

CARMEM LÚCIA GOMES DE SALIS

ESTATUTO DA TERRA: ORIGEM E (DES) CAMINHOS DA PROPOSTA
DE REFORMA AGRÁRIA NOS GOVERNOS MILITARES

Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras
de Assis – UNESP – Universidade Estadual
Paulista para obtenção do título de Doutor em
História (Área de Conhecimento: História e
Sociedade)

Orientador: Prof.º Dr. Claudinei Magre
Mendes

ASSIS
2008

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da F.C.L. – Assis – UNESP

De Salis, Carmem Lúcia Gomes
D441e Estatuto da terra: origem e (des) caminhos da proposta de
reforma agrária nos governos militares / Carmem Lúcia De
Salis. Assis, 2008
230 f.

Tese de Doutorado – Faculdade de Ciências e Letras de
Assis – Universidade Estadual Paulista.

1. Reforma agrária. 2. Colonização 3. Governo militar. 4.
Castello Branco, Humberto de Alencar, 1900 – 1967. I. Título.

CDD 333.1
981.06

CARMEM LÚCIA GOMES DE SALIS

ESTATUTO DA TERRA: ORIGEM E (DES) CAMINHOS DA PROPOSTA
DE REFORMA AGRÁRIA NOS GOVERNOS MILITARES

Banca Julgadora:

Prof.º Dr. Claudinei Magno Magre Mendes – Orientador
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Câmpus de Assis

Prof.º Dr. Francisco Graziano Neto
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo

Prof.º Dr. José Geraldo Alberto Bertoncini Poker
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Câmpus de Marília

Prof.º Dr. Áureo Busetto
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Câmpus de Assis

Prof.º Dr. Milton Carlos Costa
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Câmpus de Assis

Assis, 27 de agosto de 2008.

Aos meus pais, Jandira e Manoel Gomes, por me ensinarem que nada é impossível, mesmo que as contingências da vida tentem provar o contrário. Amo vocês infinitamente!

Ao André, pelo seu amor, compreensão, apoio, incentivo e companheirismo irrestrito. Obrigado por ter sido o porto seguro em meio ao caos.

À Ana Catarina De Salis (in memoriam), que nos deixou cedo demais. Mas sei que de onde estiver, estará olhando por nós. Sua luta foi uma luta de todos nós.

Aos meus sogros, D. Maria e Sr. Andreas De Salis, pelo incentivo e carinho.

À D. Izaura Ordunha Domingues (in memoriam), por ter me despertado o gosto pela leitura.

AGRADECIMENTOS

- Em primeiro lugar e de forma muito especial gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Claudinei Magno Magre Mendes, por acompanhar-me nessa segunda empreitada. Por sua orientação competente, compreensão, disponibilidade irrestrita, confiança e respeito.
- Aos meus pais, Manoel e Jandira, que me incentivaram desde a primeira série até agora no Doutorado. Uma vida de apoio à minha formação.
- À professora Regina Bruno que, gentilmente, disponibilizou as entrevistas com os integrantes do GRET.
- À professora Terezinha Oliveira, por suas palavras de apoio e incentivo.
- À professora Célia Penço, pelo apoio desde o início da graduação.
- Ao meu irmão Fábio Gomes e minha cunhada Érica Gomes, sempre presentes em minha vida. Obrigado pelo carinho e pela dedicação.
- À minha avó pelas orações e meu tio pelo estímulo.
- À família do meu esposo André. Especialmente D. Maria, que separou de seu arquivo pessoal notícias de jornais dos idos anos 60 e o Sr. Andreas que me enviava pelo correio todas as notícias sobre terra que saíam nos jornais.
- Ao querido Guilherme Garcia Velasquez a quem devo agradecimentos não somente pela parte técnica (abstract), mas, sobretudo pela sua incondicional amizade.
- Aos amigos Gisele Silva Santos e Márcio Grama Hoepfner, pelas longas conversas e experiências trocadas.
- À Fernanda Garcia Velasquez Matumoto pela sua amizade e pelos esclarecimentos prestados sobre a difícil área do Direito.
- Aos amigos Janderrir, Paulinho, Amanda, Rodrigo, Cassiana, Geni e mais uma vez, Márcio, Gisele e Guilherme que acompanharam o início deste trabalho, dividiram comigo as angústias e me proporcionaram momentos de descontração.
- Aos meus ex-alunos do Curso de História da UNIPAR pelas mensagens de carinho.
- Às funcionárias da biblioteca da UNIPAR/Umuarama que gentilmente me atenderam, mesmo não fazendo mais parte do corpo docente da Universidade.
- Às funcionárias da biblioteca da UNESP/Assis, Lucielena e Vânia, pelos esclarecimentos e paciência na renovação dos livros.
- Aos professores Geraldo Poker e Clodoaldo Bueno pela leitura atenta do texto de qualificação.

-À Alexandra Bonifácio que gentilmente aceitou o desafio de revisar o texto.

Origem e (Des) Caminhos da Proposta de Reforma Agrária nos Governos Militares

RESUMO: A partir da década de 50 intensificam-se os debates em torno da efetivação de medidas legais que pudessem viabilizar a execução da reforma agrária no país. Com objetivos ideológicos diversos, direita e esquerda proclamavam a execução da reforma agrária. Paralelamente a esse debate e como consequência deste, seguiu-se um período marcado por impasses políticos que obstruíram qualquer tentativa de aprovação de uma legislação agrária para o país. As discussões invariavelmente recaíam sobre os instrumentos, o alcance e a natureza que a reforma agrária deveria assumir. Após o golpe militar, na vigência do governo do Marechal Humberto de Alencar Castello Branco ocorreu, para a surpresa de alguns e inconformismo de outros, a promulgação da Lei n.º 4.504. Sob a denominação *Estatuto da Terra* a lei englobava vários instrumentos anteriormente reivindicados para a execução da reforma agrária. A presente pesquisa objetivou analisar a origem do Estatuto da Terra no governo Castello e sua trajetória, nos governos militares posteriores à Castello Branco. Constatou-se que motivação para a organização do Estatuto da Terra no governo Castello inseria-se numa concepção econômica para o desenvolvimento nacional, neste sentido o posterior esvaziamento, ou ainda a execução parcial da Lei, não resultariam do fato dela ter sido elaborada apenas com fins políticos, mas sim das incompatibilidades dentro do próprio meio militar e das interpretações dos demais agentes envolvidos na questão agrária.

Palavras-chave: Estatuto da Terra, Reforma Agrária, Governo Castello Branco, Governos Militares, Colonização.

Earth Statute: Origin and (un) Ways of Agrarian Reform proposals on Military governments.

ABSTRACT: Right from the 50's there was an intensification of debates around the legal ways that could allow the execution of an Agrarian Reform in the country. With a range of various ideologies, the right and the left politicians proclaimed the execution of the Agrarian Reform. At the same time of this debate and as its own consequence, there was began a period characterized by political obstacles able to obstruct any try of approval of an Agrarian law to the country. Invariably, all these discussions lead to the instruments, the magnitude and nature the Agrarian Reform should assume. After the Military Stroke, under the Marechal Humberto de Alencar Castello Branco Govern, there was a visible surprise of some and indignation of others as results of the promulgation of the Law n.º 4.504. Denominated *Earth Statute Law*, it included many instruments before claimed to the Agrarian Reform execution. This present research had as its main purpose the analysis of the Earth Statute origin on Castello's Govern and also its trajectory on subsequent governments. It was realized that the motivation for the organization of Earth Statute on Castello's Govern was insert into an economic conception to the national development, in this way an subsequent emptying, or even a partial law execution, would not result in the fact that it was elaborated only with politics goals, but of incompatibilities inside the military environment and also inside the interpretation of the other agents evolved to the agrarian issues.

KEY WORDS: Earth Statue, Agrarian Reform, Catello Branco Govern, Militar Governs, Colonization.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ACR - Ação Católica Rural
BASA - Banco da Amazônia S.A.
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CGT - Comando Geral dos Trabalhadores
CIRA - Cooperativas Integrais de Reforma Agrária
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRB - Confederação Rural Brasileira
EME - Estado Maior do Exército
FPN - Frente Parlamentar Nacionalista
GERA- Grupo Executivo da Reforma Agrária
GRET- Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra
IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola
IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
JAC - Juventude Agrária Católica
JEC - Juventude Estudantil Católica
JIC - Juventude Independente Católica
JOC - Juventude Operária Católica
JUC - Juventude Universitária Católica
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PAEG – Programa de Ação econômica do Governo
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDC - Partido Democrático-Cristão
PIN - Plano de Integração Nacional
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSD - Partido Social Democrático
PSP - Partido Social Progressista
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRB - Sociedade Rural Brasileira
STF - Supremo Tribunal Federal
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento
SUPRA - Superintendência da Reforma Agrária
SUPRAN - Superintendência Nacional de Reforma Agrária

SUPRAR Superintendências Regionais da Reforma Agrária

TFP - Tradição, Família e Propriedade

UDN - União Democrática Nacional

UDR - União Democrática Ruralista

ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UNE - União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

SIGLAS E ABREVIATURAS	07
INTRODUÇÃO	10
<u>CAPÍTULO I - AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA NA CONJUNTURA PRÉ 64: RUPTURAS E PERMANÊNCIAS</u>	23
1.1 - OLHARES SOBRE AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA NAS DÉCADAS DE 50/60: CAMPO DE FORÇAS E AS DISPUTAS POLÍTICAS PELA REFORMA AGRÁRIA NA CONJUNTURA PRÉ 64	23
1.2 - AS REFORMAS DE BASE DO GOVERNO JOÃO GOULART: A PROPOSTA NÃO APROVADA DE REFORMA AGRÁRIA QUE ANTECEDEU O ESTATUTO DA TERRA DO GOVERNO MILITAR	57
<u>CAPÍTULO II - O ESTATUTO DA TERRA: A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO CASTELLO</u>	81
2.1 - O GOVERNO CASTELLO BRANCO E OS FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICARAM FORMULAÇÃO DO ESTATUTO DA TERRA	81
2.2- GOVERNO REFORMISTA	85
2.3 - A PROPOSTA CAPITALISTA DO GOVERNO – UM LIBERALISMO SOB EXCEÇÃO	99
2.4 - A FORMAÇÃO DO GRET E O ESTATUTO DA TERRA	112
2.5 - O ESTATUTO DA TERRA E O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS SEUS CONCEITOS ESSENCIAIS NO ÂMBITO DO GRET	138
<u>CAPÍTULO III - OS (DES) CAMINHOS DO ESTATUTO DA TERRA</u>	161
3.1 - A OPOSIÇÃO E O ESTATUTO DA TERRA	161
3.2 - (DES) CAMINHOS: A COLONIZAÇÃO DIRIGIDA E A APROPRIAÇÃO À ESQUERDA DO ESTATUTO	181
CONCLUSÃO	220
FONTES	224
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226

INTRODUÇÃO

“Foi então, pela primeira vez, promulgada a lei agrária que, desde aquela época até hoje, nunca mais foi discutida sem provocar as mais violentas comoções.” (Tito Lívio, sobre a primeira lei agrária de Cássio, 486 a.C.)

A reforma agrária tornou-se um dos temas mais debatidos e controversos da história recente do país, permanecendo no cerne das discussões e inquietações de pesquisadores, tanto das ciências humanas quanto das ciências agrárias. O montante de estudos dedicados a esta temática evidencia a permanente inquietação com as problemáticas advindas da análise da *questão agrária*. A própria denominação *questão agrária* foi sendo gestada ao longo da história brasileira, sendo a *reforma agrária* a solução “passível e possível” mais usualmente apresentada.

Ao romper mais de meio século de debates¹ e com a temática sendo constantemente revigorada, especialmente por agregar elementos novos às “velhas” contradições, o tema da reforma agrária termina por adquirir uma aura de permanência e circularidade combinando, de acordo com as conjunturas, avanços e recuos na sua execução.

A partir da década de 50, os debates em torno da concretização de medidas legais para a efetivação da reforma agrária disseminaram-se pelo país. Tal expansão, sem dúvida, pode ser entendida como um reflexo do reordenamento político, econômico e social imposto pelo período pós-guerra e, principalmente, pela Guerra Fria. Direita e esquerda assimilaram o discurso sobre a reforma como um dos instrumentos principais para que o país atingisse o “status” de “nação moderna”. Obviamente, a definição de “nação moderna” não tinha o mesmo significado para ambos os lados, tampouco coincidiam quanto à natureza da reforma agrária a ser implementada. No entanto, dessa polarização resultou a emergência da reforma agrária enquanto uma questão essencialmente política que encobria interesses de classe e grupos bem distintos. Daí os decorrentes impasses que impossibilitaram qualquer medida mais efetiva no período que antecedeu o golpe de 1964.

¹ O período anterior de debates, em torno da Reforma Agrária, remonta ao Brasil Império, mas as propostas condizentes com a primeira Lei de reforma agrária, representada pelo Estatuto da Terra, somente ganham corpo na década de 50.

Para a esquerda de um modo geral, mas, sobretudo para o PCB, o pleno desenvolvimento do país somente seria alcançado com a concretização de seu projeto de revolução democrático-burguesa. Para consolidar a etapa prévia à revolução socialista, o PCB empenhava-se em campanhas no campo e na cidade, em favor de reformas amplas e que terminariam por conduzir a sociedade ao socialismo. A reforma agrária e a sindicalização do proletariado constituíam-se nas duas principais bandeiras do partido, sendo a primeira apresentada como forma de libertar o campo dos resquícios feudais que impediam o pleno florescimento da revolução burguesa. Para a direita, a expressão “nação moderna” tinha o mesmo significado de um capitalismo plenamente desenvolvido. Nação moderna era sinônimo de capitalismo e, neste sentido, promover a reforma agrária significava, antes de tudo, potencializar e racionalizar a produção agrícola e, ao mesmo tempo, utilizá-la enquanto medida preventiva contra o avanço das idéias comunistas. Embora em determinados momentos alguns partidos, associações de classe e a Igreja Católica conservadora aceitassem a distribuição de terras como uma medida necessária à otimização da economia nacional, esta deveria respeitar os limites colocados pelo direito de propriedade.

Motivados por interesses diversos que perpassavam desde a alegada motivação social unida às condições de vida dos trabalhadores rurais, passando pela questão do desenvolvimento econômico do país e culminando na tentativa de barrar o avanço de um ideário comunista entre os trabalhadores, representantes tanto da *direita* quanto da *esquerda*, ou seja, a sociedade civil, os partidos políticos, intelectuais, movimentos sociais, a Igreja Católica e o Estado lançaram-se em um intrincado jogo de forças em torno da questão da terra, cujo resultado pode ser apreendido por meio dos inúmeros projetos de Reforma Agrária. Segundo Martins,

(...) sob o mesmo rótulo de Reforma Agrária havia desencontrados projetos de intervenção no direito de propriedade, sempre em nome de terceiros, os trabalhadores rurais. Grupos mais que antagônicos, inimigos, preconizavam a Reforma Agrária. Uns em nome do conservadorismo. Outros em nome da revolução (...).²

Portanto, desde a década de 50 com o acirramento dos problemas advindos da questão agrária, percebe-se o desenvolvimento de uma predisposição à mistificação em torno do significado da reforma agrária e de sua suposta capacidade, uma vez implantada, de promover mudanças estruturais na sociedade, ou seja, a reforma tornou-se, guardando as

² MARTINS, J. S. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**. São Paulo: Edusp, 2004. p.95.

devidas diferenças ideológicas, a única solução vista como viável para o problema da questão agrária brasileira. Essa aura mística que perpassava tanto as propostas de cunho revolucionário quanto os projetos de reforma marcadamente capitalistas, segundo Bruno, derivariam, sobretudo,

Da percepção de que uma reforma agrária, mesmo realizada nos marcos do sistema capitalista, pode, em determinadas situações, por em movimento forças políticas e sociais capazes de modificar profundamente o sistema econômico vigente. Resultou daí a tendência à superestimação e ao redimensionamento das possibilidades de modificações oriundas da reforma, bem como a reificação do potencial de mobilização de transformação presente na luta pela reforma agrária. Isso é reforçado, no campo da teoria, pela presença de duas posições diferenciadas: uma que considera a reforma agrária como técnica de socialização do processo produtivo, como instrumento de transição ao socialismo, e outra que consiste em considerar a reforma agrária como instrumento de consolidação do capitalismo, como adaptação das relações sociais no campo ao nível do desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas, quando surge e se desenvolve o modelo de produção capitalista.³

Se havia, no âmbito do discurso, certo “consenso” quanto a necessidade de efetivação da reforma agrária, este se esvaziava no âmbito da prática. No campo político, onde se desenvolviam as negociações rumo a concretização dos dispositivos legais que viabilizariam medidas efetivas para a sua execução, o mito da reforma agrária *una* justamente por escamotear interesses e concepções totalmente distintas deixa de existir. Dessa forma, pode-se observar que ocorreu no período pré-64, “(...) *uma luta pelo controle político da reforma agrária (...), pelo controle dos procedimentos relativos a ela, por seu resultado e por seu formato final (...).*”⁴

Controlar o alcance, o formato e, principalmente, os procedimentos necessários à sua realização tornou-se a palavra de ordem por parte dos vários agentes envolvidos com a temática. Isso pode ser exemplificado pelos impasses e reações às propostas de Emenda Constitucional que alterariam o Parágrafo 16, do Artigo 141, da Constituição de 1946. As propostas buscavam viabilizar o pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública. Para os defensores de uma reforma agrária mais ampla e distributivista, a alteração do princípio constitucional era imprescindível, pois os cofres públicos não teriam condições de arcar com o ônus de pagamentos realizados em dinheiro. Para os defensores do texto

³ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova Face Política das Elites Agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997.

⁴ MARTINS, J. S. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**, op. cit. p.40.

constitucional, a emenda representava a brecha pela qual infiltrariam-se as idéias “espúrias” da revolução socialista e da coletivização da terra.

Tal embate de posicionamentos permeou toda a década de 50, obstruindo qualquer iniciativa reformista. No início dos anos 60, na vigência do governo de João Goulart, as contendas referentes à reforma agrária exacerbaram-se. As causas para a crescente radicalização no período foram impulsionadas: por sua política de defesa das reformas de base, principalmente a agrária; pela ampliação dos conflitos fundiários; pela proliferação dos movimentos de luta pela terra; e pelo agravamento da crise econômica que acompanhou todo o seu governo.

A questão da reforma agrária tornou-se a “pedra de toque” de seu programa reformista. Mas como levar adiante um programa de mudanças profundas, assentado, como estava, sob uma frágil base governista e com interesses tão díspares? Logo nos primeiros meses de seu mandato, ainda sobre o regime parlamentarista, Goulart recomendou a organização de grupos de trabalho para a confecção de um projeto oficial de reforma a ser apreciado pelo Congresso, acenando, desde o início, para prováveis alterações no texto constitucional. Sua iniciativa, a princípio bem recebida pela esquerda, causou reações negativas junto às associações patronais e aos partidos de direita, inclusive em suas alas moderadas que, mesmo compondo a base governista, defendiam, diferentemente de Goulart, medidas de reforma agrária graduais, ou seja, sem a emenda constitucional.

Os descompassos políticos de seu governo e a radicalização das posições assumidas induziram-no a paralisar o encaminhamento de medidas em favor da reforma agrária, consideradas, nessas circunstâncias, como politicamente inviáveis. A vitória do presidencialismo, no plebiscito de janeiro de 63, marcou a retomada da ofensiva em direção às reformas de base, especialmente a agrária. Mas, à medida que Goulart acelerava o processo de encaminhamento de propostas de reformas, inclusive constitucionais, verificava-se, com igual velocidade, a organização de uma forte oposição articulada por um discurso que aludia o caminhar para o socialismo como sendo as suas reais pretensões políticas, alimentando, dessa forma, um clima de permanente instabilidade e indefinição.

A desconfiança quanto as reais intenções do governo, somada ao temor pelo alcance de suas ações, provocou o reordenamento político de sua base aliada, impossibilitando, com isso, a aprovação da proposta de reforma agrária enviada para apreciação no Congresso, numa clara tentativa de “controlar” o ímpeto reformista do presidente.

Dentro dessa sistemática e pressionado pela esquerda, que exigia ações mais contundentes em favor das reformas de base, Goulart aceita participar do Comício da Central do Brasil, o primeiro de uma série organizada pela CGT e cujo objetivo consistia em mobilizar a população para a causa reformista. No entanto, como bem destaca Boris Fausto⁵, o Comício e os decretos de nacionalização das refinarias particulares de petróleo e de desapropriação de terras decretaram, também, o “início do fim de seu governo”. Apesar do alcance limitado dos decretos, simbolicamente representavam muito, tanto para os opositores quanto para os defensores das reformas. Para setores da esquerda comprometidos com as reformas, o gesto que, segundo Goulart, era somente um passo inicial rumo à reforma agrária, representava o fim da política de conciliação, apesar dela nunca ter sido efetivamente concluída. Para a direita, tais decretos demonstravam a concretização do perigo de “comunização” do país, tantas vezes anunciado desde a sua posse. Temendo a guinada e o golpe de esquerda, a direita passou a organizar seu próprio golpe.⁶

A radicalização dos posicionamentos, observada após o Comício da Central do Brasil, pode ser entendida como a ponta emergente de uma crise muito mais profunda. Ela era reflexo da aguda crise institucional e de poder que permeou o núcleo da luta política no Governo Goulart, obstruindo a possibilidade de qualquer reforma, mas que terminou por viabilizar a intervenção militar de 1964.

Portanto, dentro deste contexto, a “revolução de abril” apresentou-se para a população como uma contra revolução preventiva ao governo sindical-populista de João Goulart, haja vista a sua guinada à esquerda nos meses que antecederam o golpe. De acordo com Bruno, as causas mais imediatas foram, sobretudo, políticas, pois

Elas refletiram o medo da força potencial do movimento popular pelas reformas de base; o medo de que o questionamento da propriedade da terra conduzisse ao questionamento da propriedade em geral; o medo da implantação de uma “república sindicalista” e do “comunismo”.(...) Na realidade, a reação foi, sobretudo, às possíveis alternativas contidas no movimento camponês e no conjunto do movimento social pelas reformas de base, à possibilidade de uma reforma agrária “na marra”, ao medo da força potencial do movimento popular que já havia ultrapassado, na prática, os limites do projeto nacional-populista.(...) Em certo sentido, a luta pela reforma agrária, enquanto luta democrática, era uma luta assimilável do capitalismo, pois assegurava o direito de propriedade, mais assimilável ainda pela existência de meios ociosos, isso num período em que era reconhecida a necessidade de modernização no

⁵ FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado, 2002.

⁶ DIAS, R. B. **Sob o Signo da Revolução Brasileira: A Experiência da Ação Popular no Paraná – 1962/1973**. Assis: Dissertação de Mestrado, 1997.

campo. Mas, naquela conjuntura de crise, de disputa de hegemonia, de contradição entre as exigências do poder econômico e as tendências do poder político de base populista e de mobilização, era uma luta que subvertia.⁷

Subestimado pelo Governo, o golpe de 31 de março de 64 contou com um grande respaldo dos meios de comunicação e, no seio da sociedade civil, o apoio também não foi nada desprezível. Embora algumas tentativas de resistência ao golpe tenham sido rascunhadas por Leonel Brizola e pelo CGT, estas alcançaram um efeito bastante limitado. O fato é que, rapidamente, mas não sem disputas e precoces divisões no interior do movimento, Humberto de Alencar Castello Branco seria eleito de forma indireta pelo Congresso Nacional, tomando posse no dia 15 de abril, após as intervenções institucionais proporcionadas pelo Ato Institucional n.º 01.

Castello Branco era reconhecido como um dos principais representantes do chamado grupo da “Sorbonne”, composto por oficiais ligados à Escola Superior de Guerra. Este grupo, mais moderado se comparado a outros militares que possuíam uma posição mais conservadora, defendia uma política interna e externa anticomunista, a livre iniciativa, a economia de mercado, mas, a princípio, somente sob os auspícios de um governo forte.⁸

Neste sentido, o primeiro governo militar tinha claro que a superação da crise econômica em que o país encontrava-se mergulhado, passava pela resolução de três questões fundamentais: o combate à inflação desenfreada; a modernização da agricultura; e a mudança da política externa. Tendo em vista tais referenciais, e objetivando o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, Castello, em seu discurso de posse, acenou para a necessidade de reformas estruturais. Segundo Castello,

A arrancada para o desenvolvimento econômico, pela elevação moral, educacional, material e política, há de ser o centro das preocupações do Governo. Com esse objetivo, o Estado não será estorvo à iniciativa privada, sem prejuízo, porém, do imperativo da justiça social devida ao trabalhador, fator indispensável a nossa prosperidade. Até porque estou entre os que acreditam em uma constante evolução capaz de integrar, em melhores condições de vida, o número, cada vez maior, de brasileiros, muitos deles infelizmente ainda afastados das conquistas da civilização. Caminharemos para a frente com a segurança de que o remédio para os malefícios da extrema-esquerda não será o nascimento de uma direita reacionária, mas o das reformas que se fizerem necessárias. Creio firmemente, na compatibilidade do desenvolvimento com os processos democráticos, mas não creio em desenvolvimento à sombra da orgia inflacionária, ilusão e flagelo dos menos favorecidos pela fortuna. E

⁷ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova Face Política das Elites Agroindustriais no Brasil**, op. cit. p.p.96/97.

⁸ SKIDMORE, T. **Brasil: de Castello a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ninguém pode esperar destruí-los sem dar a sua parte de contribuição e sacrifício, fonte única donde poderá fluir o bem estar e a prosperidade de todos.⁹

Castello, ciente dos obstáculos políticos que enfrentaria para levar adiante as reformas pretendidas, empenhou-se na formação de seus ministérios mesclando civis e militares que convergiam com seus ideais reformistas, e também alocou estrategicamente membros da chamada *linha dura*, buscando, com isso, contemplar os dois lados envolvidos no processo revolucionário. Por meio dessa costura política, visava obter margem satisfatória de governabilidade, num período onde os posicionamentos políticos se dividiam e se exacerbavam em torno da reivindicação por ações intervencionistas mais duras ou mais moderadas.

Roberto Campos e Octávio de Gouveia Bulhões foram selecionados para compor, respectivamente, a pasta do recém criado Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda. A missão conferida aos dois ministros versava sobre a responsabilidade de em poucos meses - já que Castello Branco, a princípio, permaneceria no cargo apenas pelo tempo restante do mandato de João Goulart - reorganizar o país em suas principais bases, alcançando, dessa forma, a estabilidade econômica tão imperiosa para o desenvolvimento econômico.

Tendo em vista as metas a serem atingidas e o curto período de governo, Castello Branco, em reunião com seu ministério, traçou as principais diretrizes e as condensou no PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) cujo objetivo principal era promover a estabilização do país. As reformas suscitadas no Plano de Estabilização foram consideradas ortodoxas e extremamente impopulares, pois atingiam interesses de várias classes, inclusive de setores da sociedade que apoiaram o Golpe Militar de 64. No entanto, para Castello Branco, a impopularidade “era uma pílula amarga” a ser digerida a longo prazo, uma vez que, obviamente, não alimentava pretensões eleitorais. Além disso, fundamentava-se na idéia de que somente um Estado forte seria capaz de contornar e controlar a crise econômica, política e social deixada pelo seu antecessor, oferecendo, assim, o respaldo político necessário para encaminhar as profundas reformas contidas no PAEG.

Entre as medidas caracterizadas como emergenciais, figurava a questão da Reforma Agrária. Para Castello, o tema, embora polêmico, deveria ser trabalhado em caráter de urgência em virtude das graves distorções da estrutura fundiária brasileira.

⁹ CASTELLO BRANCO, H. **Discursos**. Rio de Janeiro: Secretaria de Imprensa, 1964, p.14.

E, na primeira reunião do Ministério do novo Governo, Castello, contrariando conservadores que o haviam apoiado, anunciou a reforma agrária que seria preconizada pelo ministro Roberto Campos. Ela seria um dos fulcros da política econômica do Governo (...) As linhas gerais da reforma foram dadas pelo Presidente. Devia ser democrática, gradual, flexível, aproveitar as terras devolutas e as particularidades de cada região, respeitar a propriedade, e evitar o minifúndio do mesmo modo que combateria o latifúndio improdutivo. Em resumo, a reforma deveria fomentar a criação de uma classe média rural estável e próspera, mediante acesso a terra própria, e aumento da produtividade.¹⁰

Em seguida determinou ao ministro Roberto Campos a organização de um grupo de trabalho cuja função era sistematizar os fundamentos e os princípios gerais da lei de reforma agrária, além de elaborar o esboço da Emenda Constitucional que viabilizaria a execução da mesma. Tendo em vista tais iniciativas, aparentemente contraditórias dada a conjuntura em que estavam sendo formuladas, faz-se necessário a formulação de alguns questionamentos: Por que o governo Castello Branco encampou a bandeira da reforma agrária, posteriormente institucionalizada e instrumentalizada no Estatuto da Terra, cuja reivindicação tantas reações havia causado no período pré-64? E por que o Estatuto da Terra sofreu, principalmente a partir de 1969, um progressivo processo de esvaziamento de sua proposta?

Os estudos¹¹ que procuram entender as razões pelas quais o governo militar empenhou-se em sistematizar e aprovar a primeira lei de reforma agrária do Brasil, partem do pressuposto de que a elaboração da lei teria sido utilizada como um subterfúgio político com o intuito de desmobilizar os movimentos sociais pró-reforma agrária, ou seja, a proposta do Estatuto da Terra teria nascido para não ser efetivamente aplicada, compreende-se a partir disso, segundo esses autores, a razão por seu esvaziamento, principalmente nos governos militares subseqüentes.

Além do enfoque político sobre a origem do Estatuto, outra característica que dificulta, sobremaneira, o estudo das razões do empenho do governo em aprovar a lei, encontra-se no fato de que a bibliografia que trabalha o período traz poucas referências quanto ao posicionamento liberal e reformista de Castello e sua equipe.

Neste processo, a bibliografia deixa de focar certos elementos conjunturais que poderiam adensar as discussões sobre a origem da lei e sobre as reais intenções

¹⁰ VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1975. p.274.

¹¹ As obras de José de Souza Martins, Leonilde Servolo Medeiros, Carlos Minc, Maria Conceição D’Incao, Maria Yedda Linhares dentre outros autores, analisam a elaboração do Estatuto, somente como uma medida de contenção e desmobilização dos movimentos sociais.

reformistas do governo. Neste sentido, podemos destacar: a ferrenha reação interna e externa contra o governo, desencadeada pelo anúncio da proposta do Estatuto da Terra e da Emenda Constitucional; o acompanhamento pessoal do presidente nos debates; a criação dos grupos de trabalho encarregados de elaborar as propostas; e, ainda, o empenho político do presidente na tentativa de demover a forte oposição no Congresso por parte dos partidos políticos mais conservadores representados pela UDN e PSD. A movimentação de Castello Branco em prol da aprovação do Estatuto, chegou a indispor-lo politicamente com figuras proeminentes, como: Carlos Lacerda, do Rio de Janeiro, Adhemar de Barros de São Paulo e Magalhães Pinto de Minas Gerais.

A oposição frente à efetivação da lei de reforma agrária, em especial por parte da chamada *linha dura* do governo, pode indicar ainda as causas do esvaziamento do Estatuto da Terra.

Considerando o Estatuto da Terra como o eixo central da pesquisa, propomos compreender a sua elaboração, bem como as motivações para tal intento. As análises sobre a sua efetivação, seus re-direcionamentos e a defesa da aplicação da lei, ao longo da década de 70 e início dos anos 80, constitui o objetivo do 3º capítulo. O recorte cronológico central delimita-se entre 1964 e 1985 – período correspondente à formulação do anteprojeto do Estatuto da Terra e da promulgação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Cabe destacar que essa periodização não é estanque, pois para a compreensão das questões que gravitam em torno do Estatuto da Terra, faz-se necessário realizar recuos e avanços temporais mais abrangentes. A análise das discussões da década de 50, anteriores à promulgação do Estatuto, apresenta-se como um ponto essencial para compreendermos seu surgimento, da mesma forma que a aprovação do PNRA serviu para demarcar o término da exclusividade do Estatuto, sem, contudo, substituí-lo integralmente, pois, do ponto de vista jurídico, ambos continuam em plena vigência.

O desenvolvimento da pesquisa pauta-se em diversas modalidades de fontes: os jornais de circulação nacional; as mensagens anuais enviadas ao Congresso pelos Presidentes da República; os documentos do acervo Paulo de Assis Ribeiro, localizado no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro e as entrevistas concedidas por membros do Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra.

Dentre os jornais de circulação nacional, elegemos, em especial, o jornal O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo, em função da ampla cobertura que esses jornais proporcionaram ao tema da reforma agrária desde a década de 50. Evidentemente há

que se considerar as implicações ideológicas dos fatos relatados e a opinião do jornal, pois “por traz do fato produzido subjaz uma visão de mundo dos jornalistas e do proprietário do jornal que interfere fortemente na construção da notícia”.¹² No entanto, a pesquisa com jornais, quando realizada com as devidas “filtragens”, fornece um material de suma importância para que o historiador possa balizar o impacto de determinados acontecimentos e seus desdobramentos na sociedade. Neste sentido, as matérias selecionadas dos jornais contribuem para que acompanharmos o ferrenho debate promovido pelos opositores e defensores do projeto de reforma agrária do governo Castello, bem como, dos argumentos empregados na defesa de suas posições. Além disso, os jornais viabilizam a análise da propaganda dos governos posteriores, realizadas em favor dos projetos de colonização.

As mensagens presidenciais anuais, enviadas ao Congresso, constituem-se em verdadeiros relatórios sobre as diretrizes de governo. Este arquivo está disponibilizado na internet, sendo parte do acervo do Latin American Microform Project (LAMP) do Center for Research Libraries (CRL). Os documentos estão no formato de imagens digitais e correspondem a publicações emitidas pelo Poder Executivo do Brasil entre os anos de 1821 a 1993.

O estudo das mensagens presidenciais; dos discursos; decretos e documentos administrativos possibilitarão não somente a compreensão das ações reformistas do governo Castello denominadas, por este, como Reformas Básicas, mas também as justificativas que foram alicerçadas para a sua implementação. Ainda por meio deste material, analisar-se-á o redirecionamento político dos sucessores de Castello frente ao Estatuto da Terra.¹³ No período que correspondente ao final da década de 60 indo até o final do período militar, tanto a expressão “reforma agrária”, quanto o termo Estatuto da Terra, foram abolidos das mensagens presidenciais.

¹² ALVES, P. **Experiência de Investigação: Pressupostos e Estratégias do Historiador no Trabalho com as Fontes**. In: Fontes Históricas Abordagens e Métodos. Assis: UNESP, 1996.

¹³ O Estatuto da Terra, segundo Roberto Campos, era um conjunto de leis concebidas para serem aplicadas em conjunto, ou seja, o resultado da aplicação de um dispositivo seria o ponto de partida para outro. Em seu artigo: *Agricultura, Reforma Agrária e Ideologia* (Folha de São Paulo 12/11/95) Campos define a lógica e o encadeamento dos dispositivos: Cadastramento das propriedades, zoneamento e saneamento do registro da propriedade rural. A aplicação do imposto territorial geraria os recursos necessários para assentar os agricultores e, também, para por em prática uma política agrícola mais eficiente. A partir do governo Costa e Silva, segundo o autor, o Estatuto da Terra teria sido praticamente abandonado. Sua afirmativa refere-se ao fato de que a lei teria sido formulada para ser o ponto de partida e não o ponto de chegada.

O arquivo de Paulo de Assis Ribeiro¹⁴ contempla documentos de natureza diversa, acumulados ao longo de sua atuação no poder público. Dentre os documentos selecionados para a pesquisa, figuram as emendas sugeridas ao anteprojeto do Estatuto da Terra e os pareceres e justificativas sobre os anteprojeto de reforma agrária de João Goulart e Castello.

Com o acirramento dos conflitos no campo, as reivindicações em torno da execução do Estatuto da Terra ganharam corpo, impulsionadas, principalmente, por parte dos agentes mediadores dos trabalhadores rurais. Neste sentido, a pesquisa fundamenta-se na análise dos movimentos e das reivindicações em torno da execução da reforma agrária.

A pesquisa foi estruturada em três capítulos:

O primeiro capítulo da tese tem por objetivo realizar um histórico objetivando evidenciar as principais discussões em torno da reforma agrária na década de 50 e no início da década de 60, buscando, assim, enfocar quais eram as propostas dos principais agentes políticos do período, pois foi a partir desses projetos que o Estatuto estruturou-se enquanto lei.

Compreender as motivações do governo Castello Branco que justificariam a elaboração do Estatuto está no cerne dos propósitos do segundo capítulo. Cabe enfatizar que a lei promulgada pelo regime militar decorria das discussões anteriores, tanto no que tange às continuidades quanto às rupturas, afinal, o relativamente breve intervalo entre a posse e a aprovação do projeto serviu como uma “decantação” dos projetos anteriores, adequando-os a uma nova realidade política caracterizada, no governo Castello, não somente pelo regime de exceção, mas, também, pelas políticas econômicas e sociais de cunho liberal.

No terceiro capítulo pretende-se discorrer a respeito de como se deu o processo de esvaziamento e “arquivamento” do Estatuto da Terra nos governos que sucederam Castello Branco. A aplicação extremamente pontual de um único dispositivo da Lei atada à política de colonização estava inserida em um contexto mais amplo que marcava,

¹⁴ Paulo de Assis Ribeiro foi um dos membros do Grupo de Trabalho que formalizou a proposta do Estatuto da Terra e o primeiro presidente do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) no governo Castello. Este Instituto vigorou até 1970, quando o presidente Médici fundiu o IBRA e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário) em um único órgão, INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). De acordo com Roberto Campos, a criação dos dois órgãos objetivava sinalizar que: “(...) a política agrária e a reforma agrária teriam igual importância. Criaram-se duas instituições complementares, porém distintas: o IBRA, que cuidaria da reforma agrária, e o INDA, que teria a seu cargo a política agrária”. CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa: Memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p.693.

primeiramente, a cisão que existia no interior das forças armadas, no que tange às disputas de poder e às divergências ideológicas. Assim buscaremos elucidar os principais “descaminhos”- expressão que utilizamos aqui no sentido de direções antagônicas e contraditórias – associados à institucionalização da questão agrária por meio do Estatuto da Terra. Nessa fase de encerramento da tese, acreditamos ser de suma importância analisar como grupos tão distintos - *castellistas*, *linha dura*, Igreja, CPT, MST – apossaram-se do Estatuto. O Estatuto, enquanto Lei, não sofreu profundas alterações, mas sua interpretação, contraditoriamente, apresentou grandes variáveis conforme o período, a conjuntura, os projetos políticos e os agentes envolvidos.

CAPÍTULO I

AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA NA CONJUNTURA PRÉ 64: RUPTURAS E PERMANÊNCIAS

CAPÍTULO I

AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA NA CONJUNTURA PRÉ 64: RUPTURAS E PERMANÊNCIAS

1.1 - OLHARES SOBRE AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA NAS DÉCADAS DE 50/60: CAMPO DE FORÇAS E AS DISPUTAS POLÍTICAS PELA REFORMA AGRÁRIA NA CONJUNTURA PRÉ 64

Os fundamentos e conceitos nos quais se assentavam as reivindicações em torno da reforma agrária no período pré 64 são essenciais para a análise da origem do Estatuto da Terra. Isso porque, embora o golpe militar de 1964 tenha representado, em diversos aspectos, uma ruptura com relação à conjuntura anterior, a discussão em torno da execução da reforma agrária permaneceu latente no decorrer do governo do Castello Branco. A formulação do Estatuto da Terra, seus fundamentos e objetivos não significaram uma cisão abrupta. Antes, pelo contrário, a nova Lei apresentava importantes elementos de continuidade com o período pré 64.

A essência dos debates e das reivindicações sobre a questão agrária nos anos 50 pautava-se nas conseqüências sociais, políticas e econômicas advindas da estrutura fundiária brasileira. Essas discussões visavam a criação de medidas ou propostas que viessem a modificar uma estrutura considerada por muitos autores, elaboradores e partícipes, como ineficiente, perversa, excludente e/ou concentracionista. Neste sentido, a conjuntura pré-64 tornou-se o “berço” das principais reivindicações em torno de uma efetiva aplicação de um plano nacional de reforma agrária.

O contexto da década de 50 foi marcado por uma incessante luta pelo controle da “forma da reforma agrária”. Tratava-se, portanto, de um jogo de forças políticas onde o termo “reforma agrária” passava a ser inserido no interior de projetos políticos maiores. No caso da *esquerda*, o norte almejado era a transformação da sociedade brasileira, e um dos instrumentos para se atingir tal objetivo era a reforma agrária, ou seja, a reforma agrária era um “degrau” a ser galgado para atingir a revolução e não um fim em si. O papel desempenhado pela *direita* era justamente tentar bloquear tal processo, buscando, com isso, a manutenção do *status quo* da propriedade privada e dos instrumentos econômicos de mercado, tipificando a manutenção das relações capitalistas.

Os conflitos agrários no meio rural brasileiro não foram uma característica exclusiva da década de 50, mas foi nessa década, inquestionavelmente, que ocorreu um agravamento substancial de tal processo. Dentre os fatores que podem nortear e contribuir

na elucidação dessa conjuntura, cabe ressaltar: as transformações ocorridas no campo associadas ao emprego de novas tecnologias; a inserção de novos cultivos (visando a otimização da agricultura); a expansão da fronteira agrícola e a substituição da agricultura pela pecuária em determinadas regiões.¹⁵ Conjuntamente a esses fatores somavam-se a permanente instabilidade e insatisfação dos foreiros, arrendatários e meeiros com relação aos seus contratos e, ainda, as investidas, não incomuns, dos chamados grileiros.

Esses elementos conjugados ou considerados separadamente, ocasionavam, na maior parte dos casos, a liberação de mão de obra e, principalmente no caso das grilagens de terra, a expulsão dos posseiros ou dos pequenos proprietários que tiveram suas terras invadidas.

Se os fatores desencadeadores dos descontentamentos e das revoltas apresentavam uma pluralidade de causas, o mesmo pode ser afirmado com relação às reivindicações dos trabalhadores inseridos nesta sistemática. Segundo Martins, os movimentos que emergiam neste período “(...) eram absolutamente distintos entre si. Em cada região, dependendo de características locais, o movimento assumiu determinadas peculiaridades.”¹⁶ Não havia uma linguagem, uma “reivindicação una”, a inexistência da unificação de metas justifica-se pela pluralidade de anseios, pois essas revoltas estavam arraigadamente associadas a uma tentativa de solução das necessidades imediatas desses trabalhadores.

É neste terreno heterogêneo mas fértil sob o ponto de vista da acumulação de forças, que vários agentes, especialmente do PCB, lançaram-se em um debate estratégico e ideológico, objetivando mediar e orientar politicamente as ações dos trabalhadores, consideradas, justamente pela pluralidade, como desordenadas. Segundo Medeiros, com o auxílio mediador desses agentes, as diferentes manifestações, ainda regionalizadas, aos poucos passaram a se unificar em torno, ao menos, de uma proposição, a da necessidade de um plano de reforma agrária. Para a autora,

Esse processo, que teve por efeito constituir a reforma agrária na principal demanda dos trabalhadores do campo, deve ser entendido a partir da disseminação, nas áreas rurais, das concepções do Partido Comunista Brasileiro (PCB) principal mediador das lutas que então se desenrolavam.¹⁷

¹⁵ MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

¹⁶ MARTINS, J. S. **Os Camponeses e a Política no Brasil: As Lutas Sociais no Campo e seu lugar no Processo Político**. Petrópolis: Vozes, 1986. p.79.

¹⁷ MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra no Brasil**, op. cit. p.15. Deve-se ressaltar que embora o PCB tivesse sido o agente mediador com maior

No entanto, o esforço em aglutinar os trabalhadores em torno de uma causa, como no caso da execução de uma reforma agrária imediata e ampla no Brasil, não se originou tendo como ponto de partida as lutas dos trabalhadores rurais, mas sim a partir das concepções da *Internacional Comunista*, em especial, no que concerne ao significado do termo latifúndio e dos obstáculos que este representava para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para a revolução democrática burguesa.¹⁸

Para Alberto Passos Guimarães¹⁹, um dos principais teóricos do PCB, a estrutura fundiária nacional configurava-se em um entrave para o desenvolvimento econômico do país em virtude da permanência de restos feudais. Essas características, segundo o autor, eram facilmente identificáveis, principalmente em função do forte predomínio da concentração das terras e das grandes propriedades designadas como latifúndio. Passos salienta ainda que existiriam resíduos das relações feudais de trabalho, leia-se, formas de dominação pessoal, conseqüência direta do poder que seria legitimado pelo monopólio feudal da terra.²⁰

Portanto, sob o ponto de vista do partido, o pleno desenvolvimento da revolução de caráter burguês dependia da eliminação dos entraves que inibiam a acumulação de forças.

A revolução democrática burguesa, pré-condição para a revolução socialista, como ortodoxamente defendia o PCB, baseava-se na concepção etapista da história defendida no VI Congresso da Internacional Comunista, de 1928. Neste Congresso ficou estabelecido que países coloniais, semicoloniais ou dependentes encontravam-se numa fase transitória entre o feudalismo e o capitalismo.²¹ A transposição “mecânica” desses preceitos para a realidade brasileira induzia a necessidade de se superar os restos feudais presentes, não somente na estrutura agrária como, também, nas relações de trabalho. Isso só seria possível por meio de uma reforma agrária que libertasse os camponeses de sua condição servil, criando uma legião de pequenos proprietários.²²

visibilidade e influência no período, as Ligas Camponesas e a Igreja Católica, também desempenharam um papel fundamental.

¹⁸ Idem p.15.

¹⁹ GUIMARÃES, A P. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

²⁰ Trata-se de uma análise recorrente dentro do PCB, porém não unânime, como será explicitado mais adiante, conforme a análise de Caio Prado Jr, que desconsiderava a questão da predominância de restos feudais na estrutura agrária brasileira.

²¹ Sobre essa questão, consultar: TOPALOV, C. **Estruturas Agrárias Brasileiras**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

²² GOMES, C. L. **A Reforma Agrária no Olho do Furacão: Debates, Confrontos e Propostas sobre a Reforma Agrária da Nova República**. Dissertação de Mestrado. Assis, 1999.

Se os preceitos teóricos da Internacional Comunista grassavam nas formulações políticas do PCB no que concerne à primeira etapa rumo ao socialismo cujo caráter deveria ser antifeudal, antilatifundiário e antiimperialista, a partir de 1948 fatores internos relacionados à sobrevivência legal do partido - colocado na ilegalidade - e fatores externos como o recrudescimento da guerra fria, terminaram por conduzir o PCB a uma orientação revolucionária mais agressiva, defendendo o enfrentamento direto contra o regime político estabelecido. Segundo Martins, “*o caminho da luta e da ação seria, pois, o da revolução: substituição da ditadura feudal burguesa serviçal do imperialismo por um governo democrático e popular.*”²³

Com relação à questão agrária, o manifesto de agosto de 1950, já sob essa nova linha de atuação, “*(...) estipulava a confiscação das grandes propriedades latifundiárias, sem indenização e a entrega das terras aos camponeses. Propunha ainda, a abolição de todas as formas semifeudais de exploração da terra.*”²⁴ Paralelamente à radicalização no âmbito da ação política do partido, observa-se que a proposta de reforma agrária, entendida como elemento catalisador das várias revoltas agrárias e instrumento chave para o pleno desenvolvimento das forças produtivas no campo, passa a ser considerada um processo imediato, massivo e distributivista.

A partir da segunda metade da década de 50, procurando novamente adequar-se às transformações internas pelas quais o país estava passando,²⁵ principalmente no âmbito econômico e político, e sem perder de vista as mudanças conjunturais externas,²⁶ o PCB, em março de 1958, aprovou a Declaração sobre a Política do Partido Comunista do Brasil cujo resultado não somente indicava uma profunda mudança em sua orientação partidária, como explicitava uma releitura da situação política e econômica nacional. De acordo com Rodrigues, “*(...) a Declaração acentuava, entre outros pontos, o surgimento de um capitalismo de Estado de caráter nacional, como um elemento progressista e*

²³ MARTINS, J. S. **Os Camponeses e a Política no Brasil**, op. cit. p.82.

²⁴ RODRIGUES, L. M. O PCB: Os Dirigentes e a Organização. In: FAUSTO, B. **O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1983. p.414.

²⁵ Segundo Reginaldo Dias, “*(...) novas temáticas se colocaram aos comunistas no final da década de 50, quando, face ao crescimento econômico dos anos JK, enxergavam amplas possibilidades de desenvolvimento econômico (...) a relativa estabilidade da democracia liberal, somada ao crescente papel dos movimentos populares, fornecia elementos para o desenvolvimento das teses sobre a viabilidade de um caminho pacífico para as transformações da sociedade brasileira*”. In: DIAS, R. B. **Sob o Signo da Revolução Brasileira: A Experiência da Ação Popular no Paraná – 1962/ 1973**. Assis: Dissertação de Mestrado, 1997. p.32.

²⁶ Para Reginaldo Dias, as denúncias de Kruchov, no decorrer do XX Congresso dos PCUs sobre os crimes cometidos por Stalin, causaram impacto no âmbito dos partidos comunistas, dando início a algumas reavaliações. Para o autor, a liderança de Kruchov frente aos PCUs, inaugurou a tese da coexistência pacífica entre comunistas e capitalistas.

antiimperialista da política econômica do governo.”²⁷ Apesar de considerar este traço positivo, a declaração alertava para a permanência dos obstáculos estruturais que impediam o pleno desenvolvimento do capitalismo, quais sejam: os resquícios feudais e o imperialismo. A superação desses entraves não deveria ser levada adiante por nenhuma força social isoladamente, disso decorria, então, a proposta da formação da Frente Única Nacional e Democrática.

A revisão das diretrizes do partido revela, portanto, que a *revolução* poderia atingir seus objetivos trilhando um caminho pacífico, dentro dos padrões político-governamentais vigentes. Embora o meio não pacífico não tivesse sido plenamente descartado, para Dias, o PCB

(...) consagrava uma concepção evolucionista sobre a transformação da sociedade. Reforma e revolução não eram considerados termos antagônicos. Nesta perspectiva, lutar por reformas de base era principalmente acumular forças para desencadear, num futuro não muito longínquo, a revolução socialista, cuja ante-sala era a revolução nacional e democrática.²⁸

Desvelava-se, assim, no interior do PCB, a influência do pensamento *gramsciano*, fazendo com que uma parcela significativa do partido adotasse, por décadas, o processo de ganhar espaço na estrutura estatal para, somente a posteriori, fomentar a revolução. Mas a divergência interna, com disputas bastante acirradas entre a linha “reformadora” e a revolucionária, conjuntamente com a revisão do estatuto partidário, causou conflitos irreconciliáveis e a definitiva cisão. O resultado foi a criação de outros partidos e organizações que, via de regra, buscavam formular meios alternativos ao PCB para atingir o socialismo. No caso do PCdoB, isso se dava na manutenção do marxismo leninista, posição que outrora tinha prevalecido no PCB.

A política de congregação de forças, cuja aliança envolvia a classe operária, camponeses, assalariados e semi-assalariados, a pequena burguesia e a burguesia ligada aos interesses nacionais, imprimiu, uma discussão interna acerca da aliança operário-camponesa e sua importância como mola propulsora da revolução rumo ao socialismo, pois “(...) *esta ainda constituía uma memória de apelo em algumas áreas daquele partido*”.²⁹

Ao adotar a estratégia da via pacífica dentro do terreno da democracia política, o PCB estabelece novas condições para a realização da reforma agrária. A nova prática

²⁷ RODRIGUES, L. M, op. cit. p.415.

²⁸ DIAS, R. B. **Sob o Signo da Revolução Brasileira: A Experiência da Ação Popular no Paraná – 1962/1973**, op. cit. p.34.

²⁹ SANTOS, R. e COSTA, L. F. C. Camponeses e Política no pré 64. In: **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p.33.

agrária basear-se-ia em canalizar a mobilização dos trabalhadores rurais em torno do acesso a ganhos reais, entendendo essa nova conjuntura como o advento de benefícios. Dentre as várias propostas defendidas, cabe destacar a regulamentação do arrendamento, do regime de parceria e a extensão da legislação social e trabalhista aos trabalhadores da agricultura. Na definição do PCB esse conjunto de medidas caracterizava uma reforma agrária parcial. A idéia de reforma agrária radical e imediata seria substituída por medidas graduais, alinhadas com os pressupostos políticos da Declaração de março de 58. O processo de reestruturação fundiária se desenrolaria no plano da política, “(...) *com muitas mediações, descontinuidades e gradualismo, sem a subversão da ordem.*”³⁰

No entanto, embora se desenhasssem novos contornos no caminho a ser percorrido para se chegar à reforma agrária, o objetivo almejado com sua execução permanecia imutável, ou seja, mantinha-se a meta, a pré-condição essencial que consistia em livrar o campo da presença do latifúndio, que simbolizava para o PCB a plena permanência dos traços feudais que atravancavam o desenvolvimento das forças produtivas.

Com uma atuação efetiva no campo, o partido ajudou a estruturar algumas organizações e vários sindicatos. A ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), fundada em 1954, já sob a influência das novas orientações, preconizava a realização de uma reforma agrária gradual, privilegiando a organização dos assalariados rurais. Em um trecho da resolução do V Congresso, a questão da organização do assalariado foi destacada, pois na compreensão do PCB para: “(...) *impulsionar a organização das massas do campo é necessário dar atenção principal aos assalariados e semi-assalariados agrícolas. Sua organização em sindicatos deve constituir a base para a mobilização das massas camponesas.*” Logo em seguida, a mesma resolução ressalta que a organização dos camponeses deveria partir de premissas mais imediatas e viáveis em curto prazo, como: a queda das taxas de arrendamento; a prorrogação dos contratos; a garantia contra despejos; a permanência dos posseiros na terra; e a legitimação das posses. Essas medidas estariam preparando o alicerce para a execução de uma reforma agrária mais ampla, visto que, embora o país estivesse em franco processo de industrialização e modernização, havia a contradição imposta pelo atraso das relações produtivas do meio rural.

³⁰ SANTOS, R. O Agrarismo Brasileiro na Interpretação de Caio Prado Júnior. In: **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p.58.

Os sindicatos teriam, assim, um papel duplamente importante na ótica pecebista, porque além de organizar o “proletariado rural” estariam, por conseguinte, promovendo a “conscientização dos camponeses” sobre a importância da luta pela terra, primeiramente em favor de uma reforma agrária gradual, mas que em um futuro breve objetivaria a desagregação definitiva do latifúndio improdutivo e da grande propriedade, permitindo, com isso, o surgimento de uma economia camponesa e socialista.

A tese da permanência de restos feudais e a necessidade de uma reforma agrária tida como elemento desagregador da estrutura fundiária vigente, se consubstanciou em ponto de discordância entre o partido e um dos seus principais intelectuais, a saber: Caio Prado Júnior. A exposição de seus pressupostos teóricos revela uma amostragem das discordâncias e tensões no interior do partido com relação às diferentes abordagens impostas e quanto ao papel a ser desempenhado pela execução da reforma agrária.

Em uma série de textos publicados originalmente na *Revista Brasiliense*, nos anos de 1960, 1962 e 1964, o autor construiu uma análise da estrutura agrária brasileira alicerçada em bases mercantis e refutou, completamente, a tese da permanência de restos feudais. Segundo o autor, a imprecisão analítica para com a questão agrária brasileira, se tornou a “viseira” de seu partido. Ao considerar as relações produtivas centradas em bases feudais, o partido teria optado por superestimar a questão da luta pela terra, quando, na visão de Caio Prado, o nicho revolucionário encontrava-se em outra esfera, em especial, nas reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de emprego e salário.

Sendo assim, essa desorientação teórica conduziria a uma desorientação na prática política da revolução preconizada pelo PCB e pela esquerda de uma forma mais ampla.

A transposição mecânica do modelo, baseado na superação de etapas, foi prontamente refutada pelo autor. Segundo ele:

(...) o erro dessa teoria provém em última análise do sistema e do quadro geral em que se acha colocada, a saber, na suposição de que a conjuntura atual do processo histórico social brasileiro reflete a transição de uma fase feudal ou semifeudal para a democracia burguesa e o capitalismo, consistindo, pois as transformações pendentes e que se trata de promover e realizar revolucionariamente, na superação de restos feudais que ainda se incluem, como remanescentes do passado, na situação e conjuntura urgentes. Daí a idéia de revolução democrática burguesa agrária e antifeudal.³¹

³¹ PRADO JR, C. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966. p.64.

Do mesmo modo que o PCB, Caio Prado percebe na estrutura sócio-econômica do campo contradições e potencialidades revolucionárias. Contudo, ele evidencia que não se tratava da superação do monopólio feudal da terra, ou de relações de exploração fincadas na sujeição pessoal, o teor revolucionário estaria em outro plano, mais precisamente nas relações de emprego e nos conflitos delas resultantes, principalmente em função das reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e salário.

Pensando sob essa perspectiva o autor no artigo *Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil*, estabelece que o ponto central, gerador dessas circunstâncias, seria a acentuada concentração fundiária da terra, entendendo esta característica, quase que generalizada no meio rural brasileiro, enquanto uma herança e reflexo da economia colonial, essencialmente mercantil e extensiva. Esta configuração consistiria tanto na causa quanto no efeito explicativo das condições de trabalho e salário dos trabalhadores, na medida em que geraria uma,

(...) abundante disponibilidade de mão de obra. Trata-se da considerável parcela da população rural que, devido à concentração da propriedade, não encontra alternativa para prover à sua sobrevivência que alhear a sua força de trabalho e se por a serviço dos grandes proprietários e fazendeiros. Circunstância essa aliás que torna possível o grande estabelecimento agromercantil. Sem mão de obra disponível, a fazenda de tipo comercial de que se estrutura a economia agrária do Nordeste - como a do Brasil em geral - não poderia existir. A concentração da propriedade fundiária tem assim o duplo efeito: primeiro o de conceder ao empreendimento agromercantil uma base territorial conveniente para a realização de seus objetivos; em seguida, de assegurar ao mesmo empreendimento a mão de obra indispensável de que necessita.³²

Como solução para tais distorções, o autor defendia a implantação de medidas legais, visando fomentar e favorecer o acesso à terra da população rural. A reforma agrária desenvolver-se-ia por meio de dois caminhos convergentes, porém distintos entre si. De um lado previa-se a modificação da estrutura fundiária, no sentido de corrigir a concentração de terras, com a criação de uma legislação que versaria sobre o uso da mesma, e de outro lado, buscava se estender ao máximo os benefícios da legislação trabalhista para o campo.

No caso de uma legislação norteadora do uso da terra, um dos principais pontos da estrutura agrária a ser combatido, versaria sobre sua sub-utilização, característica essa, aliás, empregada tanto para o latifúndio improdutivo, resguardado como reserva de valor, quanto para as grandes propriedades precariamente exploradas. Assim, o combate à sub-

³² PRADO, JR. *Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil*. In: PRADO JR. *A Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979. p.p.42/43.

utilização da terra, vincular-se-ia ao estabelecimento de “*normas de utilização adequada através da fixação de níveis mínimos de aproveitamento e produtividade para as diferentes produções e regiões do país*”.³³ Além da definição dos parâmetros de produtividade, a tributação territorial complementar este quadro, uma vez que, devidamente aplicada, necessariamente forçaria para baixo o preço das terras que, segundo Caio Prado, se mantinham valorizadas por meio da especulação fundiária.

A tributação desestimularia a compra das terras e incentivaria sua venda causando a desvalorização da mesma, o que neste caso prepararia o terreno para as desapropriações.³⁴ Não obstante, mesmo com as terras desvalorizadas, a utilização de tal instrumento iria requerer a modificação do dispositivo constitucional que o regulamentava, uma vez que a Constituição de 1946 previa a desapropriação para fins de reforma agrária, mas a indenização resultante de tal processo teria que ser prévia e em dinheiro. A defesa da generalização das desapropriações como um dos instrumentos da reforma agrária brasileira, pleiteava a alteração do dispositivo constitucional que, por ser extremamente oneroso aos cofres públicos, inviabilizava a desapropriação. A supressão deste dispositivo por meio de emenda constitucional se transformou em uma reivindicação constante por parte de vários agentes, partidos e entidades no decorrer das décadas de 50 e 60. A despeito dos diversos projetos que solicitavam a mudança do artigo “prévio e em dinheiro”, por pagamentos da dívida pública reajustáveis, esta somente foi aprovada no governo do Marechal Humberto Castello Branco, após intensos debates e discussões.

Aplicada de forma paralela e ao mesmo tempo pertencente ao conjunto de ações planejadas para a liberação de terras, figurava “a ocupação dos espaços vazios” do território brasileiro. Mas para que não houvesse um escamoteamento das propriedades, utilizando-as para fins especulativos, o autor sugere que: “(...) o domínio privado sobre elas somente deve ser reconhecido quando há posse efetiva, isto é, ocupação real com lavouras, gado ou outro indício material de exploração econômica e utilização lícita” e segue advertindo quanto a necessidade de uma “*política geral de ocupação de novas terras, política essa orientada por novos rumos que assegurem a utilização do que sobre de inexplorado no imenso patrimônio fundiário brasileiro.*”³⁵

³³ PRADO, JR. Nova Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil. In: PRADO JR. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. p.112.

³⁴ Idem, p.114.

³⁵ PRADO, JR. Nova Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil, op. cit. p.p.123/124.

A extensão da legislação social-trabalhista no campo completaria o rol de medidas destinadas a corrigir a concentração de terras da estrutura fundiária brasileira. Caio Prado tornou-se um dos maiores defensores da aplicação de leis que regulamentassem as relações de trabalho no campo, isso porque a concentração de terras determinaria as condições sócio-econômicas dos trabalhadores rurais, limitando suas expectativas dentro da lei de oferta e procura, fazendo com que a balança ficasse favorável ao empregador. Aos trabalhadores restaria a submissão às condições impostas pelos grandes proprietários. O monopólio da terra, nas mãos de uma minoria seria o responsável pela compressão dos salários e pela miséria da população rural.

Em 1963, o presidente João Goulart promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural, com o propósito de regular as relações trabalhistas no campo. Apesar do avanço representado, no que concerne à proteção ao trabalhador, suas bases foram alicerçadas em uma análise precipitada da realidade agrária, tendo em vista a rapidez com que foi elaborada e aprovada. Segundo o autor, o legislador “(...) *se limitou em regra, e com poucas exceções, a transpor para o trabalhador rural as disposições legais que já fazem parte de nossa legislação trabalhista e foram traçadas para o trabalhador urbano*”.³⁶ E neste sentido, tal crítica relacionava-se ao negligenciamento do heterogêneo quadro referente à remuneração do trabalhador rural, que em determinadas regiões assumia formas diversas que não somente o “assalariamento puro” dos centros urbanos, ou seja, Caio Prado enfatizava que:

(...) a remuneração do trabalhador se faz por diferentes formas, como sejam com uma parte do produto, com o direito de ocupar com atividades próprias certas áreas da propriedade etc. Acresce a isso a diferença das situações respectivas de uma para outra atividade rural, de uma para outra região.³⁷

Ao não atentar para a grande diversidade das relações de trabalho no campo brasileiro, o Estatuto do Trabalhador Rural ameaçava relegar à margem da proteção legal uma significativa parcela dos trabalhadores. O risco de ficar contra os abusos dos grandes proprietários ameaçava a eficácia da lei. Apesar das ressalvas, Caio Prado destacava que a luta dos trabalhadores pela efetiva correção e aplicação dessa legislação, seria o motor propulsor desencadeador de amplas mudanças sociais e econômicas no campo.

³⁶ PRADO JR, C. O Estatuto do Trabalhador Rural. In: PRADO JR. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. p.144. Texto publicado originalmente na Revista Brasiliense, nº 47, maio-junho de 1963.

³⁷ Idem, p.144.

O objetivo central a ser atingido pela implantação da reforma agrária visava a elevação do nível de vida da população rural, diminuindo as condições de pobreza e exploração decorrentes do monopólio da terra. Mas, este processo, na visão de Caio Prado, não traria em seu bojo os possíveis germes de uma revolução camponesa, antifeudal e antilatifundiária. Pelo contrário, o autor propunha uma reforma agrária mista, compreendendo a liberação de terras para os trabalhadores e, por meio do emprego das medidas acima citadas, uma revitalização da grande propriedade, que seria induzida a se organizar sobre outras bases socioeconômicas, abandonando o apoio exclusivo na extensão da propriedade e na exploração da mão-de-obra, forçosamente, de baixo custo.³⁸

O desmembramento indiscriminado das grandes unidades produtoras traria como resultado apenas a constituição de pequenas propriedades que, no seu entender, não conseguiriam substituir a grande propriedade no que se refere à produtividade e abastecimento. Além disso, mesmo que houvesse um grande número de pequenos proprietários com alguma potencialidade de desenvolvimento, estes não teriam condições de concorrer com as grandes propriedades. Dessa forma, a reforma agrária, nos termos puramente expropriatórios, representaria um retrocesso da economia rural.

Por isso, em sua interpretação, a dinamização da economia rural não estava condicionada à total destruição da grande unidade produtora como almejava a esquerda de uma forma geral, mas sim,

(...) na transformação da grande exploração com a eliminação de seus aspectos negativos que consistem essencialmente nos baixos padrões tecnológicos, que são a regra, bem como do tipo de relações de trabalho predominantes e que reduzem o trabalhador às miseráveis condições materiais, culturais e sociais que são as suas.³⁹

A baixa produtividade seria compensada pelo baixo custo da mão de obra, resultado do excesso de oferta da mesma. A luta dos trabalhadores por melhores condições de vida, a aplicação da lei trabalhista, as leis de tributação, a fixação de padrões mínimos de produtividade e a colonização dos espaços vazios promoveriam um processo de “auto ajuste”. Todas essas medidas conduzidas em conjunto e de forma a se autocomplementarem, conseguiriam, segundo o autor, suplantar os aspectos negativos da estrutura fundiária.

Somente as unidades que se adequassem à nova realidade sobreviveriam, pois o encarecimento da mão de obra, resultante da aplicação da lei trabalhista, somada à liberação

³⁸ SANTOS, R. **O Agrarismo Brasileiro na Interpretação de Caio Prado Júnior**, op. cit. p.64.

³⁹ PRADO JR. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966. p.143.

de terras (incentivada por medidas fiscais que penalizassem as propriedades parcialmente produtivas ou improdutivas) promoveriam um equilíbrio na oferta de mão-de-obra. Conseqüentemente, a manutenção da propriedade condicionar-se-ia a padrões de rentabilidade baseados na exploração intensiva da terra e com investimentos tecnológicos necessários para compensar o aumento do custo de produção.

Para o autor, a intensificação da produção naturalmente constituiria,

(...) um fator de liberação de terras tornadas inúteis e onerosas para a grande exploração realizada intensivamente e pois de maneira mais concentrada e eficiente. Verifica-se, portanto, que a subdivisão da propriedade fundiária encontra no processo que acabamos de analisar um poderoso incentivo que operará com tanto mais rapidez e intensidade se acompanhado de outras medidas, como a forte tributação territorial combinada com a fixação de níveis mínimos de produtividade por área.⁴⁰

Partindo do que foi analisado, compreende-se que os pontos essenciais a que se destina a reforma agrária, defendida por Caio Prado, consistiam-se, a saber, na elevação dos padrões materiais e sociais dos trabalhadores rurais e, a reboque, na reestruturação da economia agrária brasileira que dar-se-ia, consideradas as reivindicações desse grupo social, a partir de uma campanha sistemática por melhores salários e condições de trabalho.

Por fim, a reforma agrária atingiria sua meta porque a possibilidade e facilidade do acesso à terra representaria para o trabalhador uma alternativa, uma opção entre trabalhar por conta própria, em vez de necessariamente ter que se engajar em serviço alheio.⁴¹ Em outro extremo, a implantação de uma legislação trabalhista consciente da pluralidade das relações produtivas apresentadas no campo inibiria a exploração extensiva impetrada pelos grandes proprietários e fundamentada no baixo custo da mão de obra.

No decorrer das décadas de 50 e 60, as divergências e as críticas de Caio Prado Jr. ao seu partido e à esquerda nacional de uma forma geral, tornam-se cada vez mais contundentes, por creditar a esses segmentos certo desinteresse com relação à legislação trabalhista e às lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida, sendo essas soluções possíveis rumo a reforma da economia agrária. Para o autor, o grande problema a ser colocado situava-se nas correntes que enfocavam quase que unicamente um outro aspecto da reforma agrária, baseado no parcelamento da propriedade rural e na eliminação do latifúndio, uma vez que,

Os seus defensores vêm contribuindo, embora inconscientemente no mais das vezes, para fazer da palavra de ordem da reforma cada vez mais um simples pretexto de agitação política de cúpula, traduzida em slogans que

⁴⁰ PRADO JR. C. **O Estatuto do Trabalhador Rural**. op. cit. p.156.

⁴¹ Ver: PRADO JR. C. **O Estatuto do Trabalhador Rural**.

não atingem a massa trabalhadora rural (como sejam “reforma agrária radical, “eliminação do latifúndio”, “terra para quem a trabalha”). Para comprová-lo é bastante observar a diminuta audiência e receptividade que tais slogans têm na massa dos trabalhadores que deveriam ser os primeiros a ouvi-los e os entender.⁴²

O depoimento do ativista Nazareno Ciavatta é sintomático dessa afirmação, pois revela as dificuldades do PCB em organizar os trabalhadores em torno dos sindicatos, dada a divergência de interesses entre o partido e seu público alvo. Segundo Ciavatta,

(...) nossa posição sectária e esquerdista contribuía para os ataques da reação. A nossa linha política naquele período nos levava a ver os sindicatos rurais mais como um instrumento de agitação para a luta armada, dentro da errônea revolução a curto prazo (...) Eu procurava seguir a orientação e dizia aos camponeses que os fazendeiros não pagavam, abusava, a polícia prendia, e que só mesmo uma revolução podia resolver aquele estado de coisas. Um camponês disse para mim: ‘se nós não temos força para obrigar os fazendeiros a pagar os salários e cumprir as leis trabalhistas, que dirá tomar a fazenda dele!’ daí eu percebi que o partido estava errado.⁴³

Isso porque, para Caio Prado, a reivindicação pela terra não se expressava de forma revolucionária, como pensavam seus colegas de partido, afinal, para este autor, a parcela esmagadora da população rural relacionava-se com o setor produtivo enquanto vendedores de sua força de trabalho, como assalariados ou semiassalariados, e neste caso,

Não é suficiente o simples fato do elevado índice de concentração da propriedade fundiária rural, (...) e de a grande maioria não disporem dessa propriedade, para daí se concluir, sem mais que a questão da terra se propõe de forma generalizada, e muito menos ainda que se propõe em termos revolucionários.⁴⁴

Assim, a força motriz para desenvolver mudanças no campo e, em longo prazo, atingir o socialismo, advinha do fornecimento de uma atenção especial às necessidades deste grupo social.

As concepções de Caio Prado Jr, sofreram duras críticas internas e externas ao PCB. Um dos opositores de sua análise sobre a questão agrária e, conseqüentemente, sobre a reforma agrária era Alberto Passos Guimarães. Este autor analisou a estrutura agrária mergulhada dentro de restos feudais, herança do passado colonial, dando uma conotação pré-capitalista para a economia agrária. O resultado dessa análise atribuía à reforma agrária

⁴² PRADO JR. **A Questão Agrária no Brasil**, op. cit. p.167.

⁴³ CIAVATTA, N. (Ribeirão Preto, 1990) Entrevista: Prática Política no Campo: Uma Experiência da Militância Comunista. Concedida a Luiz Flávio de Carvalho Costa. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, 5, nov. 1995.

⁴⁴ PRADO JR. **A Revolução Brasileira**, op. cit. p.139.

um papel expropriatório, massivo e distributivista, que substituiria a grande propriedade feudal voltada para o mercado externo, bem como as relações de trabalho marcadas pela sujeição pessoal. Para Guimarães, a pequena propriedade camponesa seria responsável pelo aquecimento e expansão do mercado interno e pela expansão do capitalismo.

Ao adotar tal avaliação, o autor tecia críticas aos que reconheciam o sistema econômico baseado na grande propriedade como sendo de natureza capitalista, numa clara negação aos pressupostos de Caio Prado Jr. Segundo ele:

Supondo-se inicialmente capitalista o regime econômico implantado no Brasil-Colônia, estaria implícita uma solução diversa daquela preconizada pelos partidários da reforma agrária. Se a estrutura brasileira sempre teve uma configuração capitalista, por que revolucioná-la? Por que reformá-la? (...) a negação ou mesmo subestimação da substância feudal do latifundismo brasileiro retira da reforma agrária sua vinculação histórica, seu conteúdo dinâmico e revolucionário.⁴⁵

Caio Prado parte de uma ótica diversa. Diferentemente de Alberto Passos ele acreditava que a colonização brasileira se fez sobre bases mercantilistas, o que não impediu o desenvolvimento capitalista. No entanto, era possível observar os vestígios desse passado colonial, principalmente no que concerne às relações de trabalho. Por isso, enfatizava que o objetivo central era melhoria das condições de vida do trabalhador, por meio de reivindicações e de leis que pudessem regulamentar essas relações e o uso da terra. A distribuição de terras e o desenvolvimento econômico, com a criação de um mercado interno forte, viriam no rastro dessas melhorias.

Se no plano teórico havia discordâncias quanto aos objetivos da reforma agrária, no plano prático, ou seja, naquele terreno referente à mobilização dos trabalhadores, as divergências acentuavam-se. Um exemplo concreto do acirramento de propostas encontra-se na formação das *Ligas Camponesas* no nordeste brasileiro que, organizadas com a ajuda do PCB, logo adotaram uma postura mais radical, contrapondo-se ao gradualismo assumido oficialmente pelo partido após o V Congresso.

As Ligas Camponesas tornaram-se a expressão política dos conflitos que se expandiram na Zona da Mata nordestina, na medida em que as relações tradicionais de produção começaram a sofrer consideráveis transformações, impulsionadas pelos aumentos das taxas cobradas pelos proprietários de terras, o chamado foro e pela extinção do “sítio”.⁴⁶

⁴⁵ GUIMARÃES, A. P. **Quatro Séculos de Latifúndio**, op. cit. p.p.33/34.

⁴⁶ MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra no Brasil**. Op. cit. Segundo a autora, o foro, correspondia ao aluguel pago pelos trabalhadores pelo uso da terra. Já o termo “sítio” fazia referência à porção de terra cedida pelos usineiros aos trabalhadores para produção de alimentos.

Os confrontos verificados no Engenho da Galiléia, em Pernambuco, foram considerados os precursores da organização dos trabalhadores em torno das Ligas. Em 1959, com o auxílio jurídico de Francisco Julião, o Engenho foi desapropriado o que representou um grande impulso para a expansão das idéias defendidas pelo movimento em outros estados nordestinos.

Em 1955, os foreiros da região, sob a orientação de Julião, criaram a Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuáristas de Pernambuco. Esta sociedade foi registrada em cartório, o que lhe proporcionou um caráter legal frente ao governo, legitimando e amparando, legalmente, as ações dos trabalhadores. No início, a sociedade teve um caráter assistencial e de resistência, combatendo os despejos dos engenhos em virtude da expansão da lavoura canavieira.⁴⁷

Com Francisco Julião na liderança, as Ligas Camponesas, segundo Dias,

Canalizaram a luta e reivindicação pelos direitos dos trabalhadores do campo, a reforma agrária e extensão dos direitos trabalhistas. A trajetória das Ligas caracterizou-se pela crescente radicalização de suas posições, evidenciada na defesa da reforma agrária radical e na adesão ao ideário da revolução camponesa, através da estratégia da guerra de guerrilha, influência evidente da recente revolução Cubana.⁴⁸

A defesa do discurso da revolução camponesa, por meio de uma reforma agrária radical e não conciliatória com outros setores da sociedade, colocava em xeque a proposta de frente única defendida pelo PCB e, ainda, elevava os camponeses à condição de principais atores da revolução socialista que se desencadearia, em meio a um processo político, “do campo para a cidade”.

Em 1961, no Congresso de Belo Horizonte, organizado pelos comunistas por meio da ULTAB, as controvérsias entre o líder das Ligas e o PCB, mostraram-se irreconciliáveis. Neste Congresso formou-se uma Comissão deliberativa sobre a questão da reforma agrária. Das discussões originou-se a *Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas sobre o caráter da Reforma Agrária*. Neste documento, o grande impasse concentrava-se na questão da regulamentação da lei dos arrendamentos e parcerias. Para o PCB não havia contradição em atender as reivindicações imediatas dos trabalhadores, enquanto não se alcançavam as transformações almejadas para o campo brasileiro. Já os representantes das Ligas defendiam medidas mais incisivas. Segundo Guedes o PCB, salientava que,

⁴⁷ RICCI, R. **Terra de Ninguém: Representação Sindical Rural no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1999.

⁴⁸ DIAS, R. B. **Sob o Signo da Revolução Brasileira: A Experiência da Ação Popular no Paraná – 1962/1973**, op. cit. p.40.

(...) tais medidas (parciais de reforma agrária) aumentavam a área de atrito entre as forças camponesas democráticas e o latifúndio, dinamizavam a luta de classe no campo, ajudavam, enfim, a elevar a consciência e o nível de combatividade das massas trabalhadoras rurais pela reforma agrária radical.⁴⁹

Apesar dos argumentos apontados, os posicionamentos do líder das Ligas prevaleceram. Para Julião, qualquer proposta de regulamentação, tanto dos arrendamentos quanto do sistema de parceria, não passava de medidas paliativas e imorais, dada a configuração da estrutura fundiária, caracterizada, segundo ele, pelo monopólio da terra. Sendo assim, propõe a reforma agrária radical e imediata, com a constituição de métodos coletivos de trabalho e propriedade.⁵⁰

Francisco Julião, ao propor a reforma agrária e a revolução socialista tendo os assim chamados camponeses como seus principais protagonistas, iria distanciar-se, cada vez mais, dos propósitos do PCB e de Caio Prado, porque esse posicionamento

⁴⁹ GUEDES, A. O repórter do JB não pode compreender o Congresso dos Lavradores. *Novos Rumos*, 24-30/11/1961. Apud. COSTA, L. F. e SANTOS, R. **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p.23.

⁵⁰ Segundo a Primeira Proposta de Reforma Agrária Unitária dos Movimentos Camponeses do Brasil era: “o monopólio da terra, vinculado ao capital colonizador estrangeiro, notadamente o estadunidense, que nele se apóia, para dominar a vida política brasileira e melhor explorar a riqueza do Brasil. É ainda o monopólio da terra o responsável pela baixa produtividade de nossa agricultura, pelo alto custo de vida e por todas as formas atrasadas, retrógradas e extremamente penosas de exploração semifeudal, que escravizam e brutalizam milhões de camponeses sem terra. Essa estrutura agrária caduca, atrasada, bárbara e desumana constitui um entrave decisivo para o desenvolvimento nacional e é das formas mais evidentes do processo espoliativo interno”. Para superar tal situação, a proposta previa “a radical transformação da atual estrutura agrária do país com a liquidação do monopólio 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”. Para atingir tais objetivos previam a “aplicação da legislação trabalhista; a desapropriação das terras não aproveitadas das propriedades acima de 500 hectares a partir de regiões mais populosas, das proximidades dos centros urbanos, das principais vias de comunicação e reservas de água; adoção de um plano para regulamentar a indenização em títulos federais da dívida pública, em longo prazo e a juros baixos, das terras desapropriadas, avaliadas à base do preço da terra registrado para fins fiscais; Levantamento cadastral completo, pelo governo federal, estaduais e municipais, de todas as terras devolutas; retombamento e atualização de todos os títulos de posse da terra. Anulação dos títulos ilegais o precários de posse, cujas terras devem reverter à propriedade pública; imposto territorial rural deverá ser progressiva, através de uma legislação tributária que estabeleça: 1) forte aumento de sua incidência sobre a grande propriedade agrícola, 2) isenção fiscal para a pequena propriedade agrícola; regularização da venda, concessão em usufruto ou arrendamento das terras desapropriadas aos latifundiários, levando em conta que nenhum caso poderão ser feitas concessões cuja área seja superior a 500 hectares, nem inferior ao mínimo vital às necessidades da pequena economia camponesa.” Torna-se importante ressaltar, que as propostas apresentadas na conjuntura pré-64, independente da legenda partidária ou da ideologia em jogo, apresentavam vários pontos em comum, tais como: a importância de sua execução como instrumento de desenvolvimento nacional; a questão da tributação progressiva; a mudança do dispositivo constitucional que previa o pagamento das indenizações em dinheiro; o cadastramento das propriedades para avaliar a real situação da estrutura agrária brasileira; o latifúndio como símbolo do atraso e o uso das terras devolutas. Além disso, estas reivindicações foram encampadas pelo Estatuto da Terra de 1964, já sob o governo de Castello Branco. In: STÉDILE, J.P. **A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária (1946/2003)**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.73.

desqualificava totalmente a força mobilizatória da classe assalariada. De acordo com o líder,

(...) quando a luta se inicia no campo ela toma, imediatamente, caráter político, o que não ocorre com a classe operária, cuja dinâmica é o aumento de salário. O campesinato desatará o processo revolucionário brasileiro e conseguirá influir para que a classe operária se associe à luta.⁵¹

Partindo da análise realizada, verifica-se que a defesa da reforma agrária, tanto por parte das Ligas quanto do PCB, não se consubstanciava em um fim em si mesma. Esta era entendida, por esses agentes como uma etapa para atingirem o objetivo almejado, a saber: o socialismo. As diferenças residiam nas ações, nas estratégias e na forma que a reforma assumiria no decorrer do “processo revolucionário”. O PCB percorreu um terreno sinuoso tentando adequar-se às mudanças políticas e econômicas do país na medida em que suas estratégias de ação se transformavam, imprimiam novas configurações para a implantação da reforma agrária. Passando de uma reforma radical e expropriatória, expressada no seu manifesto de 1950, o PCB passou para a defesa de uma reforma agrária parcial e gradual, seguindo o gradualismo adotado no campo político no final da década de 50. Mas deve-se ressaltar que, apesar das mudanças de postura do partido frente à transformação da sociedade, que dependendo do contexto seria atingida a curto, médio, ou longo prazo, a reforma agrária ainda era vista como um processo necessário para dissolver os resquícios feudais presentes na estrutura agrária brasileira e, assim, promover o desenvolvimento nacional. Para as Ligas, a reforma seria o trampolim essencial e direto rumo ao socialismo e, por isso mesmo, sua execução deveria ser imediata e massiva.

Conjuntamente com o PCB e as Ligas Camponesas, a Igreja Católica, a partir da década de 50, passou a disputar direta e abertamente, com os demais agentes, a organização dos trabalhadores rurais, inclusive formando sindicatos rurais sob sua influência.

Sua inserção da Igreja no debate sobre a reforma agrária nos anos 50, caracterizava-se pela franca oposição às idéias revolucionárias que se espalhavam pelo campo induzidas pelas ações do PCB e das Ligas. A aplicação de medidas sociais e de conscientização foi realizada especialmente pela Ação Católica Rural (ACR).⁵² A postura

⁵¹ JULIÃO, F. Julião (apóstolo da revolução brasileira) diz: revolução socialista e pelo campo. O Semanário de 31/05/1962. Apud COSTA, L. F. e SANTOS, R. **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998, p.26.

⁵² A Ação Católica Rural era uma extensão da Ação Católica Brasileira. Esta entidade foi criada para leigos, em 1935, por D.Sebastião Leme, com o propósito de desenvolver o trabalho de evangelização, no entanto, era uma entidade diretamente ligada à hierarquia católica.

de defesa da reforma agrária era considerada, neste contexto, como uma ação preventiva e de contenção. De acordo com Martins,

A reforma agrária, ainda sem qualquer definição, passava a ser um objetivo para ela, porém contido e limitado pelo temor de questionar o direito de propriedade e os direitos da classe de proprietários de terra. Era uma motivação conservadora e de direita, menos construída em cima de uma práxis social, que ainda não tinha lugar, uma espécie de antecipação preventiva, e muito mais derivada de um claro antagonismo ideológico em relação às esquerdas.⁵³

Tal preocupação pode ser apreendida por intermédio da carta pastoral de D. Inocêncio Engelke, *Bispo de Campanha*, publicada em Minas Gerais, em 10 de setembro de 1950. O documento era o resultado das discussões da Primeira Semana Ruralista organizada pelo bispo e pela Ação Católica Brasileira, cuja finalidade consistia em debater não somente os problemas da questão agrária brasileira, como, advertir seus participantes, fazendeiros, religiosos e professores, sobre o avanço das idéias comunistas no campo. Sintomaticamente, esta carta foi divulgada logo após o Manifesto do PCB de 1950, que pregava a reforma agrária radical.⁵⁴

O documento episcopal, intitulado: *Conosco, sem nós ou contra nós se fará a Reforma Agrária*, chamava a atenção para as precárias condições de vida dos trabalhadores rurais, esclarecendo que esse ambiente era propício para a difusão das idéias “espúrias”, por isso, conclamava a sociedade a se *antecipar à revolução*, antes que grupos indesejáveis a fizessem. E, em um tom alarmista, o documento justificava a necessidade de medidas emergenciais, pois,

Os agitadores estão chegando ao campo. Se agirem com inteligência, nem vão ter a necessidade de inverter coisa alguma. Bastará que comentem a realidade, que ponham a nu a situação em que vivem e vegetam os trabalhadores rurais.(...) Longe de nós, patrões cristãos, fazer justiça movidos pelo medo. Antecipai-vos à revolução. Fazei por espírito cristão o que vos indicam as diretrizes da Igreja.⁵⁵

Segundo o documento, a Igreja deveria se guiar pelas palavras de Pio XI, quando este admite que “*O maior escândalo da Igreja no século XIX foi ter perdido a*

⁵³ MARTINS, J. S. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p.95.

⁵⁴ MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Hucitec, 1999.

⁵⁵ Primeira Proposta de Reforma Agrária da Igreja Católica do Brasil – 1950. In: STÉDILE, J.P. **A Questão Agrária no Brasil. Programas de Reforma Agrária (1946/2003)**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.32.

classe operária, não cometamos a loucura de perder, também, o operariado rural.”⁵⁶ Neste sentido, destaca que,

(...) a situação do trabalhador é, em regra, infra-humano entre nós. Merecem o nome de casa os casebres onde moram? É alimento a comida de que dispõem? Podem-se chamar de roupas os trapos com que vestem? Pode-se chamar de vida a situação em que vegetam, sem saúde, sem anseios, sem visão, sem ideais?(...)⁵⁷

A situação precária do trabalhador rural alimentava, segundo o documento, a intensificação do êxodo rural para os centros urbanos, já que estes exerciam forte poder de atração sobre a população rural que se deslocava à procura de melhores condições de vida e salários. No entender da Igreja este processo era pernicioso para os trabalhadores, uma vez que a indústria, em processo de desenvolvimento, não teria condições de absorver tamanho contingente populacional e, tal como no campo, se transformariam em um contingente marginal ao processo de desenvolvimento. Para os proprietários rurais, o reflexo do êxodo se faria abater sobre a produção, pois diminuiria substancialmente o número de mão-de-obra disponível para as grandes lavouras. Especificamente para a Igreja, o temor pairava sobre “*a perda de seu rebanho para os comunistas, em consequência dos efeitos socialmente desagregadores da vida urbana sobre os migrantes.*”⁵⁸

A fim de reverter essa situação que ameaçava o *status quo* vigente, a Igreja propõe uma *Reforma Social Agrária* a ser desenvolvida por etapas. Em um primeiro momento os esforços voltar-se-iam para a seleção e formação de líderes, cuja tarefa centralizar-se-ia na recuperação do operariado do campo. Neste momento, o termo “recuperar o operariado do campo” significava, antes de tudo, distanciá-los dos ideais radicais e revolucionários. A influência da esquerda seria combatida por meio do fortalecimento da evangelização e dos ideais cristãos, objetivando, também, conscientizá-los de que a mudança da sua condição de vida poderia e deveria ser realizada dentro do sistema vigente. Por isso, a importância atribuída aos líderes comunitários, visto que,

Vendo sair de seus próprios meios os apóstolos de uma redenção social e cristã, o mundo agrícola tomará consciência do importante papel que exerce no seio da comunidade nacional e se encontrará apto ao exercício de seus sagrados direitos e de suas não menos sagradas obrigações (...) Só, assim, apoiado na ação e na palavra de elementos tirados de seu meio, nos quais deposita toda a sua confiança, o homem do campo poderá defender-se contra as perigosas seduções daqueles que enxergam nele um caldo de cultura fecundo para o bacilo das agitações e das

⁵⁶ Idem, p. 31.

⁵⁷ Idem, p. 31.

⁵⁸ MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta**, op. cit. p.101.

revoluções violentas, poderá contribuir para que sua numerosa classe venha a coloca-se em igualdade de condições com as demais classes dos setores urbanos.⁵⁹

Além de conscientizar, os líderes comunitários exerceriam o papel de condutores das reivindicações dos trabalhadores. Sua meta, neste caso, seria defender a implantação da “humanização do trabalho” por meio de leis que regulamentassem as relações de trabalho no campo, assim como já acontecia nos centros urbanos.

Com relação à segunda etapa da reforma agrária, o documento não apresenta uma proposta precisa quanto ao método da reforma. Nota-se, ainda, a ausência de uma definição quanto ao aparato legal necessário para sua execução. A defesa da reforma agrária, sem muitas definições e incipiente, era considerada o antídoto para que a situação no campo não fugisse ao controle da ordem estabelecida. Nos dizeres de Martins, a origem política do comprometimento da Igreja com a questão da reforma agrária representava “*a opção preferencial pela ordem.*”⁶⁰ Sendo assim, o documento chamava a atenção dos proprietários de terras para que tomassem as rédeas das transformações sociais e passassem a defender a reforma dentro dos preceitos cristãos⁶¹ que preservavam a propriedade privada, antes que a esquerda a fizesse nos moldes revolucionários.

Se por um lado o documento de 1950 apresentava uma raiz nitidamente conservadora, por outro marca o início da trajetória da Igreja com relação aos problemas do campo e sua efetiva atuação por meio da ação pastoral. Portanto, a inserção da Igreja perante a questão agrária desenvolveu-se, inicialmente, de forma contraditória visto que impunha o imperativo das transformações no campo, mas como elemento necessário para a conservação da propriedade.

No entanto, os preceitos defendidos no documento de 1950, não devem ser considerados enquanto uma visão hegemônica no interior da Igreja. Havia uma crescente

⁵⁹ Primeira Proposta de Reforma Agrária da Igreja Católica do Brasil – 1950, op. cit. p.p.36/37.

⁶⁰ MARTINS, J. S. **Caminhada no Chão da Noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo**. São Paulo: Hucitec, 1989. p.31.

⁶¹ O documento nos oferece indícios do que seria uma reforma agrária dentro dos padrões cristãos, ao indicar que haveria “uma enorme massa de trabalhadores sem terras e enormes áreas de terras sem trabalhadores...”. Ao salientar a existência que grandes extensões de terras incultas, aponta, com clareza, para uma reforma agrária, em terras desocupadas, o que não ameaçaria diretamente os proprietários rurais. E segue apelando para a fé, tentando convencer os proprietários rurais a defender a causa da reforma agrária, como uma das soluções para os problemas do campo, ao relatar que: “o Cristianismo não se contenta com vossas esmolas – exige de vós justiça para vossos trabalhadores. Dai-lhes uma condição humana e cristã. (...) E isso não com o pavor da derrota, mas por uma questão de fé, pois a fé nos ensina que, sendo todos filhos do mesmo Pai que está nos céus, somos todos irmãos. Há de haver na terra lugar para todos nós. Deus não errou a conta, e o mundo há de abranger-nos, sem a necessidade de mutuamente nos devorarmos”.

onda de divergências internas, em especial aquelas ligadas à análise e às causas dos problemas nacionais, especificamente os relacionados ao meio rural.⁶²

O documento “Declaração dos Bispos do Nordeste” em suas duas versões, de 1956 e de 1959, exemplifica a concretização desses intensos debates. Ao apontar para mudanças significativas com relação à interpretação que uma *parcela da Igreja*,⁶³ começava a promover quanto às causas dos problemas sociais e econômicos do meio rural brasileiro. Segundo Martins,

(...) o novo conceito que centraliza o pensamento episcopal é o do desenvolvimento. (...) A primeira decorrência da adoção do conceito de desenvolvimento como idéia mestre da interpretação da realidade social por parte da Igreja foi uma ampla reavaliação crítica da situação e das relações sociais e, mais especificamente, das relações de trabalho.⁶⁴

De acordo com essa interpretação, as péssimas condições de vida dos trabalhadores rurais provinham da ausência de desenvolvimento econômico e, por conseguinte, da incapacidade das economias atrasadas de gerar possibilidades reais para romper com o círculo vicioso da pobreza do campo. Desta feita, o desenvolvimento capitalista, com vistas a uma plena e justa distribuição da riqueza, resultaria na minimização dos aspectos negativos das relações produtivas no campo.⁶⁵ Martins salienta que,

A declaração é quase um documento técnico, com indicação de diagnósticos econômicos e soluções. É verdade que foi produto de uma reunião mista, envolvendo bispos, técnicos do governo e militares. Se a carta do bispo de Campanha foi um documento centrado na noção de ordem, a Declaração dos Bispos do Nordeste foi um documento centrado

⁶² Segundo o autor, vários documentos episcopais foram produzidos buscando não somente chamar a atenção para os problemas regionais e do campo, como também formulavam explicações para as causas da situação explosiva do meio rural: "A Igreja e a Amazônia" de julho de 52; "A Igreja e o Vale do São Francisco" de agosto de 52; 2ª assembléia geral da CNBB de setembro de 54 e o documento mais crítico elaborado a partir das análises socioeconômicas realizado pela Conferência dos Bispos do Nordeste em 1956, em Campina Grande/ PB.

⁶³ A inserção da Igreja no debate político em torno da questão agrária acontece de forma complexa por congregar em seu interior o surgimento e desenvolvimento de vários posicionamentos que buscavam encontrar explicações e soluções para os problemas políticos e sociais do campo brasileiro. A convivência de concepções tão distintas no interior da Igreja é possível porque, segundo Geraldo Poker: “ (...) apesar de pretender-se única e homogênea, não trata e nem fala a seus fiéis todos da mesma maneira (...) Os diferentes modelos de religiosidade parecem endereçar-se a atender os interesses e necessidades de classes sociais determinadas. Usando a metáfora do corpo, a Igreja consegue universalizar-se ao mesmo tempo em que se particulariza (...) por mais contraditório que seja o catolicismo já há muito vem servindo como religião que fornece a legitimidade teológica para a dominação e conservação e simultaneamente, também, sendo depositário ideológico do qual se pode retirar os princípios das lutas de resistência e transformação.” POKER, J. G. A. B. **A Prática da Vida e os Desencontros da Libertação**. São Paulo: Dissertação de Mestrado. USP, 1994. p.p. 120/121.

⁶⁴ MARTINS, J. S. **Caminhada no Chão da Noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo**, op. cit. p.42.

⁶⁵ MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta**, op. cit. p.110.

na noção de progresso. É fundamentalmente uma declaração *desenvolvimentista*, com amplas recomendações favoráveis à modernização técnica, aos investimentos de capital, à modificação das estruturas econômicas. É, de modo claro, uma opção pelo desenvolvimento econômico como saída para o atraso, a pobreza e a economia agrária tradicional e latifundista.⁶⁶

Há que se ressaltar a presença do presidente Juscelino Kubitschek no encerramento do conclave, onde se pronuncia favorável aos posicionamentos defendidos na Declaração. Posteriormente, a criação da Operação Nordeste, embrião da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), cujo objetivo era arquitetar projetos de integração regional e de desenvolvimento econômico para a região. Essas iniciativas eram um reflexo das discussões em torno da miséria e do atraso econômico de algumas localidades, no caso da SUDENE, principalmente do Nordeste brasileiro. Os bolsões de pobreza alimentavam os bolsões de instabilidade política, estimulando a proliferação das Ligas Camponesas e de outros movimentos de trabalhadores no interior do Brasil. Esse fato era analisado enquanto um elemento comprobatório de tal tese, justificando a ação estatal como um instrumento para conter o avanço desses grupos.

A reforma agrária, nos documentos episcopais deste período, era considerada, conjuntamente com a adoção de leis que assegurassem a igualdade jurídica e os direitos civis aos trabalhadores, um dos preceitos relevantes para sanear os problemas de ordem política e social. No entanto, a Igreja se debatia entre duas considerações aparentemente antagônicas: de um lado defendia a execução de uma reforma agrária, fincada nos preceitos cristãos de que *“todo homem, na verdade, tem o direito a aspirar à propriedade, para si e sua família, de um pedaço de terra, sobre o qual estabeleça permanentemente o seu lar e de cuja entranha retire, pelo trabalho, o próprio sustento e dos seus”*. Por outro, considerava dever do Estado a defesa do direito de propriedade, já que *“possuir singularmente bens como seus é direito dado ao homem pela natureza”*.

O documento - *Reforma Agrária: Uma Questão de Consciência* fornece os princípios que norteariam a execução de uma reforma agrária definida como justa por parte da ala considerada conservadora da Igreja. E pelo trecho abaixo, pode-se apreender os descompassos dos diversos posicionamentos com relação aos problemas relacionados ao campo. Segundo o documento,

⁶⁶ MARTINS, J. S. *Caminhada no Chão da Noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo*, op. cit. p.37.

(...) não negamos que em alguns aspectos esse regime pode e deve ser urgentemente melhorado, para obedecer aos ditames da justiça e satisfazer às exigências do bem comum. Assim, por exemplo, lugares há em que as condições de vida do homem do campo estão a clamar por uma grande melhoria. Em várias zonas, é conveniente substituir propriedades grandes por outras médias, ou até pequenas, facilitando-se desse modo o acesso do trabalhador à condição de proprietário.(...) Sobretudo, cumpre que a lei não viole direitos adquiridos, cujo respeito é uma das bases de toda a ordem legal nos países civilizados. Por exemplo, pode e deve o Estado conceder terras devolutas, das quais é proprietário, a trabalhadores rurais. Mas não pode decretar a transferência de propriedades particulares para as mãos de terceiros, a não ser que se demonstre haver para isto, em uma ou outra zona, justa e grave causa, fundada no bem comum. Ainda assim, é mister que cada proprietário possa fazer valer os seus direitos. E a desapropriação só será justa se for feita mediante indenização exatamente igual ao valor da propriedade.⁶⁷

Nestes termos, considerava-se apropriada uma reforma agrária circunscrita às terras devolutas, ou em regiões onde houvesse graves conflitos de terras. Ainda assim, a desapropriação deveria ser realizada obedecendo aos princípios constitucionais da indenização em dinheiro. Portanto, os limites da reforma agrária eram estabelecidos pelo direito de propriedade, por isso a defesa de que a reforma a ser executada deveria ser, primordialmente, em terras do Estado. Mais do que isso, o documento procura dissecar as diferenças existentes entre a reforma agrária de cunho “comunista” e a reforma agrária tida como justa, que obedecia aos desígnios cristãos.

No início do documento, há um aviso preliminar que tenta esclarecer ao leitor que na conjuntura pré 64 havia duas formas de conceber a reforma da estrutura fundiária. Neste sentido, afirma o documento que,

Pode-se falar de uma reforma agrária sadia, que constitua autêntico progresso, em harmonia com nossa tradição cristã. Mas também se pode falar de uma reforma agrária revolucionária, esquerdista e malsã, posta em desacordo com essa tradição. Este último tipo de reforma agrária importa em golpear a fundo até em eliminar a propriedade privada. Por isso mesmo ele deve ser tido como hostil também à família.⁶⁸

A partir de 1963, a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), assumiria uma defesa mais efetiva da reforma agrária, concebendo-a como solução inadiável, conjuntamente com outras medidas de ordem educacional, técnica, assistencial e creditícia. Além disso, admitia-se que *“a desapropriação por interesse social não só não contraria em nada a Doutrina Social da Igreja, mas é uma das formas viáveis de realizar,*

⁶⁷ SIGAUD, G. P. (org) **Reforma Agrária: Uma Questão de Consciência**. São Paulo: Vera Cruz, 1962. p.p. 182-184.

⁶⁸ Idem, p.01.

(...) *a função social da propriedade rural.*”⁶⁹ Tendo em vista tal perspectiva, a indenização poderia ser efetivada em dinheiro ou em títulos da dívida pública, de acordo com as possibilidades do país e atendendo as prerrogativas do bem comum.

Para Moreira, esta tomada de decisão marca o início da superação, por uma parte da Igreja, do chamado “*dogma da propriedade privada, pela noção de função social da propriedade e, sobretudo, o principal entrave para a realização da reforma agrária, a necessidade de indenização prévia, justa e em dinheiro.*”⁷⁰ Outro ponto que pode-se apreender desse redirecionamento de uma parcela da Igreja, no que tange à reforma agrária, refere-se à crescente inserção dos ideais socialistas no interior dos quadros da Igreja, influência que será mais claramente percebida após a década de 70.

O ponto de partida que sustentou a adoção de outras formas de interpretar os instrumentos viabilizadores de uma efetiva reforma agrária no país, bem como os princípios que deveriam nortear a organização dos trabalhadores rurais em sindicatos e organizações, foi, sem dúvida, a noção *moral de progresso e desenvolvimento*, defendida na *Declaração dos Bispos do Nordeste*. Para Martins,

Essa concepção moral de desenvolvimento servirá, nos anos seguintes, como parâmetro crítico para a avaliação pastoral e política das condições de vida do povo brasileiro por parte da Igreja. Será a idéia elemento que permitirá o avanço da consciência e da postura crítica de religiosas, sacerdotes, e bispos no confronto de uma realidade social de conflitos, violência e expropriação. (...) Mas, se antes a motivação tinha uma raiz conservadora, em defesa da ordem, agora a raiz era outra: tratava-se de promover uma entrada maciça dos trabalhadores rurais no moderno mundo capitalista, basicamente no mundo da igualdade jurídica e dos direitos civis.⁷¹

Vale ressaltar que esta idéia moral de progresso não significou o abandono das premissas anticomunistas no interior da Igreja. Tanto que, no governo Goulart, quando este assume a defesa das *Reformas de Base*, dentre elas a reforma agrária como plataforma principal de seu turbulento mandato, setores da Igreja e da sociedade civil se organizam em torno da TFP (Tradição, Família e Propriedade), com um discurso fincado na defesa da propriedade e contrário a qualquer alteração da estrutura fundiária. De acordo com Martins, a Igreja somente irá firmar uma posição doutrinária a favor da reforma agrária a partir da

⁶⁹ MOREIRA, A. *O Papel da Igreja na Questão Agrária*. Bragança Paulista: EDUSF, 1994. p.11.

⁷⁰ Idem, p.11.

⁷¹ MARTINS, J. S. *Caminhada no Chão da Noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo*, op. cit. p.p.44/45.

década de 80, após um longo processo de amadurecimento de sua experiência com o trabalho pastoral.⁷²

Paralelamente às disputas políticas dos agentes que tentavam direcionar os movimentos dos trabalhadores rurais em prol da execução de uma reforma agrária instrumentalizadora de seus projetos políticos, havia, também, um emaranhado de propostas de reformulação da estrutura fundiária e, conseqüentemente, da economia rural nos mais diversos meios da sociedade, sejam eles institucionais ou não. Segundo Aspásia Camargo,

Nunca tantas forças se manifestaram convencidas da necessidade e da urgência de uma reforma agrária. O governo, a classe política, a sociedade civil, as associações camponesas e mesmo as classes produtoras, que, em posição defensiva, aceitam já medidas de transformação social no campo. No entanto, a multiplicidade de propostas encobre interesses e compromissos de natureza diversa. (...) transformando o surto reformista em um penoso e difícil impasse.⁷³

Não por acaso, se multiplicavam os projetos de reforma agrária no Congresso Nacional que terminavam por perder-se em meio às discussões políticas e ideológicas incapazes de se traduzir em resultados efetivos. De acordo com Mary del Priore, entre 1947 e 1962, nada menos que 45 projetos de lei relacionados à temática tramitaram no Congresso.⁷⁴

⁷² Segundo o autor o documento que marca claramente uma posição oficial da Igreja com relação a reforma agrária é a *Igreja e os problemas da Terra*. CNBB, 1980. Vários fatores contribuíram para o crescimento da pastoral de conscientização da Igreja, possibilitando, inclusive, o surgimento de uma “ala” denominada progressista dentro da Instituição, cuja base teórica era alicerçada na associação do socialismo com o cristianismo. Posteriormente, essa nova “doutrina” ganhou representação na chamada Teologia da Libertação que, nas décadas posteriores, exerceu uma grande influência com relação a reivindicação da reforma agrária e na organização dos trabalhadores rurais. Dentre as transformações internas pode-se, ainda, ressaltar o trabalho pastoral, mais combativo e de cunho intervencionista frente aos problemas sociais, principalmente aos relacionados ao meio rural. Organizações como, a já citada, Ação Católica Brasileira, que a partir de 1948, passou por um processo de reestruturação e renovação pastoral e o surgimento da JOC (Juventude Operária Católica), JAC (Juventude Agrária), JEC (Estudantes Secundaristas), JUC (Juventude Católica Universitária) e JIC (Juventude Independente). A essas organizações, formadas por religiosos e civis, somava-se as Comunidades Eclesiais de Base, formalmente oficializadas na II Assembléia Geral da Conferência Episcopal Latina Americana, realizada em Medellin, na Colômbia, que tinha como objetivo criar espaços de sociabilidade, onde os fiéis pudessem refletir sobre sua realidade e ao mesmo tempo transformarem-se em sujeitos de práticas que viessem a modificá-la. A partir da década de 70, surge a Comissão Pastoral da Terra, que em nome da opção pelos pobres, irá intervir nos conflitos agrários e mediar diretamente a organização dos trabalhadores rurais em movimentos sociais, com o propósito de reivindicar uma ampla reforma da estrutura agrária no país. Além do trabalho desenvolvido por essas organizações, que fortaleceu uma visão mais “progressista” dentro da Igreja, há que se ressaltar que, em especial, na década de 60 e 70, ocorreu uma repressão aos religiosos, principalmente os que estavam envolvidos com os trabalhos pastorais de educação e conscientização, considerados núcleos de desenvolvimento de idéias subversivas. Ver SALEM, (org) *Dos Palácios à miséria da Periferia*. In: **Igreja dos oprimidos**. São Paulo: Brasil Debates, 1981 e MARTINS, J. S. **Caminhada no Chão da Noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo**, op. cit.

⁷³ CAMARGO, A. A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. O **Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1983. p.201.

⁷⁴ PRIORE, M. e VANÂNCIO, R. **Uma História da Vida Rural no Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. p. 199.

Parte considerável dessas propostas foi estimulada pelo fortalecimento do movimento nacionalista⁷⁵ na sociedade civil e nas fileiras congressistas. A Frente Parlamentar Nacionalista, que surge como reflexo da importância adquirida pelo movimento, reunia no Congresso Nacional, políticos progressistas de várias agremiações, visando acumular apoio para reivindicar e aprovar reformas estruturais, que muitas vezes, não encontravam eco em suas legendas de origem. Apesar das diferenças de programas partidários havia, tanto entre os participantes da FPN quanto em relação aos simpatizantes do movimento, uma convergência de idéias centrada na necessidade de promover um desenvolvimento econômico autônomo para o país. Neste sentido, Rogério Proença Leite, salienta que,

O principal aspecto econômico que se encontra inserido neste nacionalismo político é a tentativa de expansão do mercado capitalista tendo em vista um “desenvolvimento autônomo”. A principal orientação que guiava os países latinos americanos no pós-guerra residia no esforço de completar o chamado ciclo de substituição das importações e iniciar uma nova fase de produção de bens de capital. Essa passagem implicava na dinamização do mercado interno e no fortalecimento da produção nacional, objetivando senão inverter pelo menos minimizar o fluxo de investimentos externos para o real desenvolvimento de uma economia independente.⁷⁶

Na prática, independentemente das diferenças ideológicas no interior do movimento, a reforma agrária era considerada um dos instrumentos primordiais para alavancar o desenvolvimento nacional. Em primeiro lugar, porque contribuiria para o fortalecimento do mercado interno, suporte necessário para a otimização da indústria, e, em segundo lugar, porque possibilitaria a modernização da agricultura, tornando-a racionalmente produtiva e capaz de atender à crescente demanda interna por produtos e matéria-prima para a indústria. Para Vânia Moreira, “*desde a era Vargas a colonização e a*

⁷⁵ Embora não seja o foco da pesquisa, torna-se importante indicar os pressupostos sobre reforma agrária do movimento nacionalista em virtude da forte influência deste movimento na sociedade e no cenário político brasileiro. De acordo com Vânia Moreira, “Esse movimento, dos anos 50 e 60, marcou profundamente o pensamento e a ação de políticos, intelectuais, sindicalistas, trabalhadores, padres e estudantes (...) A luta política e ideológica dentro dos partidos, sindicatos e associações de intelectuais, estudantes e militares foi matizada pelo vocabulário nacionalista e entre as inúmeras tendências nacionalistas então existentes duas destacaram-se pela amplitude obtida no cenário da época: o nacional-desenvolvimentismo e o nacionalismo econômico”. Não obstante a multiplicidade de tendências, comungava da idéia do desenvolvimento econômico autônomo para o país. MOREIRA, V. L. **Nacionalismos e Reforma Agrária nos Anos 50**. In: *Revista Brasileira de História*, vol.18, nº 35. São Paulo, 1998.

⁷⁶ LEITE, R. P. **A Dupla Face do Nacionalismo: Ideologia, Discurso e Dominação em Kubitschek e Médici**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1995. p.104.

*reforma agrária eram interpretados como fatores indispensáveis à modernização da agricultura, à formação de um mercado interno consumidor e à efetiva industrialização”*⁷⁷

Se por um lado a reforma agrária era interpretada pelos governos pós 54 como uma das medidas necessárias para que o Brasil alcançasse o “status” de nação moderna, por outro, o jogo de forças políticas condenava-os a uma posição vulnerável de quase estagnação frente à temática. Neste sentido, contando que havia certo consenso com relação à necessidade da reforma agrária, esta se esvaziava no preâmbulo das definições. De acordo com Aspásia Camargo,

Existiam dois problemas básicos e correlatos, que constituíam o cerne das discussões sobre a política agrária: o primeiro, relacionado com a questão fundamental de saber que *tipo* de reforma agrária implementar (tendo em vista a multiplicidade de projetos que iam desde da reforma expropriatória distributivista até a capitalista, proposta pelos grupos mais conservadores) isto é, quem beneficiar, e a que nível, em detrimento de que forças sociais e políticas; o segundo, refere-se as fórmulas institucionais para executá-la através de alianças que tornem seus custos sociais politicamente viáveis.⁷⁸

Assim, o poder executivo na conjuntura pós 54, seguia equilibrando-se sobre o fio da navalha. Sujeito às pressões das massas e a necessidade de realizar alianças visando ampliar sua base governista, projetava em seus planos de ação medidas que buscavam criar anteprojetos oficiais sobre a reforma agrária. Não raro observar nas mensagens de governo, ou em pronunciamentos oficiais, o combate ao latifúndio e a defesa de reformas na estrutura agrária. No entanto, o “ímpeto” reformista esbarrava “*em sólidas resistências, tanto da sociedade civil, quanto do Congresso, que impuseram limites políticos aos planos de governo, obrigando seus mandatários a avaliar os riscos e redefinir prioridades sob pena de desestabilizar o poder.*”⁷⁹

Vargas, em seu segundo mandato, retomou as discussões em torno da reestruturação fundiária. Em sua campanha presidencial, em 10 de agosto de 1950, ele acenava para a formulação de uma Lei Agrária que condicionasse o uso da propriedade rural a uma finalidade social. Segundo Vargas em seu discurso,

O latifúndio, que é a terra improdutiva, não aproveitada, à espera de valorização, deve ser desapropriado pelo Estado para fins de utilização econômica. Mas quem for proprietário de terras e não puder aproveitá-las

⁷⁷ MOREIRA, V. L. **Nacionalismos e Reforma Agrária nos Anos 50**, op. cit. p.15.

⁷⁸ CAMARGO, A. A. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)**, op. cit. p.193.

⁷⁹ Idem, p.127.

por falta de recursos, precisa receber financiamento, para poder produzir. A própria terra é a mais sólida das garantias.⁸⁰

A fim de dar encaminhamento às intenções de campanha, Vargas criou a Comissão Nacional de Política Agrária,⁸¹ em 1951, por meio do Decreto n.º 29803, cujo objetivo era propor diretrizes para a organização e o desenvolvimento da economia agrícola.

A evidente habilidade política em seu discurso de campanha, no sentido de tentar congregiar forças políticas antagônicas, não foi suficiente para neutralizar as discussões em torno da mudança do dispositivo constitucional que regulamentava o pagamento das indenizações em dinheiro.

A estratégia traçada pela Comissão de Política Agrária para contornar limites impostos pela Constituição de 1946, consistia em criar uma emenda constitucional que submetesse à desapropriação dos latifúndios improdutivos ao artigo 147, da Constituição Federal, que recomendava a desapropriação por interesse social, e não mais ao artigo 141, parágrafo 16, que estabelecia a desapropriação com pagamentos indenizatórios prévios e em dinheiro.

A Comissão julgava que, se as propriedades fossem desapropriadas por não cumprirem sua função social, não seria prudente efetuar o pagamento com base no valor de mercado já que, na maior parte dos casos, esse valor era mantido “artificialmente” por meio de especulação.

Assim, a proposta de pagamentos indenizatórios realizar-se-ia tendo por base o “valor histórico” da propriedade, ou seja, o montante pago pelo desapropriado no ato da compra do imóvel, acrescido do pagamento das benfeitorias e dos juros bancários.⁸²

⁸⁰ Discurso em São Paulo, 10 de Agosto de 1950. In: Getúlio Vargas. **A Campanha Presidencial**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1951. p.53.

⁸¹ Dentre as metas a serem alcançadas pela Comissão, por meio de seus estudos exploratórios sobre a realidade do campo brasileiro, figuravam: “maior desenvolvimento, produtividade e estabilidade da produção, mercado, preços dos produtos do campo e dos rendimentos dos produtores, ao mesmo passo que preços mais baixos para os consumidores; amparo ao trabalhador rural, ampliação de suas possibilidades de emprego e melhoria dos seus salários e condições de vida; extensão progressiva aos meios rurais do regime de previdência e assistência; revisão das regras do direito positivo que regulam as relações entre proprietário, e parceiros e foreiros, com o objetivo de dar eficácia às garantias e assegurar aos lavradores o fruto de seu trabalho; barateamento da terra, através do desencorajamento de sua posse improdutiva ou especulativa, como a revisão das normas legais sobre desapropriação para fins de colonização, melhor utilização das terras do domínio público da União, do Estado e dos Municípios, bem como ampliação substancial dos recursos e dos órgãos públicos no sentido de tornar acessível a propriedade da terra ao maior número, através de um plano nacional de colonização”. In: DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**. Brasília: Gráfica Brasileira, 1985. p.163.

⁸² GUIMARÃES, A. P. Reforma Agrária. In: BELOCH, I. e ABREU, A. A. (org) **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983)**. v. 04. Forense Universitária.

O item baseado no valor histórico era extremamente polêmico e considerado totalmente inaceitável para diversos setores. As *Diretrizes para a Reforma Agrária no Brasil*, contava com mais cinco itens, dentre eles destacavam-se: a colonização a ser realizada em áreas de terras férteis e próximas a mercados de consumo; a disponibilização de crédito, preferencialmente para o pequeno produtor, com diminuição dos entraves burocráticos e diminuição das garantias reais exigidas e a aplicação de impostos territoriais. Em consonância com seu discurso de campanha, Vargas esperava promover o desencorajamento da posse improdutiva da terra e, ao mesmo tempo, estimular os proprietários a investir uma parte maior da sua renda em benefício da racionalização da produção.⁸³

A tramitação das diretrizes, embora contasse com a aprovação e recomendação de Vargas, se arrastou pelo Congresso em virtude dos impasses causados pelas discussões entre membros da oposição e situação. Com isso, a Comissão de Justiça do Senado mandou arquivar a proposta de desapropriação por interesse social, esvaziando-se, portanto, as diretrizes da Comissão Nacional de Política Agrária. A alegação para o arquivamento fundamentava-se no julgamento de que a reforma agrária não poderia vincular-se somente a distribuição de terras, mas também a projetos que contemplassem a assistência técnica, financeira, o transporte e o escoamento da produção.

Este, aliás, seria o argumento comumente utilizado pela oposição para dificultar a tramitação das propostas de reforma enviadas ao congresso até 1964, quando esta sofre um duro golpe com a promulgação do Estatuto da Terra, Lei n.º 4504, especialmente por dois motivos: o primeiro referia-se à aprovação da desapropriação por interesse social conjugada à emenda constitucional que previa pagamentos das indenizações em títulos da dívida pública; e o segundo, pela oficialização de uma política agrícola, inclusa na mesma lei.

Ainda no governo Vargas, o projeto de reforma agrária⁸⁴ apresentado pelo deputado Coutinho Cavalcanti do PTB/SP, mesmo ajustado às diretrizes da Comissão e apesar de ser “(...) considerado como o modelo de proposta identificada com os

⁸³ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.p.166/167.

⁸⁴ O plano geral de reforma agrária do deputado apresentava objetivos comumente defendidos por várias forças sociais e políticas, tais como: combater o latifúndio e o minifúndio; melhorar a organização e extensão do crédito agrícola; estimular as diversas formas de associação; eliminar progressivamente, substituindo por formas racionais, o sistema feudal de exploração e ocupação da terra, elevar os índices de produtividade da terra e aumentar o volume geral da produção, quantitativamente e qualitativamente; condicionar o direito a propriedade à produtividade econômica do imóvel, de acordo com sua capacidade e destino. Projeto de reforma agrária apresentado pelo deputado Coutinho Cavalcanti PTB/SP. In: STÉDILE, J.P. **A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária (1946/2003)**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.41.

*trabalhistas e com os reformistas de uma forma geral*⁸⁵, se dissolve, assim como as demais propostas, em meio aos impasses políticos e às discordâncias quanto ao formato que a reforma deveria assumir. Dentre as diretrizes inovadoras figurava a importância que os municípios teriam como executores da lei por meio das Comissões Agrárias Municipais. Essas Comissões seriam encarregadas de promover o levantamento das terras suscetíveis de desapropriação, bem como os planos de desapropriação.⁸⁶

No capítulo II, artigo 70, do projeto de Cavalcanti, a avaliação das propriedades seguiria a seguinte ordem,

As terras incultas, susceptíveis de um cultivo permanente em extensão superior a 30% de sua área total; as manifestadamente mal cultivadas; as beneficiadas por obras públicas ou sociais; exploradas sistematicamente em regime de arrendamento ou renda fixa, em dinheiro ou em espécie, durante um período mínimo de 5 anos; as situadas nas proximidades dos centros populosos e que não estejam sendo intensiva e racionalmente exploradas, de acordo com o abastecimento local.⁸⁷

Neste processo de liberação de terras, incluíam-se, ainda, as terras devolutas, que, como as demais, passariam pelo cadastramento e, em seguida, seriam liberadas para desapropriação pelas Comissões Municipais.

A proposta ressaltava a regulamentação dos contratos trienais de arrendamento com a taxa de pagamento máxima fixada em 15% do valor do imóvel e 20% para os contratos de parceria.

Quanto à indenização, esta se basearia no valor declarado pelo proprietário da terra para fins de tributação no ato do cadastramento, acrescido de juros. Apesar de detalhado, o projeto de reforma agrária de Cavalcanti não mencionava o procedimento pelo qual se efetuariam os pagamentos dos imóveis, ou seja, se haveria a necessidade de alteração da Constituição de 1946, em seu artigo 141, parágrafo 16. Assim, ao mesmo tempo em que se esquivava do tema polêmico, lançava a sua proposta no “buraco negro” das interpretações, onde o parâmetro utilizado gravitava em torno do direito de propriedade e da constitucionalidade da proposta.

De todas as iniciativas governamentais que visavam uma reformulação agrária, sejam as relacionadas com mudanças nas relações de trabalho ou, ainda, da estrutura fundiária, poucas sobreviveram à pressão exercida pela oposição. De acordo com Aspásia Camargo,

⁸⁵ CAMARGO, A. A. *A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)*, op. cit. p.151.

⁸⁶ Projeto de reforma agrária, apresentado pelo deputado Coutinho Cavalcanti PTB/SP. op. cit. p.41.

⁸⁷ Idem, p.42.

Restaram o Serviço Social Rural, absorvido pela inércia burocrática (...); a Comissão de Política Agrária, que conseguiu durante vários anos prestar informações e serviços que abasteciam comissões de estudos e mantinham viva a idéia de um necessário reajuste da estrutura agrária às novas exigências do desenvolvimento.⁸⁸

As intenções do governo Vargas, relacionadas à política agrária foram duramente criticadas pela oposição. O jornalista Carlos Lacerda, insistente crítico das diretrizes formuladas pela Comissão, chamava a atenção para o fenômeno do êxodo rural e de como este processo estava transferindo para as cidades as graves distorções do campo. Considerava que, tendo em vista, a gravidade dos problemas, fazia-se urgente criar medidas contundentes de reforma agrária e não paliativas como a criação do Serviço Social Rural,⁸⁹ prevista nos objetivos a serem alcançados pela Comissão.

Em entrevista ao jornal Tribuna da Imprensa, em 4 de fevereiro de 1951, argumenta que,

Nenhuma política de industrialização podia ter sentido se não se assentasse num trabalho agrícola verdadeiramente livre e no desenvolvimento da pequena propriedade e dos métodos modernos de produção agrícola.

Além disso, salientava que o Serviço Social Rural, não passava de um substituto para a reforma, uma forma de desviar a atenção para o problema da pauperização do campo. Cabe ressaltar que, discursivamente, vários opositores do governo defendiam a aplicação de leis reestruturadoras do campo, mas no âmbito da prática, os discursos se alteravam. Lacerda é um exemplo válido, se neste momento defendia a execução da reforma agrária enquanto instrumento auxiliar à industrialização, em 1964, por ocasião das discussões em torno da elaboração do Estatuto da Terra, tornou-se ferrenho opositor a sua formulação e aprovação.

Apesar dos projetos da Comissão Nacional de Política Agrária e do Serviço Social Rural, se consubstanciar em tentativas de intervenção estatal no meio rural, nenhum desses organismos conseguiu gerar e aprovar políticas consistentes de alteração da estrutura fundiária ou implantar leis de proteção ao trabalhador rural.

Neste clima de reivindicações e indefinições rumo a uma propalada reforma agrária, nas eleições de 1955, o pessedista Juscelino Kubitschek incluiu em sua plataforma de governo medidas intervencionistas no campo. Cabe destacar a forte pressão exercida

⁸⁸ CAMARGO, A. A. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)**, op. cit. p.152.

⁸⁹ Subordinado ao Ministério da Agricultura, tinha como meta prestar serviços sociais aos trabalhadores, bem como assistência técnica e auxílio para a organização de cooperativas.

pelo PTB em prol da inclusão da temática nos planos de governo de Juscelino, em troca do apoio político deste partido.

Em sua mensagem presidencial, Juscelino declarava que,

(...) a inferioridade econômica da população camponesa é resultante, antes de tudo, da inadequada estrutura agrária, no que respeita ao regime de propriedade da terra: um desequilíbrio entre o número reduzido dos proprietários rurais e o número elevado dos que trabalham em gleba alheia.⁹⁰

Não obstante, ao indicar a necessidade da adoção de medidas que facilitassem o acesso à terra por parte da população rural com o intuito de ampliar o mercado interno, seu discurso no dia 1º de maio já assinalava os contornos que a política governamental iria assumir para o campo nos anos seguintes de seu mandato. Neste discurso revelava a intenção “(...) *de fazer uma revolução agroindustrial em profundidade, uma revolução no sentido de produzir mais, em melhores condições de preço e custo.*”⁹¹

A alteração do tom do discurso denotava uma oposição política aos propósitos reformistas dentro do PSD. O respaldo da “ala moça” do partido, não foi suficiente para ultrapassar os obstáculos impostos pela ala ruralista. Como exemplo desse impasse no interior do partido governista ocasionado pelos pronunciamentos de Juscelino em favor da reforma, vale destacar o pronunciamento do deputado Daniel Faraco (PSD/RS), presidente da Comissão de Economia da Câmara, onde este afirmava que: “(...) *enquanto eu for presidente desta Comissão nenhum projeto de reforma agrária passará por aqui.*”⁹²

Temendo provocar uma cisão dentro de seu partido e perder sua base de apoio, Kubitschek passa a adotar um discurso em prol de medidas reformistas, politicamente mais conciliadoras. A reforma agrária deixa de ser entendida enquanto medida de intervenção na estrutura fundiária, abrindo caminho para a racionalização da produção por meio da adoção de medidas que viabilizassem a modernização da produção, eliminando, com isso, o atraso tecnológico existente no campo.

Dentro desta perspectiva, é criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). As concepções que nortearam a origem deste órgão não implicavam em uma reestruturação fundiária no nordeste, mas sim, numa forma de contornar os problemas econômicos e políticos naquela região, em função dos constantes conflitos entre

⁹⁰ Mensagem do presidente Juscelino Kubitschek ao Congresso Nacional, 15 de março de 1956.

⁹¹ CAMARGO, A. A. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)**, op. cit. p.155.

⁹² Idem, p.155.

proprietários e trabalhadores rurais. Conforme, a avaliação realizada pelos técnicos da SUDENE,

A crescente pressão demográfica que se constata no Nordeste e a deficiência estrutural de sua economia - que se baseia substancialmente em agricultura de subsistência praticada em maior parte em zonas de solos pobres e sujeitos a secas periódicas - para absorver os novos contingentes demográficos tem suscitado problemas sociais e políticos de suma gravidade, que podem ser sintetizados nos seguintes fatos: a) clima geral de insatisfação; b) criação de ressentimentos em relação às áreas mais desenvolvidas do País; c) aparecimento de associações camponesas com vistas a resolver o problema imediato de acesso a terra; expansão do contingente de desempregados. Todos esses fatos, decorrem em grande parte da inexistência de uma política global de desenvolvimento econômico para o Nordeste e da ineficiência das soluções parciais que têm sido tentadas.⁹³

As tentativas mais insistentes relacionadas à problemática do campo iriam partir do PTB no Congresso, por intermédio do deputado petebista Fernando Ferrari, com a criação do Código do Trabalhador Rural. Mas as sucessivas investidas de Ferrari esbarraram na oposição dos partidos da situação. O projeto “Ferrari” seria definitivamente votado e aprovado em março de 1963, na vigência do governo João Goulart.

Igualmente aos seus antecessores, Jânio Quadros, em sua campanha eleitoral e, posteriormente, em sua meteórica passagem pela Presidência da República, acena para a aprovação e implantação não somente das leis trabalhistas no campo, como, também, da formulação de uma Lei de reforma agrária.

Em 18 de abril de 1961, Jânio Quadros constitui um grupo informal de trabalho com o objetivo de definir as diretrizes para a implantação da reforma agrária no país, por meio da constituição do Estatuto da Terra⁹⁴. Como presidente do grupo foi designado o senador Milton Campos. Dentre os demais integrantes, figuravam: Edgar Teixeira Leite, vice-presidente da Confederação Rural Brasileira; D. Helder Câmara, secretário geral da CNBB; Ângelo de Souza, Ministro da Agricultura; Jader Andrade, da SUDENE. Como se pode perceber a composição do grupo de trabalho congregou elementos que representavam interesses diferenciados.

⁹³ IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. p.153.

⁹⁴ Portanto, como se pode perceber a origem da expressão - *Estatuto da Terra* - não se originou no período militar, bem como a idéia de condensar neste documento os princípios norteadores da execução da reforma agrária no Brasil, o que reforça a idéia de que este documento, promulgado em 30 de novembro de 1964, foi um reflexo das discussões sobre a reforma agrária do período pré 64 e o reconhecimento, por parte do primeiro governo militar, de uma questão agrária a ser resolvida.

Decorre daí a lentidão para a conclusão dos trabalhos, fato que se efetivou em janeiro de 1962, muito tempo após a renúncia de Jânio e já no período parlamentar de João Goulart. De acordo com Milton Campos,

(...) não foi fácil encontrar a desejada convergência de opiniões. Os estudos são numerosos. As tendências as mais variadas. No próprio Congresso Nacional, são muitos os projetos em tramitação. O anteprojeto encaminhado representa o pensamento da maioria, pois houve posições intransigentes.⁹⁵

Em ofício enviado a Tancredo Neves, Presidente do Conselho de Ministros, Milton Campos, apresenta as diretrizes gerais da reforma agrária⁹⁶. Segundo a nota explicativa, a reforma não assumiria características nem paliativas nem espoliativas. De pronto, o objetivo do projeto seria dotar o poder Executivo dos meios legais para executar uma política agrária eficiente e com isso atingir as seguintes metas:

Dar nova estrutura agrária ao País, consagrando-se ao lado do direito individual da propriedade, o condicionamento do seu uso ao bem estar social. São esses os termos em que a Constituição Federal claramente coloca o problema e outro não é o sentido reclamado pelas inquietações da hora presente. De um lado, o interesse nacional, pela produtividade da terra, que precisa ser explorada de maneira mais racional e econômica. De outro lado, o imperativo democrático da acessibilidade da terra ao maior número, para que esse bem comum em sua natureza não seja um privilégio de poucos e antes se distribua racionalmente, sob as inspirações da justiça, como elemento de trabalho e de benefício coletivo. Essa dupla finalidade faz da reforma agrária condição essencial ao desenvolvimento e autoriza a expectativa de que se inicie com ela um período de intenso progresso de nossa agricultura, quer no que se refere à produtividade da terra, quer ao que respeita às melhores condições de vida dos trabalhadores rurais.⁹⁷

De acordo com a proposta, os princípios condicionantes para a aplicação da reforma recaíam sobre a desapropriação por interesse social, por meio do artigo 147, da Constituição de 1946, aliás, esse era o ponto mais delicado da temática e suscitava muita controvérsia. Para contornar o impasse, mais uma vez se propôs a indenização dos imóveis “(...) baseada na média entre o valor médio unitário das avaliações do poder público e os

⁹⁵ DE CARLI, G. **História da reforma agrária**, op. cit. p.171.

⁹⁶ No que se refere à proposta final apresentada a Tancredo Neves, deve-se ressaltar a contribuição do deputado José Joffili do PSD e membro da Frente Parlamentar Nacionalista, que foi nomeado relator de uma Comissão Especial, cujo objetivo era condensar, em substitutivo, os vários projetos sobre reforma agrária. A idéia consistia em tentar agrupar as contribuições do Congresso, com a do grupo de estudos para formular um projeto suficientemente embasado, para que Jânio Quadros pudesse apoiá-lo e submetê-lo à apreciação do Congresso. Uma das medidas defendidas por Joffili, centrava-se na questão da indenização por meio do valor declarado para fins de pagamento do imposto territorial rural. Além da criação de um órgão que determinaria as áreas a serem desapropriadas, sob forte tensão social. CAMARGO, A. A. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)**, op. cit e DE CARLI, G. **História da reforma agrária**. op. cit.

⁹⁷ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.172.

dos atos relativos a terras de localização e características comparáveis, constantes dos registros públicos, na mesma zona, no penúltimo ano anterior ao decreto de desapropriação.”⁹⁸

O projeto previa a criação do órgão SUPRA (Superintendência da Reforma Agrária), cujo objetivo versava sobre o cumprimento das medidas legislativas sobre a matéria.

Em 25 de agosto, Jânio Quadros renunciou, deixando o país mergulhado em uma grave crise política, econômica e social. No que se refere à reforma agrária, mais uma vez, nenhuma medida proposta, mesmo com o apoio do Executivo, foi efetivada.

Ao assumir o governo, João Goulart dá início a uma ampla campanha pelas chamadas Reformas de Base, dentre elas a reforma agrária. No que se refere à tentativa de aprovação desta última, irá encontrar como barreira uma oposição fortemente articulada e alimentada pelas experiências anteriores ao seu governo.

1.2 - AS REFORMAS DE BASE DO GOVERNO JOÃO GOULART: A PROPOSTA NÃO APROVADA DE REFORMA AGRÁRIA QUE ANTECEDEU O ESTATUTO DA TERRA DO GOVERNO MILITAR

A intempestiva renúncia de Jânio Quadros da Presidência da República, originou uma profunda crise política entre os opositores e defensores do vice-presidente João Goulart. A Constituição de 1946 não deixava dúvidas quanto às definições da linha sucessória a serem seguidas: o vice-presidente deveria ser investido no cargo e na ausência ou impossibilidade deste assumir, a primeira alternativa legal recairia sobre presidente da Câmara dos Deputados. Como Goulart estava em visita oficial à China, Ranieri Mazzilli, no dia 25 de agosto, tomou posse provisoriamente.

Apesar do amparo constitucional, a transmissão do cargo a Goulart somente efetivar-se-ia treze dias após a renúncia de seu antecessor. Ministros militares, tais como: o Maj.-Brig. Gabriel Grun Moss da Aeronáutica, Mal. Odílio Denys da Guerra e Alm. Sílvio Heck da Marinha, formaram uma *junta de oposição*, organizada com apoio da ala conservadora das forças armadas e de setores civis. O principal elo de ligação desse grupo, que se caracterizava por ser acentuadamente heterogêneo, fundamentava-se no visceral anti-getulismo de seus participantes e, obviamente, na meta de conseguir vetar a posse de Goulart. A alegação da *junta*, bem como de seus partidários, baseava-se na premissa de que

⁹⁸ Anteprojeto de lei de Reforma Agrária. **Revista do Conselho Nacional de Economia**. Janeiro/fevereiro de 1962.

o vice-presidente representava a “(...) *encarnação da república sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder.*”⁹⁹ A percepção de Jango como um representante do sindicalismo-populista na presidência da república, iria acompanhar o presidente até o último dia de seu governo e resultou na desconfiança crescente de uma possível guinada à esquerda. Desconfiança que cercaria a maior parte de suas iniciativas governamentais, especialmente das Reformas de Base. O receio permanente de diversos setores com relação ao seu governo, agravava-se com a inépcia governamental na confecção de acordos e consensos políticos, contribuindo, sem dúvida, para a grave crise de governabilidade que marcou seu mandato.

Acordos e concessões políticas eram vitais para o governo Jango, haja vista que era fator limitante para suas ações a composição das bancadas partidárias da Câmara Federal, cujo peso majoritário pendia para o setor conservador. Segundo José Ênio Casalecchi, em 1962, a UDN possuía 23,4% das cadeiras e o PSD 30,3%, somados representavam 53,7% dos deputados.¹⁰⁰ Isso não significava uma oposição em termos absolutos. Afinal, a oposição não era constituída por um grupo homogêneo. A própria carência de um consenso ideológico no interior dos partidos, chegou a beneficiar e proporcionar ao governo Goulart a possibilidade de, inicialmente, realizar uma política de conciliação que objetivava ampliar sua base governista. O diálogo político para as votações abrangia os “moderados” ou “Ala Moça” do PSD, a “Bossa Nova” da UDN e, também, a suprapartidária Frente Parlamentar Nacionalista, que prestaram apoio a projetos polêmicos como da reforma agrária no interior de seus partidos, confrontando a ala conservadora e ruralista no Congresso. Em um segundo momento, quando o acirramento político se tornou eminente, novos reagrupamentos políticos emergiram, fato que foi impulsionado tanto pela insistência do governo em promover as reformas estruturais, quanto pela radicalização política das propostas, devido ao crescimento da influência do grupo político liderado por Leonel Brizola. A nova conjuntura política deu origem à frente conservadora Ação Democrática Parlamentar, constituída por uma maioria udenista e que desde o início buscou se aproximar de setores militares contrários a Jango, engrossando, em meados de 64, o movimento pela derrocada do governo.¹⁰¹

Cabe ressaltar que os posicionamentos de setores moderados dos partidos de oposição não se configuravam em um apoio incondicional, muito pelo contrário, a base de

⁹⁹ FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo. EDUSP/Imprensa Oficial do Estado, 2002. p.243.

¹⁰⁰ CASALECCHI, J. E. **O Brasil de 1945 ao Golpe Militar**. São Paulo. Contexto, 2002.

¹⁰¹ FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**, op.cit.

governo e as alianças efetivadas apresentavam um elo bastante tênue e freqüentemente oscilavam entre situação e oposição dependendo dos interesses políticos em jogo. A radicalização fez pender, definitivamente, a frágil balança política para o lado dos opositores do governo.

A crise, no contexto político que envolvia a posse de João Goulart, tornou-se cada vez mais polarizada, de um lado os ministros militares e os antivarguistas que defendiam o veto ao futuro presidente, de outro os setores organizados da sociedade como os sindicatos de trabalhadores, estudantes e intelectuais, que pressionavam para o cumprimento do dispositivo constitucional. A situação de instabilidade acirrou-se quando, no Rio Grande do Sul, o comandante do III Exército declarou apoio à posse de Goulart, evidenciando posicionamentos antagônicos no interior do Exército. Segundo Boris Fausto, *“a figura principal do movimento de legalidade foi o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, cunhado de Jango. Brizola contribuiu para a organização do esquema militar de resistência e promoveu grandes manifestações populares em Porto Alegre.”*¹⁰²

Com o sensível recrudescimento da disputa política, o Congresso apressou-se em votar o impedimento apresentado pelas forças oposicionistas. Com 229 votos contra 14, o Congresso recusou o pedido e iniciou os trabalhos rumo a uma solução “conciliatória” que favorecesse a manutenção da legalidade.¹⁰³

Conciliar significava, neste contexto de crise, adotar medidas que convertessem posições antagônicas a um mínimo de convergência de idéias. Significava tentar alinhar, politicamente, os anseios e receios dos representantes da direita, esquerda e dos moderados com relação ao papel a ser desempenhado pelo governo.

A dimensão da crise obrigava o Congresso a buscar uma saída, literalmente pela tangente, não ferindo a legalidade, repassando o cargo constitucionalmente a quem era de direito e, ao mesmo tempo, conseguir restringir seus poderes, colocando-o sob a tutela de um Congresso fortalecido pelo sistema Parlamentar.

Dentro desta perspectiva, a solução imediatista, e porque não dizer precária, versava sobre a proposta de mudança de regime político de forma abrupta, sem consulta popular o que, mais uma vez, desagradou a base aliada de João Goulart. A despeito das críticas, e com um Congresso formado em sua maioria de partidos conservadores, foi promulgado, segundo Villa,

¹⁰² Idem, p.243.

¹⁰³ VILLA, M. A. **Jango: Um Perfil (1945-1964)**. São Paulo: Globo, 2004.

A Emenda Constitucional n.º4, que acabou com a eleição direta para Presidente da República - que passaria a ser eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta, com mandato de cinco anos, conforme artigo 2º da emenda – retirava do presidente o comando das Forças Armadas, segundo artigo 3º, item x (“exercer, através do Presidente do Conselho de Ministros, o comando das Forças Armadas”). Estipula-se um plebiscito para abril de 1965 para que o povo, aí sim, diretamente, pudesse escolher o regime de sua preferência. Dessa forma, por um golpe parlamentar, foi restabelecido o parlamentarismo 72 anos depois da sua abolição por outro golpe, o republicano em 1889.¹⁰⁴

Ao assumir a Presidência no dia 7 de setembro de 1961, João Goulart, consciente dos impasses políticos nos quais estaria assentado seu futuro governo, tentou projetar um equilíbrio de forças, adotando, pelo menos em um primeiro momento, políticas conciliatórias.

Coerente com essa orientação foi nomeado para o cargo de *primeiro ministro* Tancredo Neves, membro do PSD. O gabinete parlamentarista, denominado “união nacional”, foi composto por representantes das principais agremiações do Congresso, como: a UDN, o PSD, o PDC, o PTB e o PSP.¹⁰⁵

Momentaneamente, o parlamentarismo e a evidente restrição de poder concedida a Goulart, associado à divisão de cargos entre os partidos, proporcionaram uma trégua na crise política no início de seu governo. O consenso que se destinava a manter a legalidade era extremamente frágil, haja vista a composição heterogênea e que, em sua base, abarcava partidos políticos e projetos de poder bastante distintos.

A fragilidade dessa sustentação começou a ficar evidente logo nos primeiros discursos e propostas encaminhadas ao Congresso pelo governo Jango. As fissuras políticas não se restringiam ao Congresso, mas também, se estendiam à sua base governista. Enquanto o presidente, pressionado pelas reivindicações de seus aliados, pleiteava a implantação de reformas mais contundentes e de impacto,¹⁰⁶ o primeiro ministro Tancredo Neves, representante do Congresso, adotava uma postura moderada. O descompasso entre as duas esferas de poder incentivou e acelerou a defesa do presidencialismo por parte dos

¹⁰⁴ Idem, p.57.

¹⁰⁵ FERREIRA, M. M. João Goulart. In: **Dicionário histórico biográfico brasileiro**. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/verbetes_htm/2412_5.asp Acesso em 10/02/2007. e CARONE, E. **A República Liberal: II Evolução Política (1945-1964)**. São Paulo: Difel, 1985.

¹⁰⁶ Segundo Aspásia Camargo “Com Jango, o compromisso com as reformas constitui, desde os primeiros dias, a pedra angular da gestão que se inicia, aquela que aglutina as lideranças e os partidos de esquerda, e que pretende atrair a classe política e as forças de centro a fim de tornar viável a consecução de um programa que promova a autonomia externa, consolide o apoio sindical (e popular urbano) e estenda o controle do Estado sobre as clientelas rurais, através de medidas de transformação social no campo.” CAMARGO, A. A. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)**. In: FAUSTO, B. **O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)**, op. cit. p.189.

partidários de Jango. Apesar disso, ressalta-se que não havia divergências quanto à necessidade de medidas que solucionassem os graves problemas econômicos e sociais pelos quais o país atravessava. O que obstaculizava e tornava o processo de negociação lento referia-se a questões como a natureza da solução a ser adotada, o alcance que ela teria e quais seriam os interesses envolvidos na solução pretendida.

No pronunciamento presidencial do mês de setembro em decorrência das comemorações do 15º aniversário da Constituição de 1946, Jango reforçou o juramento à Constituição e aos princípios democráticos, apelando ao Congresso a colaboração da casa para promover as reformas pretendidas. Em seu discurso declara que,

Quero proclamar a minha confiança nas instituições democráticas e reafirmar o juramento que fiz, perante o povo, de guardar a Constituição em toda a sua plenitude e na sua dimensão mais ampla das conquistas sociais que ela encerra, observando e fazendo observar os novos postulados constitucionais que implantaram no país o regime parlamentar (...) estou certo de que o Congresso, refletindo as aspirações do povo, há de oferecer à Nação os estatutos legais inadiáveis, equacionando, de maneira prudente, porém segura, problemas como o da reforma agrária, o dos abusos do poder econômico, o da reforma bancária, o das novas diretrizes educacionais, o da disciplina do capital estrangeiro, distinguindo e apoiando o que representa estímulo ao nosso desenvolvimento e combatendo o que espolia nossas riquezas.¹⁰⁷

Dentro desta mesma linha conciliatória junto ao Congresso, buscando rumar em direção ao entendimento, Tancredo Neves discursava na Câmara dos Deputados ressaltando a importância do Congresso no regime parlamentarista como um instrumento primordial para a efetivação das reformas de que o país necessitava. Cômico dos obstáculos que enfrentaria para aprovação das mesmas em função da composição da casa, alertava que a ausência de colaboração faria abrir: “(...) *as comportas de vácuo para a sucção de todas as aventuras e subversões contra as tradições e as esperanças brasileiras.*”¹⁰⁸ Nas entrelinhas, o primeiro ministro alertava seus pares para a conjuntura política, interna e externa, onde grupos e movimentos proclamavam reformas, incentivados por interesses políticos e econômicos diversos. Tancredo afirmava ainda que as dificuldades pelas quais o país atravessava consubstanciavam-se em um perigoso laboratório para a ampliação das idéias “subversivas”. Era como se quisesse dizer “vamos fazer as reformas, antes que grupos indesejáveis a façam.” No entanto, o que o primeiro ministro talvez não esperasse é que o próprio presidente seria acusado de ser conivente com esses mesmos ideais.

¹⁰⁷ Discurso proferido por João Goulart por ocasião do 15º aniversário da Constituição de 1946. **Jornal do Brasil**, 19/9/61.

¹⁰⁸ Discurso do Primeiro Ministro Tancredo Neves na Câmara dos Deputados para apresentar o Plano de Governo. **Jornal do Brasil**, 29/09/1961.

Dentre as mudanças estruturais exigidas, figurava com especial destaque a reforma agrária, isso porque, desde a década de 50, as reivindicações por uma efetiva intervenção na estrutura agrária brasileira avolumavam-se, partindo de amplos setores da sociedade e com as mais diversas abordagens. Por essa razão, o tema mereceu destaque no discurso de Tancredo Neves,

A reforma agrária permitirá a integração do homem do campo à nossa vida econômica, com reflexos ponderáveis sobre os demais setores da economia nacional, como um dos fatores de equilíbrio de nossa estabilidade social, como um ato de justiça social. Todas as vezes se unem neste proclamo, fora e dentro deste Parlamento. Eis, pois, um dos itens de prioridade absoluta na agenda do Governo que acaba de assumir a direção do país.¹⁰⁹

Ciente dos limites de suas ações em um terreno político movediço e adverso como aquele que permeava o discurso de defesa da reforma agrária e da definição dos instrumentos legais para sua execução, Tancredo Neves apenas assinalava a retomada das discussões em torno do tema, sem mencionar a possibilidade de alteração dos dispositivos constitucionais, que até aquele contexto, inviabilizava qualquer consenso sobre a temática.

Nas discussões gravitavam interesses políticos dispares, mas apesar de haver discordâncias sobre a natureza da reforma agrária, contraditoriamente, tanto os partidos de direita quanto os de esquerda, bem como, os movimentos e governo, mantinham certo paralelismo quanto a sua realização. De acordo com Moacir Palmeira, “(...) a reforma agrária tinha assumido tal força como questão política que, tal como ocorre hoje, ninguém mais ousava se declarar contra sua realização, embora o significado da expressão fosse, é claro, antagônica em proclamações da Confederação Rural Brasileira e em manifestações de entidades de trabalhadores.”¹¹⁰

Para ilustrar tal afirmação vale destacar alguns pronunciamentos e ações de governadores e partidos, que embora representassem a ala oposicionista, passavam a acenar em favor de mudanças. É o caso, por exemplo, de Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais filiado a UDN e, posteriormente, um dos desencadeadores do Golpe de 64. Magalhães Pinto anunciava, em 1961, a intenção de realizar em Minas Gerais a reforma agrária em terras públicas, ato que beneficiaria diretamente 3.000 famílias. Neste mesmo caminho, os governadores de Goiás, São Paulo, Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco, que representavam diferentes partidos, se pronunciaram a favor da distribuição de terras. No

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ PALMEIRA, M. Reforma Agrária e Constituição. **Ciência Hoje**, 6 (35), nov. 1987. p.p.68/69.

caso do governador de Pernambuco, este declarava que iria contemplar cada família do Engenho da Galiléia, núcleo originário das Ligas Camponesas, com 10 hectares de terras. A UDN, em nota, afirmava que sua atuação parlamentar estaria voltada para a análise do programa do governo e no desenvolvimento de uma política legislativa que contemplasse a reforma agrária. O PSD também defendia a reforma e admitia, pelo menos até 1963, a alteração dos dispositivos constitucionais para viabilizá-la.¹¹¹

Esse clima de aparente concórdia, por parte da direita e dos chamados moderados, fundamentava-se na análise de algumas conjecturas. Definitivamente, reconhecer a necessidade da reforma agrária¹¹² significava posicionar-se defensivamente, antecipando-se a uma eminente mas crescente idéia de reforma agrária expropriatória e de esquerda. Significava, também, o reconhecimento de que o acirramento dos conflitos sociais no campo, mediados diretamente pelo PCB e outras agremiações de esquerda, ou indiretamente por sindicatos e organismos sob sua influência, traduziam-se em perigosos focos de infiltração e ampliação dos ideais revolucionários.

Ademais, a reforma agrária era considerada, por muitos, como uma das etapas do processo de desencadeamento do desenvolvimento nacional, mas, para que o campo oferecesse sua parcela de contribuição para atingir tal objetivo, eram imprescindíveis: o apaziguamento dos ânimos, a contenção do êxodo rural e o aumento da produtividade no campo.

Além desses fatores, há que se considerar a pressão do governo norte americano, que no mandato do presidente John F. Kennedy, em pleno contexto da Guerra Fria, elaborou a *Aliança para o Progresso*. Os amplos objetivos dessa *aliança* incluíam, também, a liberalização de verbas para a realização de programas de reforma agrária na América Latina.¹¹³ Condicionava-se a liberação de verbas a um efetivo programa de reforma agrária que levasse o desenvolvimento ao campo, nos moldes do modelo agroindustrial e capitalista.

Com as crises de abastecimento, com a situação explosiva no campo e a pressão externa, a questão era: como se posicionar contra a reforma agrária? Politicamente, tornava-

¹¹¹ ALCANTARA, A. C. Autoritarismo e Populismo: Bipolaridade no Sistema Político Brasileiro. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, nº 2, 1976. YAMAUTI, N. N. A Questão da Reforma Agrária no Governo Goulart. **Acta Sci. Human Soc. Sci.** Maringá, v. 27, nº 1, 2005.

¹¹² Na reforma agrária defendida pela direita e pelos moderados, a questão da distribuição de terras tinha um peso quase inexistente. O ponto central da reforma pretendida assentava-se em uma política de incentivo a produtividade, como o acesso a financiamentos para compra de implementos agrícolas e subsídios. Este argumento passou a ser mais amplamente defendido a partir de 63, com o endurecimento do discurso de Goulart em torno de uma reforma agrária mais ampla.

¹¹³ As propostas do governo americano foram formalizadas na Carta de Punta del Este.

se inviável, pois seria quase um suicídio eleitoral. Partidos como UDN e PSD, que possuíam forte base ruralista, mantinham-se discursivamente favoráveis, mas também temerosos pelos desdobramentos das discussões. Se não era prudente posicionar-se contra, então o lema continuou a ser “controlar” o alcance das medidas.¹¹⁴ No âmbito da prática, o discurso em favor da reforma agrária possuía, como zona limítrofe, a manutenção do direito de propriedade, ou seja, qualquer medida que, supostamente, desencadeasse o rechaçamento de tal postulado deveria ser combatida.

Neste sentido vale, mais uma vez, destacar que:

O grande entrave legal a uma solução reformista naquela época era a Constituição Federal. É verdade que a Carta de 1946 avançara formalmente com referência às constituições anteriores a o postular, em seu artigo 147, que "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social" e ao prever que "a lei poderá (...) promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos". Introduzira também uma novidade: a desapropriação por interesse social, ao lado daquelas por utilidade ou necessidade públicas. Mas o seu artigo 141, de fato, inviabilizava qualquer programa de reforma agrária, por menos ambicioso que fosse, ao estabelecer que qualquer tipo de desapropriação deveria ser paga "mediante prévia e justa indenização em dinheiro". A reforma da Constituição, com a substituição do artigo 141, tornou-se a grande reivindicação das forças pró-reforma agrária, e a defesa do texto constitucional., o grande argumento usado pela direita para congregar as forças que, em abril de 1964, iriam jogar fora não o artigo, mas toda a Constituição de 1946 e inaugurar o regime ditatorial.¹¹⁵

O frágil equilíbrio de forças que envolvia a tentativa de formar um governo de coalizão, começou a sofrer um desgaste quando Goulart, em novembro de 1961, em Belo Horizonte, participou do encerramento do *I Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas*, onde foi aprovada uma proposta de reforma agrária que deveria ser realizada “na lei ou na marra”. Em seu discurso, Goulart proclamava a impossibilidade de realização de

¹¹⁴ Essa tática política não se restringiu aos partidos políticos que possuíam uma forte base ruralista, não podemos esquecer o papel desempenhado pela Igreja que defendia a reforma agrária, nos anos 50 e início dos 60, com esse mesmo pressuposto. Defender a reforma significava manter a ordem estabelecida, contra os perigos do comunismo, com medidas que não representassem “perigos” para a manutenção do direito de propriedade. Por isso, a reforma agrária deveria ser executada, preferencialmente, em terras do Estado. Em verdade, a tática de obstrução, praticada por meio de manifestos públicos (por parte dos que achavam as medidas insuficientes ou excessivamente “progressistas”) ou nos meandros do poder, se tornou comum desde a década de 50.

¹¹⁵ PALMEIRA, M. **Reforma Agrária e Constituição**, op. cit. p.p.68/69. Realmente este argumento foi comumente utilizado para congregar forças para o Golpe, sob a acusação de que a modificação destes princípios seria um dos passos para a implantação de uma reforma agrária de esquerda e a suplantação do direito de propriedade. Para surpresa geral, após do Golpe, Castello anunciou a necessidade promover a reforma da constituição, por meio de emendas, como pré-requisito para dar início ao processo de reformas estruturais, dentre elas a reforma agrária. Tal iniciativa causou espanto e forte oposição, mas dado às circunstâncias, o argumento de que a reforma agrária seria o trampolim para uma revolução de esquerda perdia seu poder de convencimento.

uma efetiva reforma agrária, sem antes ocorrer uma mudança dos dispositivos constitucionais que estabeleciam o pagamento das indenizações em dinheiro. Com esta atitude, o presidente buscava fortalecer suas bases com os setores da esquerda, os sindicatos e os movimentos, que reivindicavam tal premissa. Entretanto, como bem destaca Ferreira,

A defesa deste ponto de vista não era partilhada pelos nomes mais significativos que compunham o seu ministério, o que demonstrava não só as contingências da política de alianças sobre a qual se baseava seu governo, como também as dificuldades para chegar a um consenso sobre o tema em questão.¹¹⁶

Tal descompasso tornou-se evidente por ocasião das discussões em torno da elaboração do anteprojeto de reforma agrária solicitado por Goulart. Jango, conjuntamente com o ministro da agricultura e o senador Milton Campos, solicitou a criação de um grupo de trabalho, que paralelamente ao grupo que havia sido convocado, por iniciativa de Jânio Quadros, foi encarregado de elaborar uma proposta de reforma agrária. O que poderia ser considerada a junção de ambos trabalhos,¹¹⁷ no que se refere à condensação das propostas foi, posteriormente, entregue a Tancredo Neves, em janeiro de 1962. Mas enquanto o presidente, por conta própria, defendia a emenda constitucional que mudaria o sistema de pagamento das desapropriações, seu ministério buscava soluções alternativas à emenda constitucional.

Dentre essas, figurava a proposta da arrecadação dos “bens vagos”, que consistia em repassar para a esfera do domínio público as propriedades inexploradas e que não possuíam benfeitorias, por um período de dez anos. Apesar da oposição, principalmente, por parte da CRB¹¹⁸ e da ala conservadora da Igreja Católica, o texto foi incluso no anteprojeto. O projeto previa a criação do órgão SUPRA (Superintendência da Reforma Agrária), cujo objetivo versava sobre o cumprimento das medidas legislativas sobre a matéria e, ainda, objetivava realizar o cadastro das propriedades rurais, item considerado extremamente importante, pois proporcionaria a visualização, com exatidão, da estrutura fundiária

¹¹⁶ FERREIRA, M. M. João Goulart. In: **Dicionário histórico biográfico brasileiro**, op. cit. p.02.

¹¹⁷ O Grupo de trabalho convocado pelo presidente Jânio Quadros deu continuidade às análises e formulações em torno da questão agrária, mesmo após a renúncia do presidente, fato que resultou em dois grupos de trabalho, sobre a mesma temática e no mesmo período, mas cada qual solicitado por um presidente.

¹¹⁸ A Confederação Rural Brasileira foi criada em 1951, possuía característica associativa e estava subordinada ao Ministério da Agricultura. Esta entidade foi substituída em 1964 pela CNA (Confederação Nacional da Agricultura), que passou a representar o sindicato oficial da classe proprietária rural. ESTEVES, B. M. **Confederação Rural Brasileira: Origens e Propostas**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1991.

brasileira. Nestes termos, esperava-se que, após o término dos trabalhos, o processo de reforma agrária pudesse desenrolar-se sobre bases mais sólidas.¹¹⁹

O ministro da Agricultura, Armando Monteiro, endossou a criação da SUPRA, mas descartou a alteração do parágrafo 16 do artigo 141. Em seu lugar propôs uma outra emenda, menos conflituosa, que transferiria o imposto territorial dos municípios para a esfera da União. Com esta ferramenta, Armando Monteiro esperava resolver o grande impasse relacionado às vultosas despesas aos cofres públicos, provenientes das desapropriações pagas em dinheiro. Segundo Camargo,

O imposto territorial seria um importante instrumento de barateamento da terra desapropriada, uma vez que a SUPRA poderia imitar-se de imediato na posse do bem desapropriado mediante depósito de quantia equivalente ao valor atribuído ao imóvel para efeito de pagamento de imposto territorial. Em outras palavras, ou o proprietário pagaria efetivamente o imposto com a severidade correspondente ao tamanho, à improdutividade da terra, ou se arriscaria a vê-lo desapropriado pelo preço declarado, em geral muito abaixo do valor venal da propriedade.¹²⁰

Paralelamente aos trabalhos das Comissões, a crise econômica ampliava-se a níveis preocupantes, agravada pelo aumento da taxa de inflação, o que obviamente trazia insatisfações sociais. Além dos problemas de ordem econômica, havia a configuração de um claro acirramento dos conflitos entre os proprietários rurais e os trabalhadores, o que vinha desagradando a base ruralista pelo permanente estado de tensão que a situação gerava. Em outro extremo, os grupos de esquerda, liderados por Leonel Brizola, pressionavam o governo para adotar uma política mais dura com relação aos proprietários rurais e na política externa com os Estados Unidos,¹²¹ e pela alteração do dispositivo constitucional,

¹¹⁹ Ressalta-se que no período Castello, o preceito da arrecadação dos bens vagos foi incluído no Estatuto da Terra de novembro de 1964, bem como o processo de cadastramento dos imóveis rurais, o imposto territorial rural e a criação dos órgãos IBRA e INDA, que tinham, assim como a SUPRA, status de ministério e objetivavam administrar e aplicar os dispositivos legais para a realização da reforma agrária.

¹²⁰ CAMARGO, A. A. **A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)**, op. cit. p.197.

¹²¹ A Aliança para o Progresso, anunciada em março de 1961, e formalizada em agosto, por meio da Carta de Punta del Leste, estabelecia um programa de ajuda financeira aos países da América Latina na ordem de 10 bilhões de dólares a serem distribuídos no período de 10 anos. Em contrapartida, a liberação dos recursos condicionar-se-ia à adoção de reformas estruturais que promovessem “a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementado por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição de seus produtos, a terra se constitua para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade” Título I, Artigo 6º da Carta de Punta del Leste. In: **Questões Agrárias: Estatuto da Terra e decretos regulamentadores**. Brasília: CONTAG, 1973. p.05. Goulart politicamente vivia um grave impasse. Aprofundar a campanha de política externa independente, restabelecendo relações diplomáticas com a União Soviética e não seguindo as recomendações de sanções contra Cuba. Se tais medidas satisfiziam parte dos setores nacionalistas, também criavam sérios empecilhos às negociações para conseguir os fundos destinados pela Carta de Punta Del Leste para aliviar a crise econômica e promover as reformas pretendidas. Outro

parágrafo 16, artigo 141, defendendo uma reforma agrária mais ampla, com características expropriatórias e distributivistas.

Tendo em vista a conjuntura marcada pela insatisfação política, segundo Camargo,

Verificou-se uma natural polarização das posições assumidas, que obrigou o presidente da República a oscilar entre a esquerda e o centro. Quanto à reforma agrária, a conjuntura o induz a paralisar o encaminhamento de medidas consideradas naquelas circunstâncias, como inócuas, ou politicamente inviáveis. De fato, o governo não envia ao Congresso, no gabinete Tancredo Neves, nenhum projeto de reforma agrária e Goulart em diversas ocasiões, tem a oportunidade de revelar que pretende aprofundar o impacto social das intervenções reformistas, deixando claro que deverá aguardar as eleições de outubro que se aproximam e as predisposições do novo Congresso.¹²²

É dentro desta perspectiva que João Goulart, em discurso por ocasião das comemorações do dia 1º de maio de 1962 em Volta Redonda, no Rio de Janeiro, oficializou, segundo Ferreira, posições mais radicais,

Encerrando o compasso de espera existente desde o início de seu governo e anunciando a ofensiva política que redundaria em mudança de ministério, solicitação de poderes especiais ao Congresso e oficialização da campanha pela antecipação do plebiscito que decidiria sobre a continuação ou não do parlamentarismo.¹²³

No mesmo discurso insiste que as reformas de base deveriam ser analisadas pelo Congresso em caráter de urgência, dada a fase de instabilidade política, econômica e social pela qual o país atravessava. Mas para que estas alcançassem o efeito esperado deveriam ser acompanhadas de uma reforma constitucional. Ao tratar especificamente da reforma agrária, afirmava que sua implantação era fator indispensável, não somente para aliviar as péssimas condições de vida dos trabalhadores rurais e minimizar os conflitos no campo, mas também seria uma das bases de sustentação para o desenvolvimento nacional.¹²⁴

obstáculo advinha dos setores mais radicais da esquerda que criticavam as iniciativas de formulação de uma proposta de reforma agrária, por considerá-la a concretização do comprometimento do governo com o “imperialismo ianque”. Neste sentido, o governo, para manter um mínimo de governabilidade, tenta convencer os americanos a efetuar os empréstimos a fim de ajustar a economia interna, precisa convencer a esquerda de que não estava cedendo às pressões “imperialistas”, pois necessitava do seu apoio político para aprovar as reformas no Congresso e por fim, convencer os proprietários rurais e sua base ruralista de que sua intenção reformista respeitaria o direito de propriedade. Ademais, a política nacionalista de Leonel Brizola por meio da campanha de nacionalização de empresas americanas, como a ITT e a Light e Power, agravou o impasse nas relações entre Brasil e EUA. Segundo Edgar Carone, a nacionalização causou vários protestos nos Estados Unidos. No Congresso, havia o pedido de suspensão das negociações de liberação de recursos financeiros, mesmo os provenientes da Aliança para o Progresso. CARONE, E. **A república liberal: II evolução política (1945-1964)**, op. cit.

¹²² CAMARGO, A. A. **A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)**, op. cit. p.199.

¹²³ FERREIRA, M. M. João Goulart. In: **Dicionário histórico biográfico brasileiro**, op. cit. p. 04.

¹²⁴ **Jornal O Estado de São Paulo**, 02/05/62.

A tomada de posição mais incisiva em seu discurso, para Ferreira representava,

O primeiro esforço concentrado do governo em torno da realização das reformas de base, em especial a agrária, atendendo aos apelos dos setores nacionalistas e de esquerda, e provocaram um aumento das desconfianças dos grupos conservadores do país quanto as reais intenções do governo na reformulação da estrutura agrária. (...) Neste contexto de agravamento de contradições, o gabinete Tancredo que se caracterizava por uma prática política de compromisso e de tentativa de união nacional, perdia a razão de ser. Por outro lado, com o aprofundamento da crise, Goulart, começou uma campanha para o retorno do presidencialismo, alegando a necessidade de constituir um Executivo forte e demonstrando a inviabilidade do Parlamentarismo.¹²⁵

Os temores da classe patronal, representados pela CRB, pelas bancadas ruralistas e pelos partidos conservadores, como UDN e PSD, emergiram devido a intenção do governo de realizar uma reforma constitucional, pois isso representava para esses grupos um prenúncio de uma reforma agrária radical, dada a guinada à esquerda das ações e movimentações do presidente. Por isso, a partir dos preparativos para as eleições de 62, conclamavam seus associados, em todo o país, para que não votassem em candidatos que comungassem com as idéias políticas esquerdistas de Goulart.¹²⁶ A rápida mobilização da classe patronal tinha uma razão de ser: desconfiava que se o presidente conseguisse, por meio do plebiscito, chegar ao presidencialismo, automaticamente o mesmo amealharia mais poderes e, isso associado a um futuro Congresso constituído por uma maioria de base aliada, resultaria na aprovação de uma reforma agrária onde a alteração constitucional seria praticamente inquestionável.

Percebe-se, portanto, que o temor da classe ruralista resultava da incompatibilidade de concepções em torno da natureza da reforma agrária e dos instrumentos legais que a fomentariam. A incompatibilidade de propostas tornava-se mais evidente na medida em que passava a organizar congressos e encontros, cuja finalidade era congregar esforços em favor de uma campanha de franca oposição à proposta do governo por meio de uma linguagem homogênea, ou seja, a tentativa era encontrar um denominador comum que resultasse em uma proposta de reforma agrária que partisse dos produtores rurais. Foi com esta expectativa, aliás, que ruralistas de vários estados se reuniram em Uberaba, Minas Gerais, para lançarem um manifesto contendo cinco pontos básicos que consideravam imprescindíveis para a formulação de uma reforma agrária justa.¹²⁷

O documento revelava que,

¹²⁵ FERREIRA, M. M. João Goulart. In: **Dicionário histórico biográfico brasileiro**, op. cit. p.05.

¹²⁶ Jornal **O Estado de São Paulo**, 01/ 06/1962.

¹²⁷ Jornal **O Estado de São Paulo**, 10/05/63.

Uma futura lei de reforma agrária que não tenha caráter confiscatório, socialista e que não vise eliminar os grandes e médios proprietários; que os poderes públicos concedam terras devolutas aos pequenos agricultores desejosos de se tornarem proprietários, de forma a não perturbar a vida no campo através de expropriações injustificáveis, que qualquer lei agrária estadual e federal se faça de acordo com os princípios anunciados no livro “Reforma Agrária: Questão de Consciência” de autoria de D. Geraldo Proença Sigaud, Arcebispo de Diamantina; que desde logo, seja adotada no país uma corajosa política rural que realmente solucione aos problemas do campo, através de crédito fácil e barato, de assistência técnica, sanitária e educacional, de facilidades para a aquisição do maquinário, sementes e fertilizantes e da proteção dos preços e que, numa palavra, em nada se atente contra o direito de propriedade e contra nossas tradições cristãs.¹²⁸

Os princípios norteadores contidos no documento traziam à tona uma proposta praticamente oposta às pretensões de Goulart, evidenciando, portanto, que a possibilidade de se alcançar um consenso sobre o tema tornava-se cada vez mais remota.

Apesar dos reveses políticos que acarretaram trocas sucessivas de ministério após a saída de Tancredo Neves para concorrer às eleições de 62, Goulart conseguiu efetivar a criação da SUPRA em 11 de outubro de 1962.¹²⁹ A criação deste órgão, cujo objetivo era ativar medidas de reforma agrária, ampliava a pressão sobre o Executivo e Legislativo, pois requereria, o quanto antes, uma definição dos princípios norteadores para a implantação da reforma agrária. Outro avanço importante de seu governo deveu-se a antecipação do plebiscito para janeiro de 1963, para tal feito, contou com um forte apoio do CGT (Comando Geral dos Trabalhadores).

As eleições de 62, embora fossem aguardadas com certa ansiedade pela possibilidade de se formar uma base mais conveniente aos propósitos de seu governo, não trouxeram novidades, pelo contrário,

Mostraram que as forças do centro e da direita tinham bastante peso no país. É certo que elas se beneficiaram dos recursos fornecidos pelo IBAD e órgãos semelhantes, mas o governo utilizou também sua máquina. Em São Paulo, Ademar derrotou Jânio por uma estreita margem. No Rio de Grande do Sul, Ildo Meneguetti, apoiado pela UDN e pelo PSD, bateu o candidato de Brizola. Os nacionalistas e a esquerda puderam festejar a vitória de Miguel Arraes em Pernambuco e o extraordinário êxito de Brizola no Rio de Janeiro.¹³⁰

¹²⁸ Manifesto dos ruralistas, Congresso de Uberaba. In: Jornal **O Estado de São Paulo**, 10/05/63.

¹²⁹ A superintendência do desenvolvimento Agrário (SUPRA) foi criada pela Lei Delegada nº 11 de outubro de 1962. Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1963. Arquivo digitalizado do Center for Research Libraries. Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> Acesso em: 10/12/2006.

¹³⁰ FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**, op. cit. p.251.

Ao iniciar seu governo com um Congresso renovado, mas politicamente desfavorável, Goulart apostava em sua popularidade, endossada pelo amplo resultado em favor do presidencialismo, para levar a diante as reformas pretendidas que haviam se tornado inviáveis, no seu entender, devido às restrições do sistema parlamentarista.

Em busca de bases mais sólidas de poder, Jango tentava aproximar-se de uma política de centro-esquerda, cujo objetivo era isolar o impacto oposicionista dos partidos conservadores, ou melhor dizendo, dos componentes mais conservadores dos partidos de oposição. A formação de seu novo ministério, seguiu, portanto, coerente com sua estratégia política. Para o Ministério do Planejamento, foi escolhido San Tiago Dantas, que era membro do PTB e para o Ministério da Fazenda, Celso Furtado. Ambos eram componentes da denominada “esquerda positiva” e tinham a incumbência de levar a diante uma política de austeridade para sanear as finanças, criar as condições para concretizar as reformas e restabelecer com os Estados Unidos as negociações referentes a empréstimos e à dívida externa.¹³¹

Goulart, com o propósito de solucionar a grave crise econômico-financeira, caracterizada pelo baixo índice de crescimento econômico e pela inflação desenfreada, começou a colocar em prática metas e diretrizes que, *a posteriori*, foram incorporadas ao Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico. O Plano Trienal que deveria ser executado sob a supervisão de Celso Furtado e San Tiago Dantas, previa ainda a implementação das reformas de base, tidas, então, como indispensáveis para o desenvolvimento nacional. De acordo com Ferreira, as reformas sugeridas poderiam ser definidas em dois blocos. A primeira voltava-se para “(...) *racionalizar a ação do governo (administrativa e bancária) e aquelas que visavam eliminar os entraves institucionais à utilização dos fatores de produção (especialmente as reformas fiscal e agrária).*”¹³²

Em mensagem enviada ao Congresso na abertura da sessão Legislativa de 1963, ao realizar a apresentação do Plano Trienal, o presidente, consciente dos descompassos políticos entre o Executivo e o Legislativo, pediu a colaboração do Congresso para aprovação das reformas de base. Dessa forma, afirmava ele que,

Neste primeiro ano de uma política global planejada, teremos alcançado plenamente nossos objetivos planejados se conseguirmos controlar o processo inflacionário e se obtivermos uma ação conjunta do poder

¹³¹ Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1963, em 15 de março de 1963. Arquivo digitalizado do Center for Research Libraries. Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> Acesso em: 15/12/2006.

¹³² FERREIRA, M. M. João Goulart. In: **Dicionário histórico biográfico brasileiro**, op. cit. p.13.

legislativo e executivo para consagrar as emendas constitucionais e leis ordinárias porque anseia a nação como exigência de nosso desenvolvimento. Os poderes da república precisam atuar numa constante comunhão de vistas a fim de que elas se realizem sem abalos ou rupturas do processo democrático.¹³³

Ainda referindo-se ao Plano Trienal, Jango destacava o importante papel da agricultura para o processo de desenvolvimento e atribuía seu atraso, caracterizado pela baixa produtividade e pobreza do homem do campo, às desigualdades da estrutura agrária. Em sua apresentação, declarava:

Permitam-me mais uma dar ênfase especial ao problema agrário. Em mensagem anterior, afirmei que a reforma agrária é uma idéia de força irresistível, que não pode ser protelada, pois sua urgência e necessidade estão na consciência de todas as camadas da população. A estrutura agrária predominante no país constitui enorme entrave ao nosso progresso econômico e social. Em um país de terra tão abundante e grande excedente de mão de obra, não se compreende que continuemos a viver em permanente escassez de ofertas de produtos agrícolas. Subutilizamos terra, a mão-de-obra e às vezes também o capital, pela irracionalidade das formas de organização da produção. Grande parte da população do campo está submetida às péssimas condições sem que se lhe dê a oportunidade de usar a sua capacidade de trabalho em benefício próprio.¹³⁴

Condizente com a sua mensagem e com vistas a atenuar as críticas da esquerda, o governo enviou ao Congresso, em março de 63, sua proposta oficial de reforma agrária. Mas o anteprojeto possuía uma grave imprecisão: previa as indenizações em títulos da dívida pública, o que pressupunha emendas à Constituição. Contudo, a proposta de emenda¹³⁵ constitucional somente seria enviada ao Congresso um mês depois do anteprojeto, desagradando a esquerda que alertava para a falta de cumprimento das promessas pré-plebiscito e a direita que acusava-o de desrespeitar o Legislativo. Além disso, a Emenda Constitucional foi recebida “(...) como o ‘Cavalo de Tróia’, através do qual pretendia o Governo introduzir mudanças conflituosas, de maior gravidade política e social.”¹³⁶

¹³³ Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1963, em 15 de março de 1963. Arquivo digitalizado do Center for Research Libraries, op.cit. p.03. Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> Acesso em: 02/01/2007.

¹³⁴ Idem, p.10.

¹³⁵ A emenda constitucional que substituiria o Parágrafo 16 do Artigo-141, pelo pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública, foi enviada à Câmara dos Deputados, a pedido de Goulart, por Luis Fernando Bocaiúva Cunha, líder do PTB na Câmara.

¹³⁶ CAMARGO, A. A. **A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)**, op. cit. p.211.

O anteprojeto enviado ao Congresso estabelecia a desapropriação de terras como um dos principais instrumentos da reforma agrária. Sendo assim, as terras poderiam ser desapropriadas, por interesse social, obedecendo a nove itens, quais sejam:

- 1) As necessárias à produção de alimentos que não estejam sendo utilizadas ou que estejam inadequadamente ou para outros fins;
- 2) as beneficiadas, recuperadas, ou conquistadas com investimentos públicos;
- 3) as ocupadas por estabelecimentos agrícolas, pecuários, agropecuários e agroindustriais, administrados por seus proprietários quando não produzem rendimentos que lhes permitam pagamentos a todos os empregados de remuneração igual ao salário mínimo regional;
- 4) as que por sua reduzida extensão não permitam sua exploração em níveis racionais e produtividade compatíveis com as técnicas já acessíveis à região;
- 5) as necessárias à fixação de posseiros que as trabalhem há mais de três anos consecutivos;
- 6) as exploradas sobre as modalidades de arrendamento, parceria ou outra forma indireta somente na parte assim aproveitada;
- 7) as que embora utilizadas, sejam indispensáveis ao abastecimento de centros de consumo;
- 8) as necessárias à proteção do solo, da fauna, dos mananciais, cursos d'água, para florestamento e reflorestamento;
- 9) as necessárias ao estabelecimento de núcleos de colonização e povoamento, de armazéns, silos, instalações industriais de conservação e beneficiamento da produção e outras obras de interesse para a economia rural.¹³⁷

Diante da proposta considerada imprecisa em muitos aspectos, os proprietários rurais e a bancada mais conservadora do Congresso passaram a organizar um forte esquema de rejeição, não somente ao anteprojeto, mas, também, à emenda constitucional. Esta, aliás, foi estigmatizada como um perigo eminente para a manutenção das instituições democráticas. De acordo com nota oficial, a CRB, se posicionava, frontalmente, contra a natureza distributivista do anteprojeto, alegando que seu teor generalista fatalmente ocasionaria desapropriações injustas, como era o caso das terras ocupadas por arrendatários e parceiros. Na mesma nota, salienta que não negavam a necessidade de uma reforma, mas que o acesso a terra, para os trabalhadores rurais, deveria circunscrever-se a terras pertencentes à União. Em sua proposta, destacavam que o ponto fundamental não era a distribuição indiscriminada de terras, mas a necessidade de se racionalizar a produção.¹³⁸

Em clara sintonia com os preceitos defendidos pela CRB, o arcebispo de Recife e Olinda, em entrevista coletiva, tentava esclarecer que os pronunciamentos em favor das Reformas de Base, especialmente a agrária, não deveriam ser interpretados enquanto uma guinada à esquerda, por parte da cúpula do Episcopado brasileiro, mas que, segundo o arcebispo,

¹³⁷ Integra do projeto que fixa normas para a reforma agrária. In: jornal **O Estado de São Paulo**, 14/03/63.

¹³⁸ Jornal **O Estado de São Paulo**, 27/03/63.

Com reforma agrária ou sem a reforma da Constituição, que é matéria de debates entre os partidos políticos, foi encarada pela mensagem dos bispos como necessária, porém não observada dentro do prisma demagógico que a situaria apenas como mera distribuição de terras. A reforma só terá realmente solução com o acesso à terra que deve ser realizado globalmente com todo processo de assistência educacional, técnica e creditícia. Cabe aos governos Federal, Estadual e Municipal empenhar-se vivamente na solução do problema agrário brasileiro dando exemplo com a distribuição das próprias terras, que não são poucas, em todo o território nacional, levando a cada gleba a presença técnica, do crédito e da escola.¹³⁹

Além das declarações públicas e de impacto junto à sociedade, tanto da CRB, quanto de uma parcela da Igreja condenando o projeto do Executivo, houve ainda, no campo das correlações de forças políticas, uma perda significativa para o governo. No final de abril, em Curitiba, a UDN em sua Convenção Nacional decidiu, de forma categórica, que a Constituição era intocável. Para Camargo,

Os resultados da Convenção de Curitiba são bastante significativos e contribuem para alterar de maneira radical a correlação de forças partidária e política. Ao nível interno, desloca o alinhamento dos centristas para a direita. É de notar que a cúpula da UDN, composta de Adauto Lúcio Cardoso, Pedro Aleixo, João Agripino e Daniel Krieger, embora receba manifestação de confiança do bloco reformista no plenário da Convenção, é obrigada a redefinir as posições assumidas; além do temor natural ao governo, tantas vezes anunciado, acrescenta-se, nas circunstâncias, a necessidade de garantir a coesão partidária mais do que nunca indispensável. Ficam, portanto, arquivados o reformismo moderado de Pedro Aleixo, e as declarações de Herbert Levy, que dias antes da convenção de Curitiba manifesta-se favorável à desapropriação com pagamentos em títulos, desde de que com o aval do Banco do Brasil (...).¹⁴⁰

Apesar das crescentes críticas no cenário nacional à emenda constitucional de Bocaiúva Cunha, houve, nos dias imediatamente posteriores ao lançamento da proposta, a possibilidade de apoio de alguns partidos. O PSD, por exemplo, representava uma peça importante, em virtude do expressivo número de congressistas. O partido, embora se mantivesse contrário à emenda constitucional de Bocaiúva Cunha, por considerá-la imprecisa e omissa no que se refere à correção dos juros das desapropriações em títulos da dívida pública, entendia que o pagamento das desapropriações deveria ser efetuado em títulos reajustáveis para que não houvesse prejuízos aos proprietários.¹⁴¹

¹³⁹ Jornal *O Estado de São Paulo*, 10/05/63.

¹⁴⁰ CAMARGO, A. A. *A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)*, op. cit. p.211.

¹⁴¹ De acordo com a emenda proposta pelo PSD, "(...) propõe-se alterar o Artigo 147 da Constituição no que diz respeito à desapropriação da propriedade territorial rural. Essa desapropriação poderá ser feita mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações. Os títulos vencerão juros e

Segundo os pessedistas moderados, para resolver o impasse sobre o projeto do governo, era necessário restringir a área de abrangência das desapropriações, ou seja, o dispositivo seria aplicado exclusivamente em áreas improdutivas. Outra meta apresentada discorria sobre as desapropriações que executar-se-iam somente mediante um prévio plano de colonização. Em virtude do gradualismo assumido pela ala moderada do partido, a possibilidade de se implementar o arrendamento compulsório tornou-se irrisória, pois o mesmo não teria votos suficientes para a aprovação. A proposta que havia sido defendida pelo PTB, foi uma das mais polêmicas até então apresentadas e suscitou fortes reações contrárias, especialmente da UDN, dos ruralistas e da ala conservadora da Igreja Católica, que consideraram a iniciativa uma afronta de caráter meramente confiscatório.¹⁴²

De acordo com Afrânio de Carvalho,¹⁴³ o arrendamento compulsório era um ataque à iniciativa privada e ao direito de propriedade. Segundo suas considerações,

Sem exagero pode-se afirmar que doravante não mais existirá o direito de propriedade particular, mas apenas o processo de sua progressiva erradicação, a pretexto da formação de unidades familiares, que, na Alemanha Oriental, como em outros países, foi a fase predatória da coletivização. (...) com o arrendamento compulsório o proprietário não tem voz sequer para assegurar a conservação de um imóvel (...)¹⁴⁴

No entanto, o apoio parcial do PSD passou por um revés político com a Convenção da UDN em Curitiba, e com a forte pressão de sua bancada ruralista. Assim, como os centristas da UDN, os moderados do PSD migraram para a direita e passaram a condenar a aprovação, não somente do projeto do governo, mas, também, da sua proposta de emenda constitucional.

A concretização dessa perspectiva extremamente desfavorável aos propósitos do governo efetivou-se com a rejeição da Emenda Bocaiúva, por parte da Comissão Especial, em 13 de maio de 1963.

A Comissão, formada por uma maioria udenista e pessedista, acatava o parecer do relator Aliomar Baleeiro, da UDN. Segundo seu argumento,

terão seu valor corrigido de 30 a 50% sobre a desvalorização da moeda, fixando-se em cada exercício financeiro o recurso necessário ao pagamento de resgate dos títulos e juros devidos.” Parecer sobre a emenda à Constituição para fins de reforma agrária apresentada pelo PSD ao Congresso In: *Arquivo Paulo de Assis Ribeiro*. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Caixa 51/53.

¹⁴² Jornal **O Estado de São Paulo**, 10/05/63.

¹⁴³ Afrânio de Carvalho foi autor do ante-projeto de Lei Agrária apresentado em nome do presidente Dutra, ao Congresso Nacional, em 30/06/1947.

¹⁴⁴ CARVALHO, A. **Considerações Gerais ao Projeto Oficial de Reforma Agrária do Governo Goulart**. Acervo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional, RJ.

O latifúndio era e ainda é um imperativo econômico de nosso tempo e que o Brasil é quase um gigante que não pode ser vestido de reformas agrárias talhadas para anões insulares como Japão ou Cuba. Insiste na possibilidade de aproveitamento das terras públicas e na necessidade de um cadastro rural que tornasse possível a tributação progressiva. Condenando a lavoura de subsistência como inviável, e como obstáculo ao desenvolvimento, argumenta que a elevação do nível de vida das populações rurais depende do aumento geral da produtividade, e não de medidas demagógicas, economicamente inviáveis. (...) e acrescenta que a Emenda Constitucional daria ao Presidente da República arma política e poderosa, e o arbítrio de escolher o que desapropriar(...)

A rejeição na Comissão Especial representava o acalorado termômetro político que as propostas enfrentariam em sua votação em plenário, já que necessitavam da aprovação de dois terços dos deputados. No dia 7 de outubro de 1963 a emenda foi reprovada em plenário, colocando em xeque o projeto de reformismo constitucional. Além do desgaste político provocado pela queda de braço em favor da reforma agrária, o governo enfrentava outras crises políticas que alimentavam as suspeitas quanto às suas reais intenções políticas. Em setembro de 1963, a insatisfação dos sargentos deflagrou uma grave crise militar. Reivindicavam melhores salários e o direito à elegibilidade, o que foi prontamente recusado pelo STF (Superior Tribunal Federal), que tomou essa medida, baseado nos princípios constitucionais. O motim facilmente contornado evidenciava as distensões políticas no interior das forças armadas, bem como a quebra do princípio da hierarquia militar e ampliava as desconfianças da oficialidade com relação ao governo, pela sua suposta omissão frente o levante. Tanto que, no dia seguinte ao conflito, Humberto Castello Branco, recém empossado no Estado Maior do Exército (EME), em pronunciamento oficial assinalava a insatisfação da oficialidade com relação ao governo e aos grupos de esquerda que gravitavam ao seu entorno. Em seu discurso Castello alegava que,

Há reformadores oportunistas que querem substituir as Forças Armadas por um solapamento progressivo e antinacional que institui o exército popular, um arremedo de milícia, com uma ideologia ambígua destinada a agitar o país com exauridos pronunciamentos verbais e a perturbar com subversões brancas e com motins a vida do povo.¹⁴⁵

Além dos respingos provocados pela revolta dos sargentos, João Goulart, visando tentar conter as agitações no campo e na cidade, por ocasião das greves comandadas pelo CGT, anunciou o pedido do *estado de sítio* junto ao Congresso por um período de trinta dias. Tal medida suscitou a insatisfação da direita, o que o fez revogar o

¹⁴⁵ Jornal **O Estado de São Paulo**, 14/09/63.

pedido alguns dias depois. Mas o recuo estratégico, longe de acalmar os ânimos, somente fez reafirmar as acusações de perda de controle político e militar por parte do governo, abrindo, com isso, um perigoso vácuo por onde as forças políticas contrárias a Goulart começaram a se articular para a derrubada do governo.

A intensificação das invasões de terras e dos conflitos entre fazendeiros e lavradores, em vários estados, cidades e regiões do país, como em: Goiás, Governador Valadares, Bahia e no oeste do Paraná, passaram a ser noticiadas na grande imprensa. A grande repercussão nos jornais corroborava para as afirmações da perda de controle político. Os fazendeiros das regiões afetadas e suas organizações de classe, passaram, por meio de declarações oficiais veiculadas na imprensa, a acusar as autoridades públicas de omissão por estarem comprometidas com o projeto “revolucionário do governo.”¹⁴⁶ Sendo assim, não restaria aos proprietários, alternativa a não ser “*responder à violência, com violência.*”¹⁴⁷ Para exemplificar a elevação de tom assumida pelos proprietários dessas regiões, o jornal *O Estado de São Paulo* publicou uma série de reportagens com as declarações dos proprietários da região de Trindade, em Goiás e Uberaba, em Minas Gerais, cujo conteúdo coincidia quanto a disponibilidade de defender, até mesmo pelas armas, a propriedade privada contra as pretensas desapropriações do governo, por intermédio da SUPRA. Segundo o Jornal,

Membros categorizados na associação rural de Trindade, fizeram uma declaração conjunta, à imprensa, reafirmando que se defenderão armados dos que ultrapassarem as linhas divisórias de suas propriedades com a finalidade de invadi-las. Explicaram que dispõem de armamentos e têm facilidade de reunir todo o pessoal para qualquer emergência.¹⁴⁸

Procurando reverter o processo de corrosão de suas bases de apoio à esquerda, principalmente da ala liderada por Leonel Brizola, Goulart intensificou as investidas em torno da defesa da reforma agrária.

Com a rejeição de sua proposta pelo Congresso, determinou a SUPRA a criação de uma minuta de decreto que tornava desapropriável, por interesse social, as propriedades com mais de 500 alqueires, que estivessem em um raio de 10 km de rodovias, ferrovias e açudes. Embora esta proposta tenha sido rascunhada no início de 1963, somente foi

¹⁴⁶ Jornal *O Estado de São Paulo*, 16/02/63.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Jornal *O Estado de São Paulo*, 16/02/64; 18/02/63; 20/02/63 e 26/02/63. A reportagem, “Direito de defesa dos proprietários ante as invasões” no dia 26 de fevereiro traz o parecer do jurista Manoel Linhares de Lacerda, antigo procurador do estado do Paraná sobre as invasões de terras. A conclusão do jurista acena “pelo direito que assiste aos proprietários rurais de reprimirem as invasões de suas terras, utilizando, mesmo, a força para impedi-la, assim como, processar criminalmente o presidente da Supra.”

concretizada por meio de um decreto de 13 de março de 1964, decreto este, que foi assinado em pleno comício organizado pelos sindicatos na Central do Brasil. O hiato existente entre o rascunho da proposta e sua efetivação, deveu-se à forte oposição da UDN, do PSD e dos ruralistas. De acordo com Villa,

O decreto da SUPRA tinha mais a função de criar um fato político após a rejeição, em 1963, do projeto de reforma agrária pela Câmara dos Deputados do que enfrentar a questão agrária. De um lado, não havia meios econômicos e, principalmente jurídicos de colocá-lo em vigor, pois necessitava da alteração do Artigo 141 da Constituição Federal; de outro, abria um sem-número de possibilidades para que os latifundiários pudessem impedir na Justiça a desapropriação de suas terras. Portanto, somente o clima de radicalização existente no país naquele momento explica a reação furiosa da direita contra o decreto, atitude determinada também pela necessidade de marcar posição e impedir novas e ousadas medidas governamentais.¹⁴⁹

Se o Congresso não apoiava as iniciativas reformistas, Goulart, por meio de uma consulta popular encomendada ao IBOPE, buscava a legitimação para a reforma agrária respaldado na vontade popular. Com essa consulta, Goulart procurava evidenciar que a dificuldade em aprovar a reforma agrária não passava pelo Executivo, mas sim pelo Congresso, pois esse estaria comprometido com os setores conservadores. Jango esperava, dessa forma, pressionar o Legislativo evidenciando que a insistência na temática partia de seu comprometimento com a vontade da sociedade. Conforme Yamauti, “(...) *pesquisas realizadas pelo IBOPE em dez capitais do país revelavam que 62% das pessoas consultadas se manifestavam favoráveis à reforma agrária, enquanto apenas 11,5% se posicionavam contrárias.*”¹⁵⁰

Seguindo a mesma estratégia de mobilização popular para pressionar o Congresso a aprovar as reformas de base, Goulart começou a organizar uma série de grandes comícios. Se o Congresso permanecesse irredutível em seu posicionamento, o presidente efetivaria as reformas, utilizando-se, para tanto, dos decretos presidenciais. No primeiro comício, realizado na Central do Brasil no Rio de Janeiro, apoiado pelos setores sindicais, pela esquerda e por uma parcela do exército, proferiu um discurso onde reafirmava as pretensões em executar a reforma agrária, a urbana e a concessão do voto aos analfabetos. Nesta ocasião, assinou o decreto da SUPRA, que “(...) *declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais e as terras beneficiadas ou recuperadas por*

¹⁴⁹ VILLA, M. A. **Jango: um perfil (1945-1964)**, op. cit p.170.

¹⁵⁰ YAMAUTI, N. N. A Questão da Reforma Agrária no Governo Goulart. **Acta Sci. Human Soc. Sci**, op. cit. p.72.

investimentos da União”. Goulart justificava a necessidade do decreto pela imperiosidade e urgência de leis que possibilitassem o acesso a terra aos trabalhadores. De acordo com sua fala,

Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da SUPRA. Assinei-o, meus patrícios, voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior da nossa pátria. Ainda não é a reforma pela qual lutamos. Ainda não é a reformulação do nosso panorama rural empobrecido.(...) Reforma agrária, com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária (...) Reforma agrária como consagrado na Constituição, com pagamento prévio e em dinheiro, é negócio, que interessa apenas ao latifundiário. Por isso o decreto do Supra não é reforma agrária. Sem a reforma constitucional, trabalhadores, não há reforma agrária autêntica. Sem emendar a Constituição, que tem acima dela o povo, poderemos ter leis agrárias honestas e bem intencionadas, mas nenhuma delas capaz de modificações estruturais profundas.¹⁵¹

O comício da Central do Brasil trouxe desdobramentos desastrosos para a continuidade de seu governo. A reforma urbana assustava a classe média, pois, temerosa, aventava a perda de seus imóveis para os inquilinos. Os proprietários de terras repudiaram a assinatura do decreto da SUPRA, haja vista que previam o crescimento das medidas distributivistas, além de perceberem que, apesar do governo não ter capital para levar adiante a reforma sem emenda constitucional, esta prejudicaria sobremaneira os proprietários afetados com a medida, pela impossibilidade de venda de tais imóveis. Já os militares, entendiam o discurso como o derradeiro prenúncio da revolução socialista.

Enquanto a UDN e parte do PSD, pediam a cassação do mandato do presidente, várias entidades organizaram a chamada, Marcha da Família com Deus pela Liberdade, com o objetivo de sensibilizar a opinião pública contra as medidas tidas como arbitrárias e esquerdistas de Goulart. Os intentos da marcha superaram até mesmo a previsão dos seus organizadores, pois chegaram a mobilizar em grandes manifestações mais de 500 mil pessoas.

A crescente radicalização somou-se ao episódio da rebelião dos marinheiros, no dia 25 de março um grupo de marinheiros e fuzileiros navais, contrariando a proibição do Ministério da Marinha, compareceu a uma reunião comemorativa da associação dos marinheiros e fuzileiros navais, no Sindicato dos Metalúrgicos. Tal atitude, vista como quebra da hierarquia militar, levou o ministro da Marinha, Almirante Silvio Frota, a emitir uma ordem de prisão contra os organizadores do evento. Mais uma vez o princípio da hierarquia militar havia sido colocado à prova. A atitude de Goulart, ao anistiar os

¹⁵¹ O jornal **O Estado de São Paulo**, 14/03/64.

participantes do motim, oficializaria a quebra de hierarquia, fato que terminou por estimular os oficiais moderados a apoiar o golpe que vinha sendo arquitetado por Castello Branco.

A atitude de Goulart em participar da reunião dos Sargentos no Automóvel Clube do Brasil, no dia 30 de março, seria sua última aparição pública. No dia 31 de março, as tropas comandadas por Olímpio Mourão Filho começaram a movimentação em direção ao Rio de Janeiro. Deflagrado o golpe, com um dia de antecedência, os principais comandos militares se unificaram para dar apoio à ofensiva de Minas.

Ao tomar conhecimento do Golpe, Goulart não tentou articular resistência. No dia 1º de abril viajou para o Rio Grande do Sul. Na mesma noite, o Congresso se reuniu e declarou vaga a Presidência da República. Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara, novamente assumiria, interinamente, o cargo de chefe do Governo.

A reforma agrária tida como um dos pilares centrais das Reformas de Base, parecia ter sido, definitivamente, colocada de lado, assim como ocorreu com o seu principal articulador. Essa era, ao menos, a pretensão dos principais setores políticos, militares e da sociedade civil que apoiaram o golpe. O primeiro presidente militar frustrou essas expectativas.

CAPÍTULO II

O ESTATUTO DA TERRA: A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO CASTELLO

CAPÍTULO II

O ESTATUTO DA TERRA: A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO CASTELLO

“Quatro coisas não retornam: a seta desfechada, a palavra proferida, a água que passou no moinho e a oportunidade perdida”.

Omar Khayam

2.1 - O GOVERNO CASTELLO BRANCO E OS FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICARAM A FORMULAÇÃO DO ESTATUTO DA TERRA

O golpe de 1964 assemelha-se a qualquer outra revolução no que concerne à principal característica revolucionária, a ruptura abrupta do exercício do poder. O século XX foi pródigo no fomento de revoluções e contra-revoluções, tanto à direita quanto à esquerda. As conjunturas e movimentos que precipitaram essas transformações súbitas e, em geral, radicais, estavam presentes no Brasil na década de 60. A tomada de poder impetrada pelos militares representou um rompimento com relação ao período Goulart. Afinal, no plano econômico, social e político, os militares adotaram medidas fundamentalmente antagônicas às de Jango, a exceção da manutenção de uma proposta de reforma agrária.

Após o Golpe de 64, as articulações políticas para a escolha do novo Presidente tornaram-se o principal eixo de discussão entre os participantes do movimento. De início a presidência foi ocupada respeitando-se a especificação constitucional, pois, segundo o texto, uma vez declarada vaga a presidência o Presidente da Câmara dos Deputados deveria ocupar o cargo por um prazo máximo de 30 dias, enquanto o Congresso se encarregava de eleger um novo chefe de governo. Com isso, pela segunda vez e, novamente em um período bastante conturbado, Ranieri Mazzilli, tornou-se provisoriamente Presidente da República. No entanto, os diversos interesses políticos em jogo e a acirrada disputa pelo poder nos bastidores do movimento, encurtaram o mandato de Mazzilli.¹⁵²

Imediatamente após o movimento de 31 de março mostrar-se vitorioso, os governadores que apoiaram o Golpe por meio de uma comissão formada por Carlos Lacerda, Magalhães Pinto e Adhemar de Barros, passaram a reivindicar, junto ao recém empossado Ministro da Guerra, Arthur da Costa e Silva, o abreviamento do período de

¹⁵² SKIDMORE, T. **Brasil: de Castello a Tancredo**, op. cit.

interinidade. Esses governadores que já vislumbravam as eleições presidenciais de 65 desconfiavam que Costa e Silva pretendia prorrogar o período de interinidade para, assim, poder controlar o governo. Tais desconfianças resultavam da própria cisão no meio militar quanto aos objetivos da “Revolução”. Segundo Roberto Campos,

Para os moderados, como Castello, a Revolução de 1964 devia ser concebida como uma restauração democrática. Independentemente das intenções pessoais de Goulart, a infiltração da extrema esquerda na administração e a crescente frustração econômica tinham levado o país a uma radicalização. Pairava no ar o espectro da “revolução sindicalista”. Para a “linha dura”, entretanto, as prioridades eram diferentes. A guerra à corrupção e à subversão era um objetivo em si mesmo, postergando-se a “restauração democrática” até que estivesse concluída a tarefa moralizadora.¹⁵³

Os governadores, ao reivindicarem o adiantamento do processo eleitoral para a escolha do Presidente da República, partiam da análise dessa cisão e isso potencializou as incertezas em torno das pretensões políticas de Costa e Silva que, neste período, destacava-se na tomada de decisões quanto aos rumos políticos do país. Neste sentido, a estratégia consistia em apoiar um candidato militar caracterizado como moderado dada a remota possibilidade, naquele contexto, de os militares aceitarem um candidato civil. Com um moderado no poder afastar-se-ia, em tese, o temor pela implantação de um regime de “exceção de fato” e a continuidade das eleições indiretas. Como sugestão, os governadores indicaram o nome de Humberto de Alencar Castello Branco.¹⁵⁴

Embora Costa e Silva não tenha recebido a indicação de Castello como a mais apropriada para a ocasião, tendo em vista as concepções moderadas de Castello, este cedeu ante o forte consenso em torno de seu nome por parte do empresariado, dos militares e dos governadores que engrossaram o movimento golpista. Para a população, de uma forma geral, tratava-se de quase um desconhecido.

¹⁵³ CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa: Memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p.p.565/566.

¹⁵⁴ Mas afinal, quem era o general Humberto de Alencar Castello Branco? Filho de militar, Castello Branco nasceu em Fortaleza em 1897 e fez carreira militar nas Forças Armadas, especificamente no Exército. Foi instrutor de infantaria em Realengo, Rio de Janeiro. Quando se tornou capitão foi estudar na França na École Supérieur de Guerre. Quando se tornou tenente coronel, foi enviado em 1943, em função do envio de tropas à Segunda Guerra, para a Comand and General Staff School, no Fort Loaverworth, EUA, com o propósito de se familiarizar com os métodos e regulamentos norte-americanos. Foi chefe de seção de operações da Força Expedicionária Brasileira (FEB) durante a Segunda Guerra Mundial, na Itália. Por ocasião da Guerra, tornou-se próximo do major norte-americano Vernon Walters. Os estudos realizados na escola norte americana influenciaram-no significativamente, ao ponto dele ter se tornado um grande admirador dos Estados Unidos. Após o retorno ao Brasil reassumiria sua cadeira na Escola de Estado Maior do Exército, onde coubera a Castello a tarefa de adequar o currículo da Escola à realidade do Pós Guerra, substituindo a influência da Missão Militar francesa pela pragmática doutrina militar norte-americana. Aliás, essa tendência evidenciava sua clara sintonia com a política anticomunista americana. Foi comandante do IV Exército e Chefe do Estado maior do Exército de 1963 a 1964.

NETO, L. **Castello: A Marcha Para a Ditadura**. São Paulo: Contexto, 2004.

Enquanto nos bastidores construía-se o *lobby* em favor do general, Costa e Silva dava continuidade às modificações institucionais do país, formulando o Ato Institucional n.º

1. Dentre as demais especificações cabe destacar que:

- 1) O presidente pode apresentar emendas constitucionais ao Congresso, que terá apenas trinta dias para examiná-las, sendo necessário para sua aprovação apenas o voto da maioria (ao contrário dos dois terços requeridos pela constituição de 1946).
- 2) O presidente tem o exclusivo poder de apresentar projetos de lei envolvendo despesas ao Congresso, o qual fica impedido de alterar para mais qualquer artigo referente a gastos do governo.
- 3) O presidente tem o poder de declarar o estado de sítio ou prolongá-lo por mais trinta dias no máximo, com a exigência de um relatório ao Congresso dentro de 48 horas.
- 4) O presidente, “no interesse da paz e da honra nacional”, tem amplos poderes para suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão e cancelar os mandatos de legisladores federais, estaduais e municipais.
- 5) Suspensão da estabilidade dos servidores públicos por seis meses.¹⁵⁵

O aumento dos poderes do Executivo era justificado pelo Ato em função da necessidade de reestruturação do país, mas também pode ser interpretado como uma forma de restringir o raio de ação do Legislativo. O Presidente da República, segundo o documento, era autorizado a enviar projetos de lei ao Congresso e esse teria no máximo trinta dias para apreciá-lo, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, caso contrário, os projetos seriam automaticamente aprovados por “decorso de prazo”. Como era relativamente fácil obstruir as votações, o uso deste dispositivo tornou-se corriqueiro. Projetos polêmicos, como o da reforma agrária, ironicamente terminaram sendo beneficiados por esse recurso. Isso porque, em função do escasso tempo para as discussões e sugestões de emendas, o projeto foi aprovado dentro do prazo estipulado. Isso não quer dizer que o debate tenha transcorrido de forma tranqüila, pois no intervalo entre o lançamento da proposta de reforma agrária, em abril, e sua efetiva aprovação, em 30 de novembro de 64, o governo empenhou-se em uma ampla campanha de convencimento junto às associações de classe, partidos e sindicatos,¹⁵⁶ visando comprovar a necessidade de

¹⁵⁵ SKIDMORE, T. **Brasil: de Castello a Tancredo**, op. cit. p.p.48/49.

¹⁵⁶ Ocorreu uma intervenção dos sindicatos de trabalhadores onde as lideranças consideradas mais radicais foram substituídas pelas mais moderadas. Essa medida foi avaliada por alguns setores como tímida, e houve ainda uma forte reação à proposta pela mesma ser considerada um antagonismo com relação aos princípios que desencadearam o golpe, ou seja, o lançamento da proposta de reforma e de emenda constitucional eram vistos como o retorno das discussões que tantos impasses causaram na década anterior e que não deveriam compor o rol de ações do governo. Alguns representantes partidários como Bilac Pinto da UDN e Último de Carvalho do PSD, em sintonia com os segmentos militares mais conservadores e a CRB, visualizavam um retorno das idéias esquerdistas de Goulart. Além disso, entendiam que o desenvolvimento econômico do país não estava atrelado a execução da reforma agrária. A insistência do governo em aprovar os dois dispositivos que tantas discussões suscitaram no período anterior, aumentou ainda mais a cisão entre os militares no que se refere ao alcance das medidas reformistas a serem empregadas pelo novo governo. Assentado sobre uma base

aplicação da reforma agrária. Além disso, havia a proposta de Emenda Constitucional que tornava ainda mais explosivos os debates nos primeiros meses de seu governo.¹⁵⁷

O “Comando Revolucionário” modificou a cláusula da Constituição de 1946 que tornava inelegíveis os oficiais das forças armadas para concorrer a cargos eletivos. Com o esvaziamento deste dispositivo, abriu-se o caminho para a efetivação consensual de um candidato que representasse os anseios dos militares e dos governadores que apoiaram o golpe. Conjuntamente com o processo de reversão da inelegibilidade, o ato viabilizava a instalação dos Inquéritos Policiais – Militares que se destinavam a investigar os supostos crimes contra o Estado, contra a ordem política e social, bem como as supostas ações de guerra revolucionária.¹⁵⁸

A partir desses poderes excepcionais, desencadeou-se uma onda de perseguições contra os inimigos da “revolução” ou, mais precisamente, àqueles que defendiam posições nacionalistas e de esquerda, e que haviam apoiado o governo Goulart. Segundo os militares, era necessário realizar uma “operação limpeza” desarticulando, com isso, possíveis focos de resistência à nova ordem constituída. A resistência não chegou a se articular de fato, mas, mesmo assim, foram realizadas várias cassações de mandatos tanto de parlamentares quanto de governadores.¹⁵⁹ Conjuntamente com as ações na esfera política partidária, ocorreram invasões como na sede dos estudantes da UNE/Rio de Janeiro e na Universidade de Brasília-UNB, instituições especialmente visadas pela repressão por serem consideradas focos da esquerda. Juízes e pessoas ligadas à burocracia civil também foram afastados.

No campo a “operação limpeza” concentrou-se na detenção das lideranças dos trabalhadores rurais, principalmente das Ligas Camponesas. Nas grandes áreas urbanas, sindicatos e federações de trabalhadores tiveram suas principais lideranças sindicais detidas.

política quase tão frágil quanto a de Goulart, o governo Castello teve que equilibrar-se entre suas concepções políticas e a dos seus pares, que em muitas ocasiões exigiam medidas mais intervencionistas.

¹⁵⁷ VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1975.

¹⁵⁸ FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado, 2002 e NETO, L. **Castello: A Marcha Para a Ditadura**. São Paulo: Contexto, 2004.

¹⁵⁹ Dentre esses, o governador de Pernambuco Miguel Arraes. Nesta primeira fase de afastamentos estava o nome de Celso Furtado, colaborador de João Goulart na criação do Plano Trienal e que exercia o cargo de Superintendente da SUDENE, além de Francisco Julião, líder das Ligas Camponesas e o ativista do Partido Comunista, Gregório Bezerra. As perseguições também atingiram líderes religiosos que realizavam o trabalho pastoral com os trabalhadores rurais e organizações católicas, tais como Movimento de Educação de Base, a JUC (Juventude Universitária Católica), entre outras.

No entanto, apesar da truculência¹⁶⁰ das investidas neste período, o recurso do *habeas corpus* ainda era praticado.

No dia 11 de abril, após o afastamento das lideranças políticas tidas como indesejáveis, Castello Branco foi eleito Presidente do Brasil pelo Congresso Nacional por meio de uma eleição indireta. Após sua posse, empenhou-se na formação de seu ministério que, segundo Skidmore, tentava combinar as indicações anteriormente realizadas por Costa e Silva e suas próprias escolhas, visando atingir uma formação que contemplasse conservadores e tecnocratas.

2.2- GOVERNO REFORMISTA

A meta a ser atingida pelo novo governo centrava-se na retomada do desenvolvimento econômico, mas para alcançar tal propósito era necessário controlar a grave crise econômico-financeira dos últimos meses do governo Jango por meio de uma política de estabilização. Dentro deste contexto, a equipe econômica contava com o nome de Roberto de Oliveira Campos, indicado para compor o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, e para o Ministério da Fazenda, Octávio de Gouveia de Bulhões.¹⁶¹

Na primeira reunião do ministério com Castello Branco, Roberto Campos apontou a grave situação financeira do país com o setor econômico sendo corroído pela inflação galopante, fato que, segundo seus apontamentos, estava colocando o país à beira da insolvência financeira. Alertava também que as medidas a serem adotadas eram duras e impopulares, ressaltando em seu diagnóstico que,

¹⁶⁰ Na bibliografia consultada, os autores ressaltam que entre o desfecho do golpe e o processo eleitoral que efetivou a posse de Castello Branco, ocorreram casos de tortura. Destacam que o Presidente Castello não era favorável a práticas de torturas, embora tenha sido conivente com os casos de cassações e expurgos políticos. Ver: VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1975; FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado, 2002; SKIDMORE, T. **Brasil: de Castello a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

¹⁶¹ Octávio de Gouveia Bulhões foi professor da Fundação Getúlio Vargas.

* Roberto de Oliveira Campos era economista e iniciou sua carreira profissional ingressando no corpo diplomático brasileiro. No final da década de 50 passou a ocupar postos governamentais, foi diretor do BNDE e um dos responsáveis pelo plano de estabilização do governo Kubitschek. Basicamente no plano para conseguir a aprovação dos empréstimos do FMI, o governo teria que adotar uma política de restrição salarial, de crédito e fiscal. Pela impopularidade das medidas, o plano foi abandonado. Esse foi o primeiro de alguns reveses que, o pragmatismo econômico de Roberto Campos, acumulou na vida política. Roberto Campos tecia uma crítica contundente contra os nacionalistas que atacavam o capital estrangeiro. Em virtude da defesa da entrada do capital estrangeiro no país e de sua postura assumidamente liberal, Roberto Campos ficou conhecido pelos seus detratores pelo apelido americanizado de “Bob Fields”.

O problema é que num país desorganizado pela inflação é impossível planejar um crescimento, sem uma dolorosa preparação de terreno. A fase inicial da luta contra a inflação é plena de desapontamentos. Os resultados são lentos; muitas vezes o começo da luta contra a inflação resulta em mais inflação, pela necessidade de corrigir preços defasados, notadamente no setor público. Há que cortar orçamentos, limitar o crédito, e não deve ser afastada a hipótese de um período recessivo. Observei, finalmente, que não conhecera até então nenhum político disposto a atravessar esse inverno de impopularidade. Castello amou-se um pouco e disse-me: - Talvez o senhor me subestime. Não tenho pretensões eleitoreiras. Dedicar-me-ei a salvar o país do caos. A única coisa que o senhor precisa fazer é persuadir-me intelectualmente de que seu programa está correto, de que não há alternativas mais suaves. Se disso estiver persuadido, comprometo-me a executá-lo e enfrentarei as conseqüências políticas.¹⁶²

Com o aval do Presidente, Roberto Campos e Octávio de Gouveia Bulhões dedicaram-se na formulação do plano de estabilização denominado Plano de Ação Econômica do Governo para o biênio 64/66. Roberto Campos propunha o planejamento das atividades em três estágios. O primeiro seria um programa de emergência. Após o diagnóstico da situação financeira do país, desenvolver-se-ia um programa de coordenação das atividades governamentais no que se referia à economia, ou seja, tratava-se de uma estratégia de desenvolvimento e um programa de ação para dois anos. No segundo estágio, criar-se-ia um Conselho de Planejamento, um mecanismo participativo onde se faria as avaliações sobre o processo de aplicação do PAEG.¹⁶³ O terceiro estágio seria a confecção de um plano decenal para a continuidade da planificação dos governos seguintes, isso porque, dado o curto período do governo, havia a necessidade de se planejar uma estratégia geral de desenvolvimento em longo prazo e também dos demais projetos setoriais que estavam sendo formulados. A reforma agrária era um desses projetos setoriais projetados para uma aplicação continuada nos governos subseqüentes.¹⁶⁴ De acordo com Campos, o PAEG,

(...) diferenciava claramente os objetivos dos instrumentos. Os cinco objetivos enunciados eram rituais e clássicos, no sentido de que haviam norteados vários esforços anteriores de planejamento. Eles seriam: a) acelerar o crescimento e desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1961/1963, b) conter progressivamente o processo inflacionário durante 64/65, objetivando-se um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que

¹⁶² CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa: Memórias**, op. cit. p.560.

¹⁶³ Segundo Campos, este Conselho contaria com a participação de quatro representantes trabalhistas, quatro da indústria, dois economistas, um sociólogo e um engenheiro.

¹⁶⁴ CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa: Memórias**, op. cit.

continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçavam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar. Mais importante que a enunciação de objetivos genéricos foi a explicação dos instrumentos – política financeira, política de produtividade social e política econômica internacional.¹⁶⁵

Com relação à política financeira, previa-se a redução do déficit orçamentário, da carga tributária e um controle mais eficaz da política monetária, da política bancária e dos investimentos públicos. Para a questão da “produtividade social”, incluíam-se a reforma agrária, a reforma habitacional, a política educacional e a formulação de uma política salarial. Por último, no item sobre a política internacional, concluía-se a necessidade de reformulação cambial, a renegociação da dívida externa e o estímulo ao capital estrangeiro. Como bem destacou Roberto Campos, a aplicação dos itens contidos no Plano de Ação Econômica do Governo causou uma série de descontentamentos. A compressão dos salários começou a ser realizada pela indexação de fórmulas que os corrigiam com índices abaixo da inflação. Conjuntamente a essa aplicação, foram aprovadas medidas para impedir a organização de greves, além disso, o fim da estabilidade de emprego, substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), causaram protestos entre os trabalhadores.¹⁶⁶

Além dessas medidas ocorreu, ainda, a aprovação, por decurso de prazo, da nova lei de remessa de lucros que estabelecia novos itens regulamentadores dos investimentos estrangeiros no país. Tal medida revogava a lei restritiva de 1962, enfurecendo os militares e civis nacionalistas.

Desde a primeira reunião ministerial, o tema da reforma agrária passou a ser tratado pelo presidente Castello Branco como emergencial. Partia-se do pressuposto de que nenhum setor econômico poderia desenvolver-se mergulhado em um clima de permanente insegurança, por isso era preciso encontrar “*respostas não demagógicas para a questão da reforma agrária*”,¹⁶⁷ que desde a década anterior suscitava debates e reações violentas.

Com tal afirmação declarada em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, o governo tornava público, oficialmente, o posicionamento que iria assumir, ao longo dos primeiros meses de seu governo, com relação à temática da reforma agrária: a defesa de um

¹⁶⁵ Idem, p.610. Segundo o autor, no ano de 64 foram aprovados os projetos do governo: Lei de Greve; reforma o imposto de renda e cria as ORTN's; institui o sistema financeiro de habitação; liberaliza a lei de remessa de lucros; cria o salário educação; lei do inquilinato; Estatuto da Terra; regulamenta os condomínios em edificações e incorporações imobiliárias e a reforma bancária.

¹⁶⁶ FAUSTO, B. **História do Brasil**, op. cit.

¹⁶⁷ Jornal **O Estado de São Paulo**, 23/05/1964.

conjunto de leis que regulamentassem a posse e o uso da terra, bem como o estabelecimento dos instrumentos que viabilizassem sua execução. Mas obviamente a declaração criticando *as respostas demagógicas* com relação à *questão agrária* apontava para uma questão muito pertinente naquele contexto para o governo Castello Branco, pois consistia em diferenciá-lo dos governos anteriores no que concerne à concretização de compromissos firmados em planos de governo ou campanhas políticas. Neste sentido, indiretamente reafirmava o comprometimento do governo com relação a determinadas medidas encaradas como essenciais para a estabilização econômica, visando a retomada do desenvolvimento econômico do país. Nestes termos, em discurso proferido na cidade de Osório no Rio Grande do Sul, declarava a vigência de grupos de estudos cuja incumbência versava sobre a organização do Estatuto da Terra, que seria

O instrumento legal para a efetiva realização da reforma agrária. Uma reforma agrária que, livre dos radicalismos demagógicos, atenda às reais aspirações do trabalhador rural e, também, o crescente aumento da produção nacional. Isto é, um conjunto de medidas que, a partir da modificação do regime de posse e uso da terra, vise a tornar mais numerosa a classe média rural, o que equivale a dizer que, promovendo a justiça social no campo, destinar-se-ão a aumentar o bem-estar do trabalhador rural e de sua família, contribuindo, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento econômico do País e a progressiva extinção dos erros há muito acumulados.¹⁶⁸

Além da importância econômica, pesava sobre a concretização da reforma agrária um aspecto claramente político. A definição de uma lei regulamentadora para a questão agrária objetivava atingir, segundo Castello, a “avalanche especulativa” que existia em torno da temática e que desde a década anterior assolava a discussão no cenário político nacional. No seu entender, a indefinição gerava a apropriação e exploração do tema enquanto plataforma política por parte de políticos de diferentes matizes ideológicos, o que propiciava núcleos de instabilidade política. Referindo-se especificamente aos partidos, aos políticos e aos movimentos de esquerda, Castello ressaltava que as incertezas em torno da questão agrária permitiam ainda, que a reforma agrária se tornasse uma espécie de moeda de troca, na medida em que o termo era utilizado como fator aglutinador de apoio político frente a população mais necessitada. Castello destacava, também, que na defesa da reforma agrária estaria embutida a idealização de projetos políticos mais amplos que visavam mudança estrutural da sociedade.

Em discurso proferido na cidade de Recife, Castello declarava que,

¹⁶⁸ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 22 de Maio de 1964. Secretaria de Imprensa, p.53.

Precisamos encontrar soluções que nos dêem a segurança de estarmos construindo a justiça sobre bases sólidas, que afastem das populações brasileiras o espectro da miséria, compreensivelmente propícia à disseminação das mais estranhas ideologias.¹⁶⁹

Depreende-se claramente que as “estranhas ideologias” citadas no discurso eram endereçadas às propostas de reforma agrária dos partidos e políticos de esquerda. Apesar dos movimentos sociais e os partidos políticos de esquerda terem sido reprimidos após o golpe, especialmente por meio dos expurgos, a desigualdade social era entendida enquanto uma fonte inesgotável para a reprodução e desenvolvimento das “estranhas ideologias”. Na ótica de Castello, o enfraquecimento da esquerda enquanto projeto político deveria ir muito além dos expurgos, os militares tinham que ter a capacidade de suprir os anseios populares que, segundo ele, nutriam a militância subversiva.

Partindo dessa lógica e como parte de uma política anticomunista, Castello 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. Já que, segundo sua análise, o chamado comunismo brasileiro

(...) não quer dar de comer a ninguém; nem pretende dar terra a pessoa alguma. O que quer é destruir as nossas instituições políticas democráticas, desbaratar as Forças Armadas e levar o caos a economia brasileira, a fim de poder implantar a ditadura já instalada em outros países. Não tenho complexo anticomunista. Procuro, sim, distinguir e valorizar o que pode enfrentar a ideologia marxista-leninista. Nem meu anticomunismo exclui o conhecimento de conquistas da Revolução de 1917, cuja evolução se processa há mais de quarenta anos. Acredito, porém, mais no homem do que no Estado, mais na liberdade democrática do que na igualdade comunista. Até porque não creio que o regime marxista-leninista traga o bem-estar geral para o povo brasileiro.¹⁷⁰

Para além das críticas desferidas contra a chamada esquerda radical, quanto ao questionamento de suas reais intenções em realizar a distribuição de terras, o discurso já revelava a contradição que permeou todo o período do governo Castello: a defesa das reformas dentro de uma perspectiva liberal convivia com a ampliação, em escala crescente, dos poderes concedidos ao Executivo. Para o grupo da chamada Sorbonne, em nome da *liberdade democrática*, o golpe de março justificava-se pela eminência de um golpe de esquerda que implantaria no país uma ditadura comunista. Para este grupo do qual o Presidente era um dos principais interlocutores, a chamada “liberdade democrática” teria

¹⁶⁹ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 06 de Junho de 1964. Secretaria de Imprensa, p.32.

¹⁷⁰ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 05 de Maio de 1964. Secretaria de Imprensa, p.27.

que ser precedida “*de um autoritarismo de transição*”¹⁷¹, ou seja, a almejada “normalidade democrática”, caracterizada pela supressão do partido comunista, fim das agitações sociais e pela retomada do desenvolvimento econômico, seria alcançada com um governo forte revestido de poderes excepcionais com os quais seria possível sanear o país, sem a agitação do período anterior. Uma vez atingida tal meta, somente então, a transmissão do poder a um civil estaria assegurada. Dessa forma, para Rezende,

É evidente que o embate teórico sobre a democracia ressoava nos pressupostos dos componentes do grupo de poder do regime militar, mas de forma absolutamente singularizada pelas condições sociais vigentes, em que se lutava para elaborar uma perspectiva de democracia angulada por valores tais como: associação de liberdade e autoridade, ordem e disciplina, combate ao comunismo, defesa da família, da propriedade e da empresa privada, dentre outros. Dessa forma, a ditadura pelejava para criar uma consciência coletiva favorável a ela alegando que somente um setor do grupo de poder, no caso, os militares, teria condições de resguardar e desenvolver esses valores que seriam o próprio fundamento, segundo eles, do movimento de março de 1964.¹⁷²

Controle, ordem e disciplina eram observados como elementos que garantiriam a aplicação do projeto reformista, a ser desenvolvido em um “*ambiente desintoxicado dos radicalismos ideológicos*.”¹⁷³ Tornava-se imprescindível, portanto, a neutralização da esquerda radical, considerada totalitária pela maioria dos militares, e ao mesmo tempo buscar refrear os arroubos oposicionistas de sua base aliada para os projetos considerados, por estes, como uma continuidade das propostas do governo Goulart. Apesar do consenso inicial em torno de seu nome para ocupar a Presidência, observa-se que, desde o início do mandato, suas ações reformistas e a intenção de devolver o cargo a um civil começaram a provocar fissuras em sua base política. Segundo Roberto Campos, as divergências que vão se acentuando ao longo de seu governo possuíam raízes que remontavam ao golpe de março, pois, para o autor,

A revolução nunca foi homogênea de início, porque havia entre os militares dois grupos. Havia a linha dura, que achava necessário um longo período disciplinar autoritário. E havia a linha da “Sorbonne”, que queria apenas um autoritarismo de transição. Acabou prevalecendo a linha dura, que teve como expoente principal o Costa e Silva, que não era o candidato dos sonhos de Castello Branco.¹⁷⁴

¹⁷¹ Termo utilizado por Roberto Campos em entrevista concedida à Ronaldo Costa Couto. COUTO, R.C. **Memória Viva do Regime Militar: Brasil de 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999. p.36.

¹⁷² RESENDE, M. J. **A Ditadura Militar no Brasil: Repressão e Pretensão de Legitimidade**. Londrina: Ed. UEL, 2001. p. 70.

¹⁷³ Entrevista de Castello Branco ao Jornal **O Estado de São Paulo**. 16/05/64.

¹⁷⁴ Roberto Campos em entrevista concedida à Ronaldo Costa Couto. COUTO, R.C. **Memória Viva do Regime Militar: Brasil de 1964-1985**, op.cit. p.36. Para Reginaldo Perez, “Vale lembrar que o movimento que conduziu os militares ao poder em 1964 era composto de grupos não pouco heterogêneos, e que tinham na

Mas as diferenças não se restringiam ao período de permanência dos militares no poder. Os desentendimentos excediam tal perspectiva, e nos primeiros meses do governo Castello, estavam centralizados na criação das reformas e seu alcance, pois em determinadas situações essas foram interpretadas como excessivamente progressistas e contra os interesses nacionais. Além disso, as declarações do governo quanto à constituição de grupos de estudos para a formulação da lei de reforma agrária provocaram divisões dentro dos partidos e entre os militares. Havia uma parcela da base aliada que apoiava a iniciativa do governo por considerá-la essencial rumo ao desenvolvimento econômico, e outra que via no grupo de estudos uma desnecessária retomada de um tema polêmico que teria contribuído para a desestabilização do cenário político nacional.

O discurso realizado por Castello na cidade de Recife, veiculado pela imprensa nacional, acirrou ainda mais o debate ao afirmar que

O meu anticomunismo admite que a evolução política do Brasil deve incorporar também idéias e propósitos da esquerda democrática, sem o que não estaríamos presentes na segunda metade deste século. Não compreendo, no entanto, porque importarmos toda uma ideologia que destruirá as melhores qualidades do brasileiro, a começar pelo amor à liberdade e o desejo de viver a seu jeito.¹⁷⁵

A declaração de Castello causava descontentamento não somente por ter encampado o discurso sobre a necessidade de se promover a reforma agrária no país, mas também, por defender alterações em alguns dispositivos constitucionais que, no seu entender, atravancavam qualquer iniciativa de pôr em prática as reformas pretendidas. Guardadas as devidas diferenças ideológicas, o fato de haver certa semelhança no tocante à avaliação do governo com o conjunto de reivindicações do pré 64,¹⁷⁶ foi suficiente para que a ala mais conservadora taxasse o governo de traidor dos ideais da “Revolução”.

Como resposta, em discurso no Rio de Janeiro, salientou que as reformas faziam parte de seu programa de governo e que, portanto, eram fundamentais para o aperfeiçoamento das instituições políticas do país. Ao mesmo tempo em que procurava

rejeição a uma ‘certa forma de fazer política’ ou algo em comum, mas não necessariamente detinham o mesmo projeto para o futuro do Brasil. Entre os divisores de águas mais comuns, por exemplo, estavam o grau de tolerância ou intolerância com que deveria ser tratada a oposição, o conteúdo preciso do nacionalismo a ser desenvolvido, o perfil do desenvolvimento desejado etc..”. PEREZ, R. T. **O Pensamento Político de Roberto Campo: da Razão do Estado à Razão do Mercado(1950-1995)**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p.146.

¹⁷⁵ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 05 de Maio de 1964. Secretaria de Imprensa, p.27.

¹⁷⁶ Pode-se destacar várias continuidades com relação às reivindicações do período da década de 50, tais como: a avaliação da estrutura fundiária como obstáculo ao desenvolvimento econômico, por estar calcada no latifúndio improdutivo e no minifúndio, a questão da desapropriação de terras e o pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública.

sintetizar as críticas sobre as ações governamentais, Castello também sinalizava aos seus interlocutores que o governo não iria recuar frente à oposição ao projeto reformista,

Primeiro, o atual governo, fugindo a compromissos da revolução, empreende reformas, ora tachadas de inoportunas, ora acusadas de serem uma repetição da demagogia do governo passado. Segundo, deixa de lado problemas cruciantes para se entregar à neurose reformista. Terceiro, claudica em relação ao expurgo. Finalmente, entrega-se a cambalachos e a conlúios com politiqueros contumazes. As reformas estão inabalavelmente no programa deste governo. Quando a Revolução se tornou vitoriosa e foi constituído um Governo que a representasse na realidade brasileira, de todos os cantos surgia o imperativo de que aqueles que assumiam a liderança nacional estavam na obrigação de reformar o País. Em consequência, o Presidente, que assumiu o Governo em abril, colocou em seu discurso de posse a bandeira da reforma como sendo uma legítima aspiração da revolução. E não podia deixar de assim proceder. Há mais de trinta anos o País assiste a um debate interminável em torno de idéias e proposições com as quais procura aperfeiçoar as instituições do Brasil. Não era agora, então, a oportunidade de se fugir ao debate. Não era o momento de se ter medo de enfrentar as idéias opostas às proposições do Governo. Na chefia deste Governo está um ex-militar que aprendeu na vida cotidiana dos quartéis a não ter medo das idéias, nem mesmo das idéias novas. O mandato deste Governo é limitado no tempo e está dotado de prerrogativas especiais para promover, sem os processos de rotina, todas as reformas que se impõem. Então, é preciso não perder tempo, empreendê-las, realizá-las até o fim deste mandato. Finalmente, meus senhores, sob o aspecto estritamente político, se o chamado Governo da revolução empreender agora as reformas, que aliás não são apanágio de um grupo político, estará realizando o que a democracia brasileira necessita e evitará, grandemente, que a demagogia e a subversão retomem, como de sua exclusividade, a bandeira reformista.¹⁷⁷

Se por um lado a apropriação da bandeira reformista tinha como objetivo exteriorizar o comprometimento do novo governo, perante o povo, com relação à formulação e execução das reformas entendidas enquanto elementos chave rumo a estabilização econômica, política e social do país, por outro, tal apropriação garantiria também o controle do direcionamento do processo reformista e o poder de intervenção direta quando se fizesse necessário.¹⁷⁸ Além disso, a centralização das decisões, quanto ao formato e o alcance das reformas, teoricamente, permitiria construir uma espécie de “blindagem” cujo objetivo consistiria em distanciar o processo reformista das especulações ideológicas, contribuindo, assim, para que este pudesse ser determinado com base em princípios e avaliações técnicas.

¹⁷⁷ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 04 de Julho de 1964. Secretaria de Imprensa, p.p.61/62.

¹⁷⁸ Castello Branco, segundo depoimento de Carlos Lorena e José Gomes da Silva, acompanhou pessoalmente a formulação do Estatuto da Terra.

A intenção era evitar o debate mais amplo com a sociedade no sentido da construção das propostas. Estas seriam esquematizadas no âmbito do governo, numa espécie de *tutoreamento* obrigatório e, a partir de então, eram disponibilizadas para apreciação pelo Congresso e pelas representações de classe. Dentro desta perspectiva, segundo Bruno, no governo Castello, “*as reformas e a reforma agrária foram tratadas a partir de um compromisso social diferente. Elas desvincularam-se de suas origens sociais e passaram a ser uma concessão da ‘revolução’ (...).*”¹⁷⁹

Mas enganou-se o Presidente ao supor que bastava vontade política e um governo forte para implementar as reformas, principalmente a reforma agrária. Ao institucionalizar a proposta e afastar os chamados agitadores comunistas, acreditava que iria encontrar o terreno propício para o desenvolvimento de sua proposta, já que

A “revolução” de 64 havia afastado o perigo do comunismo e neutralizara o radicalismo daqueles que impediam a reforma, porque não admitiam qualquer modificação na estrutura de propriedade vigente. Agora sim, num clima de ordem, paz e democracia, seria possível realizar a ambicionada reforma agrária democrática e cristã e assim, derrotar, na prática, a opção socialista.¹⁸⁰

No entanto, o governo subestimou a oposição, inclusive de seus aliados políticos com relação às reformas, uma vez que a continuidade dos trabalhos evidenciaria um jogo de forças tão atuante quanto no período dos governos que o precederam. 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.

As discrepâncias que permaneceram de certa forma latentes, ainda que subjugadas em face do interesse comum em afastar o suposto perigo de uma ditadura de esquerda, paulatinamente intensificaram-se no decorrer da implantação do novo governo. O foco de atenção migrou para a profundidade e as conseqüências políticas que as reformas propostas poderiam ocasionar, tendo em vista que muitas delas trariam grande impopularidade para o governo,¹⁸¹ podendo afetar o pleito de 66 e, por conseguinte, o

¹⁷⁹ BRUNO, R. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, 1995. p.05.

¹⁸⁰ Idem, p.09.

¹⁸¹ “É um plano para matar os pobres de fome e os ricos de raiva”. Tal declaração proferida por Carlos Lacerda, por ocasião do lançamento do PAEG, seria sintomática para ilustrar a insatisfação ocasionada não

controle político perante a oposição. Tal possibilidade era interpretada pelos mais conservadores como inadmissível por representar o enfraquecimento dos ideais da “Revolução”.

Assentado em uma base política tão frágil quanto de seu antecessor, Castello, em nome da governabilidade, teve que se equilibrar entre a pressão exercida pelo grupo contrário às reformas, cedendo em pontos que contradiziam as convicções legalistas propaladas em seus discursos, contribuindo, sobremaneira, para o endurecimento do regime e o trabalho de convencimento quanto à importância das mesmas para o processo de saneamento do país.

Especificamente com relação à reforma agrária, logo foi possível perceber que as obstruções sofridas pelas propostas que circulavam na década anterior não haviam vingado somente pelo argumento de que eram defendidas por setores de esquerda e por isso representavam um perigo eminente para a propriedade privada. A lógica dos argumentos dos anti-reformistas de que somente defenderiam uma reforma agrária “democrática-cristã”, contra o que chamavam de opção socialista, perdia força a partir do momento em que o governo lançava a sua proposta fincada na premissa de que “*somente funcionavam as reformas de tipo capitalista que mantinham a propriedade individual.*”¹⁸² Em verdade, a oposição advinha da negação da reforma agrária em si, respaldada na idéia dos chamados “espaços vazios” e na contestação dos instrumentos que viabilizariam a execução da mesma, tal como a alteração dos dispositivos constitucionais que estabeleciam o pagamento das indenizações em dinheiro, no caso de desapropriação de terras.

Interpretada como uma das principais medidas de seu plano de estabilização e desenvolvimento, sua efetivação, enquanto lei, dependeria, sobremaneira, de uma outra estratégia. Impossibilitado de neutralizar a oposição dentro de sua base governista sob pena de desestabilizar seu governo, Castello assumiria uma postura incisiva, porém parcialmente aberta ao debate e à negociação com as lideranças partidárias e de classe. Neste sentido, Paulo de Assis Ribeiro¹⁸³ era enfático ao afirmar que as concessões feitas pelo governo, fruto de negociações e intervenções pessoais de Castello, foram responsáveis pela

somente pelo PAEG, mas também com relação às medidas mais gerais que afetariam diretamente os vários setores da sociedade, tais como a Lei de Greves, os Atos Institucionais, a Lei de Remessa de Lucros, o FGTS, a intervenção nos sindicatos, o arrocho salarial, entre outras.

¹⁸² CAMPOS, R. O. **Antologia do Bom Senso: Ensaios**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996. p.246.

¹⁸³ Paulo de Assis Ribeiro foi um dos coordenadores do grupo de estudos encarregado de estruturar o Estatuto da Terra.

“congregação de uma maioria capaz de aprová-lo no Congresso Nacional,”¹⁸⁴ embora publicamente a imagem a ser transmitida fosse de um governo forte e indiferente à insatisfação de seus aliados, conforme discurso realizado na cidade de Salvador, onde Castello declarava que,

Na verdade, a idéia da reforma, através da história do País, representa o ariete com se tem abatido as muralhas dos privilégios. E isso não pode acontecer sem a reação dos que se julgam protegidos ou abrigados por esses muros defensores. Há, pois, que enfrentar resistências e até compreendê-las. Mas nem por isso ceder diante delas. Por que não reformar a constituição em muitos dos dispositivos que o tempo já mostrou inadequados aos fins almejados? Por que protelar a reforma agrária?¹⁸⁵

Assim, o processo de expurgos, prisões e perseguições das lideranças identificadas com uma proposta de reforma agrária mais radical, revelou-se uma faca de dois gumes, pois, se por um lado resolvia, sob sua ótica, a questão da subversão, por outro acabou minando, também, as possíveis bases de apoio ao seu projeto reformista.¹⁸⁶ Dentro desta perspectiva os expurgos realizados com base na decretação do AI-01, tornou o processo de discussão e aprovação do Estatuto da Terra no Congresso conturbado, haja vista que a maioria partidária formada pelas legendas *udenistas* e *pessedistas* eram, por meio de seus presidentes, publicamente contrários a qualquer lei de reforma agrária.

O período foi tão conturbado que até leituras contemporâneas apresentam visões distorcidas. Segundo Stédile, a proposta do Estatuto da Terra teria sofrido “*uma tramitação rápida, foi analisada pelos assessores do presidente durante algumas semanas e promulgada sem passar pelo Congresso Nacional que, naquela ocasião, sob intervenção e sem forças políticas, encontrava-se totalmente desfigurado de suas atribuições.*”¹⁸⁷

Tal afirmação apresenta uma série de imprecisões em torno do contexto em que se deu a discussão sobre o período de formulação e aprovação do Estatuto. Em primeiro lugar, a formulação da lei não se deu apenas pelos assessores diretos do Presidente, englobou também estudiosos da questão agrária, que inclusive já haviam participado de outras tentativas de implantação da reforma agrária, como por exemplo, a experiência de São Paulo, na vigência do governo de Carvalho Pinto. Em segundo lugar, a proposta permaneceu em debate e sendo sistematizada do início de maio ao começo de novembro de

¹⁸⁴ **O Estatuto da Terra e a Execução da Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro/Arquivo Nacional: Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964 o.

¹⁸⁵ Jornal **O Estado de São Paulo**, 07/08/64.

¹⁸⁶ BRUNO, R. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.06.

¹⁸⁷ STÉDILE, J. P. **A Questão da Reforma Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária: 1946-2003.** São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.145.

1964, quando foi finalmente submetida à apreciação do Congresso somente depois da confecção de doze versões, evidenciando a dificuldade para torná-la minimamente consensual, fato que facilitaria a sua aprovação final. Neste sentido, Bruno resume a situação política que o grupo encarregado da organização do Estatuto encontrou, pois o mesmo teria elaborado

Os princípios gerais do anteprojeto de reforma agrária com um olho voltado para a conjuntura anterior de mobilização e de lutas reivindicatórias, e outra para o momento atual de reação a proposta de reforma agrária do período militar, visando aprender o que se deveria evitar da experiência anterior e o que se poderia negociar na conjuntura atual.¹⁸⁸

Embora a tramitação do Estatuto da Terra no Congresso tenha ocorrido em trinta dias, em função do dispositivo denominado decurso de prazo, as discussões foram intensas e exigiram dos seus formuladores, bem como do próprio presidente da república, uma série de rodadas de negociações com lideranças partidárias e de classe, para a aprovação da emenda n.º10 que instituíra alterações na Constituição de 46 e abria caminho para a aprovação do Estatuto da Terra, em novembro de 64.

Mas se havia a formação de uma oposição gravitando perigosamente em torno do governo e alimentando de forma crescente uma base cada vez mais hostil à implantação de medidas reformistas e distributivistas, porque o governo Castello Branco se empenhou na defesa do Estatuto da Terra, cuja reivindicação havia suscitado tantas reações no período anterior? Quais os fundamentos que nortearam a defesa sobre a reforma agrária? Qual a natureza dessa reforma, e quais objetivos e interesses que a mesma vislumbrava atingir?

As análises clássicas sobre a questão agrária e a luta pela terra, invariavelmente contemplam a explicação sobre a origem do Estatuto da Terra como uma manobra política do primeiro governo militar para desmobilizar os movimentos sociais do período anterior, ou como uma manobra para aumentar seu poder político, como uma forma de legitimação de seu governo. Segundo a perspectiva de Martins, compartilhada por outros autores, a verdadeira função do Estatuto da Terra caracterizava-se por ser um instrumento de controle das tensões sociais, ou seja, para o autor,

O Estatuto revela, assim, a sua verdadeira função: é um instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados por esse processo de expropriação e concentração da propriedade e do capital. É um instrumento de cerco e desativação dos conflitos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseado nos incentivos à progressiva e

¹⁸⁸ BRUNO, R. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.09.

ampla penetração do grande capital na agropecuária. É uma válvula de escape que opera quando as tensões sociais chegam ao ponto em que podem transformar-se em tensões políticas. O Estatuto está no centro da estratégia do governo para o campo e se combina com outras medidas de cerco e desativação dos conflitos das reivindicações e das lutas sociais.¹⁸⁹

Essa explicação é também compartilhada por Iokoi e Linhares,¹⁹⁰ quando argumentam que, apesar do Estatuto da Terra ter definido o caráter social da propriedade, permitiu, no mesmo compasso, sua concentração tanto para empresas quanto para proprietários individuais.¹⁹¹ A questão da reforma agrária contida no Estatuto seria uma espécie de subterfúgio político que de início desmobilizaria os movimentos sociais, preparando o terreno para que fosse desencadeada a política de implantação das empresas rurais.

Esta linha de interpretação é reafirmada por Fernandes, ao ressaltar que para tornar essa política viável

(...) o Estado manteve a questão agrária sob o controle do poder central, de forma que o Estatuto da Terra não permitisse o acesso à terra para os camponeses, à propriedade familiar, e sim aos que tinham o interesse de criar a propriedade capitalista.¹⁹²

Por essa ótica, percebe-se que nas entrelinhas tais estudos desqualificam qualquer possibilidade do primeiro governo militar avaliar a execução da reforma agrária, enquanto uma medida necessária rumo ao processo de estabilização econômica e social do país. O Estatuto da Terra não é analisado a partir de sua lógica de construção, mas sim do resultado de sua “manca” aplicação. Disso resultam as afirmações de que o Estatuto teria apenas a função de desestruturar os movimentos sociais, limpando o terreno para o desenvolvimento das grandes empresas capitalistas, ou então, que Castello não objetivava de fato a reforma agrária, mas sim angariar apoio político.

Sua preocupação centrava-se no aumento da produtividade, mas para atingir essa meta, da qual decorreriam outras, segundo sua lógica, uma série de medidas tinham que ser desencadeadas e não somente o incentivo à formação da grande empresa agropecuária. Aliás, para o incentivo da grande empresa agropecuária, não havia a necessidade de se

¹⁸⁹ MARTINS, J. S. **A Militarização da Questão Agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985. p.35.

¹⁹⁰ Sobre essa linha de análise sobre a origem do Estatuto da Terra ver: IOKOI, Z. M. *As Lutas Camponesas no Rio Grande do Sul e a Formação do MST*. **Revista Brasileira de História: Relações Agrárias e Estruturas de Poder**, nº 22, 1991, LINHARES, M. Y. **Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil**. Rio de Janeiro, 1995, MINC. C. **A Reconquista da Terra: Estatuto da Terra, Lutas no Campo e a Reforma Agrária**. Rio de Janeiro, 1986.

¹⁹¹ IOKOI, Z. M. *As Lutas Camponesas no Rio Grande do Sul e a Formação do MST*, op. cit. p.53.

¹⁹² FERNANDES, B. M. **MST: Formação e Territorialização**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999. p.33.

estruturar uma lei tão complexa como o Estatuto da Terra, que trouxe em seu bojo um grande desgaste político. Na ótica do governo Castello, transformar latifúndios improdutivos em empresas com rentabilidade e gerando empregos, constituía-se em parte da solução do problema. Ao contrário do que é pontuado pelos autores, o aumento da produtividade passava pela “mudança de cenário” no que se refere à estrutura agrária, considerada um empecilho para atingir o objetivo do governo. Nesta esfera, a lógica do governo apontava para a adoção de medidas mais profundas, tais como: a implementação de regras e punições para o uso da terra, desestimulando a especulação fundiária e o avanço de novos latifúndios improdutivos; a regularização da posse da terra; a criação de medidas de contenção do avanço dos minifúndios; a adoção de medidas que possibilitassem o acesso à terra, sem que isso se tornasse oneroso ao Estado e à implantação de uma política agrícola de amparo ao proprietário rural.¹⁹³

O Estatuto, ao contrário do que afirma Fernandes, não surgiu como um projeto de favorecimento a uma determinada classe em detrimento de outra. A expectativa era, ao contrário do que afirma Fernandes, aumentar o número de proprietários, já que, o investimento focalizado apenas nas grandes propriedades não surtiria o efeito desejado na questão do aumento da produção e produtividade, nem tão pouco atingiria a contento a parcela da população rural alvo de suas preocupações políticas e econômicas. Assim, buscar-se-ia gerar empregos no campo, ampliar a gama de proprietários rurais e criar uma classe média, capaz de aquecer o mercado consumidor. Por outro lado, tais medidas não deixavam de ter seu componente político, uma vez que as péssimas condições de vida de uma grande parcela da população constituíam-se, na visão do grupo da Sorbonne, em uma permanente fonte de reprodução das idéias socialistas e comunistas. Estrategicamente, o governo considerava um grave erro manter os trabalhadores rurais à margem do processo de desenvolvimento capitalista.

É inquestionável a repercussão dos movimentos sociais neste período como instrumento de pressão junto à sociedade, desnudando as contradições e os problemas inerentes ao processo histórico brasileiro. É fato também, que a dimensão adquirida por esses refletiu no processo que desencadeou o golpe de 64. No entanto, a análise fincada na resposta política, de certa forma revela uma superestimação dos movimentos pró-reforma, como se estes representassem uma ameaça para a concretização e manutenção do primeiro

¹⁹³ **Ante-Projeto do Estatuto da Terra.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 63, 1964 i / Ver também: Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm>

governo militar havendo, por isso, a necessidade de ceder junto às suas reivindicações mais imediatas. Entretanto, segundo Regina Bruno,

(...) a resposta do governo Castello Branco ao conjunto de movimentos sociais foi sobretudo a repressão aberta, a extinção das Ligas Camponesas, a intervenção nos sindicatos, a cooptação das lideranças populares, o afastamento das lideranças mais expressivas e sua substituição pelas moderadas.¹⁹⁴

A desmobilização dos movimentos por meio da repressão e perseguição, avalizadas pelo Ato Institucional n.º1, era veiculada como uma operação desencadeada para desbaratar a suposta “guerra revolucionária”, e eliminar os focos de agitação, criando, dessa forma, o ambiente propício para a execução das reformas. Além disso, o governo ainda dispunha de um amplo apoio dos partidos políticos conservadores e das classes sociais que entendiam essas medidas antidemocráticas como parte do processo de “descomunização” do país.

2.3 – A PROPOSTA CAPITALISTA DO GOVERNO – UM LIBERALISMO SOB EXCEÇÃO

A *obstinação*¹⁹⁵ de Castello em organizar um conjunto de leis que permitisse a realização da reforma agrária, a despeito do fortalecimento dos anti-reformistas, ultrapassa o argumento da manutenção do poder. Isso porque sua iniciativa ao invés de aglutinar apoio político, acabou estilhaçando ainda mais uma base aliada frágil no que tange às propostas reformistas e porque já congregava em seu interior interesses políticos diversos. Para os aliados civis, como Lacerda, Magalhães Pinto e Ademar de Barros, a oposição ao governo passou a ser sinônimo de sobrevivência política, já que todos se colocavam como candidatos potenciais à presidência e, por isso, era imprescindível a dissociação de políticas impopulares e de temas eleitoralmente perigosos. Para as classes patronais, com o apoio dos representantes da linha dura, para parte da Igreja e para a ala mais conservadora dos partidos, o governo estaria desvirtuando os ideais da “revolução”. Em primeiro lugar, por defender medidas tidas como excessivamente progressistas no caso da reforma agrária e, em segundo lugar, por adotar um plano de estabilização econômico, visto como ortodoxo, impopular e entreguista.

¹⁹⁴ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova Face Política das Elites Agroindustriais no Brasil**, op. cit. p.99.

¹⁹⁵ Termo utilizado por vários autores que participaram do processo de organização do Estatuto da Terra.

De acordo com Bruno, diversos estudos clássicos sobre a questão fundiária, especialmente do período compreendido entre o primeiro governo militar e a chamada redemocratização, não compreendem o experimento político de cunho liberal e reformador de Castello Branco. Tais tendências são impulsionadas, segundo a autora, porque

A maioria dos estudos sobre a política fundiária do período tende a ressaltar principalmente as tendências mais gerais e estratégicas do processo de desenvolvimento da agricultura ou, quando muito, a apresentar os principais momentos de consolidação do que se convencionou chamar a “modernização conservadora”. A subestimação dos elementos de conjuntura e das inúmeras mediações econômicas, sociais e políticas, específicas de cada período- em especial ao governo Castello Branco – conduz invariavelmente à homogeneização das situações que, via de regra, são consideradas em bloco e pelo viés dos traços que os definem enquanto regime político, contribuindo muitas vezes para encobrir os interesses de classe em jogo.¹⁹⁶

Obviamente que a forma como o governo arquitetou o encaminhamento e a concretização da lei, baseado na centralização do debate praticamente excluindo deste o que poderia convencionar-se em grupos de apoio às suas propostas, muito contribuiu para respaldar os estudos questionadores quanto à sua intenção reformista. Em nome da “segurança nacional” a ser conquistada com a busca de uma estabilidade política jamais alcançada pela própria disputa de poderes no “quintal do governo”, mas que imaginariamente seria atingida com a supressão dos agentes de mediação entre os trabalhadores e o Estado. Partia-se da premissa que somente o Estado forte teria condições de transpor a barreira de resistência que se levantava em torno da temática desde período anterior. A partir daí, segundo Martins,

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 se chocava com tais pressões. O governo militar entendia, portanto, que as medidas reformistas eram necessárias, mas que os grupos e as mediações políticas para concretizá-las eram desnecessários e nocivos. Ao invés de a reforma ser obtida de baixo para cima, legitimada pela participação popular, seria feita de cima para baixo, conduzida como problema técnico e militar e não como problema político. 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.¹⁹⁷

¹⁹⁶ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova Face Política das Elites Agroindustriais no Brasil**, op. cit. p.98.

¹⁹⁷ MARTINS, J. S. **A Militarização da Questão Agrária no Brasil**, op. cit. p.p.31/32.

Como se pode perceber, o discurso reformista de Castello possuía razões que contemplavam, mas que ao mesmo tempo ultrapassavam a justificativa pelo político. A reforma agrária, segundo Bruno, “*enquadrava-se num conjunto de medidas definidoras de uma estratégia geral. Sua racionalidade econômica encontrava-se plenamente justificada no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)*”,¹⁹⁸ em especial no que se refere ao papel da agricultura no processo de desenvolvimento mais abrangente do país e na perspectiva de uma reorganização fundiária, pré-requisito para a modernização da agricultura rumo ao aumento da produtividade. Segundo Xico Graziano:

Sabe-se que o general Castello Branco, primeiro presidente militar, pertencia à facção nacionalista das forças armadas, diferente dos brucutus que os seguiram. Era um anticomunista convicto, por certo, mas democrata e inteligente suficiente para entender a importância de um projeto de reforma agrária que pudesse, como propunha, criar uma nova classe de empresários rurais, em substituição aos coronéis da velha oligarquia.¹⁹⁹

Os fundamentos que norteavam a defesa da implantação da reforma agrária, no Plano de Ação Econômica do Governo, versavam sobre o princípio de que era preciso, segundo Campos,

(...) completar uma ‘revolução capitalista’ na agricultura, acabando com os restos das formações pré-capitalistas. Para isso, era preciso que o custo da terra fosse determinado pelo seu produto marginal, ou dito menos tecnicamente, que a terra oferecesse uma rentabilidade comparável a outros ativos, ao invés de ficar ociosa em grandes propriedades, como reserva de valor.²⁰⁰

Neste sentido, observava-se que o latifúndio improdutivo, bem como o minifúndio, eram considerados grandes obstáculos para o desenvolvimento agrícola e para o crescimento econômico. Sendo assim, a reforma agrária capitalista seria a forma tida como adequada para promover 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, segundo Delgado, no PAEG

A estrutura fundiária, ou seja, a predominância do sistema latifúndio–minifúndio é também um dos determinantes cruciais da não adoção de melhorias técnicas no campo brasileiro. Segundo o PAEG, existem dois tipos de malformação na estrutura agrária: a grande propriedade, na qual o uso da terra como fator de produção é, em larga medida, desperdiçado, e a

¹⁹⁸ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova Face Política das Elites Agroindustriais no Brasil**, op. cit. p.99.

¹⁹⁹ GRAZIANO, X. **O Carma da Terra no Brasil**. São Paulo: A Girafa, 2004. p.44.

²⁰⁰ CAMPOS, R. Agricultura, Reforma Agrária e Ideologia. **Folha de São Paulo**. 12/11/95.

imploração demasiado pequena, incapaz de gerar economias de escala a permitir o uso da força motriz e de certos implementos agrícolas. Existe, portanto, uma extrema disparidade na distribuição da terra que se amplia à medida que passa do nível nacional para o regional, onde, de um lado, os elementos institucionais do monopólio tornam o latifundiário um monopsonista com relação ao fator trabalho e um obstáculo ao uso mais eficiente da terra e da força de trabalho, e, de outro, a reduzida parcela utilizada pelos minifundiários e sua extrema dispersão espacial dificultam a modernização, principalmente porque a amortização dos custos fixos requerida pelo emprego de máquinas e equipamentos é incompatível, economicamente com a pequena dimensão desses estabelecimentos. Daí que o PAEG conclua, como o Plano Trienal, que a adoção de progresso técnico na agricultura brasileira, pressupõe a implementação, pelo Estado, de uma reforma agrária. E qualifica: ‘o tipo de reforma que o país deve realizar não pode apenas considerar a redistribuição em termos de imóvel rural. Terá de incorporar a esse processo de mudança econômico-social elevado conteúdo de política agrícola, traduzido em medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural’.²⁰¹

Não se tratava, portanto, de uma batalha ao tamanho da propriedade em si – no caso das grandes propriedades, mas sim de sua baixa taxa de aproveitamento. Sendo assim, o imposto progressivo puniria os proprietários que mantivessem suas propriedades como reserva de valor. Com a efetiva aplicação do imposto haveria os recursos necessários para o assentamento dos pequenos produtores rurais e para a assistência técnica visando seu desenvolvimento.

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,²⁰² representava um obstáculo estrutural para a modernização e industrialização. Analisando especificamente o caso do Nordeste brasileiro, por ocasião de um discurso proferido na cidade de Recife, Castello salienta que,

²⁰¹ DELGADO, G. **Capital Financeiro e a Agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985. p.27.

²⁰² Segundo Castello, os dados colhidos no Censo Agrícola de 1960 revelavam que, “menos de 1% dos estabelecimentos absorve a metade da área total; ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupam menos de um quarto dessa área. Comparativamente à situação verificada pelo Censo Agrícola de 1950, a posição relativa dos estabelecimentos de menos de 100 hectares, permaneceu mais ou menos a mesma, enquanto aumentou o número das propriedades de menos de 10 hectares, revelando um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias. Essa distorção fundiária pode ser ainda avaliada pelo aumento da percentagem de área ocupada pelos estabelecimentos rurais que se enquadram nos extremos das classes de área. Dados referentes ao último período inter-censitário revelam, na verdade, um inconveniente aumento da ocupação de área tanto no que tange às propriedades com área superior a 10.000ha. como nos estabelecimentos inferiores a 10ha. Particularmente com relação a esses últimos, o aumento verificado mais de 76%- identifica uma inconveniente anomalia estrutural que cabe a uma reforma agrária corrigir.” Mensagem Presidencial nº 33. In: CONTAG. **Questões Agrárias: Estatuto da Terra e Decretos Regulamentadores**. Brasília: CONTAG, 1973. p.07. Os dados referentes ao crescimento do número de estabelecimentos caracterizados como latifúndio e minifúndio, bem como uma análise apurada da configuração geral da agricultura brasileira, também podem ser encontrados no documento “**A relação homem – terra no Brasil**”, disponibilizado no Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, caixa 53, 1964 h.

apesar de estar referindo-se a um estado em particular, tal situação poderia ser observada em outras regiões do país, traduzindo-se em forte impacto negativo sobre produtividade da agricultura brasileira. O que reforçava, no seu entender, a adoção de medidas que permitiriam introduzir “*profundas modificações no sistema existente.*”²⁰³ Embasado em estimativas de 1960, Castello alertava para o aumento do número de latifúndios no Nordeste, destacando a área inaproveitável, provavelmente utilizada apenas para fins especulativos. Segundo ele, “... *dos seus 120 milhões de hectares o Nordeste cultivava apenas 4,5 por cento, enquanto 11 por cento se destinavam a pastagens. Os 84 por cento restantes são praticamente inaproveitados.*”²⁰⁴

Por essa avaliação, tal configuração convertia-se em um sério comprometimento no que tange à produtividade e em um empecilho para a resolução da crescente demanda nacional de produtos primários e alimentícios, que permitiriam reverter às importações desses mesmos produtos. Em discurso realizado na cidade de Curitiba ressalta que

Não se pode deixar de ser extremamente penoso para nós verificarmos que, malgrado as imensas possibilidades dos nossos campos e do espírito de iniciativa dos nossos agricultores, estamos obrigados a importar apreciável quantidade de produtos alimentícios, a exemplo do que ocorreu, há poucos anos, numa rumorosa compra de feijão estrangeiro. É esse, sem dúvida, o terrível preço pago pela incúria de administrações que parecem não se ter dado conta de que 55% da nossa população vivem nos campos e 89% das nossas divisas provêm da agricultura.²⁰⁵

Partindo do pressuposto de que a agricultura era um dos suportes para a estabilidade da economia nacional, o governo abriu um leque de medidas no sentido de dinamizar e revitalizar a produtividade agrícola. Algumas delas teriam um caráter emergencial e de aplicabilidade imediata pelo fato de dependerem exclusivamente da ação governamental por meio dos decretos.

Com este propósito, o governo promoveu a liberação de crédito rural, iniciando um amplo programa de incentivos à tecnificação da agricultura com incentivos para a compra de tratores, considerados insumos modernos, subsídios para fertilizantes e garantia de preços mínimos visando, com isso, a intensificação da agricultura e o aumento da produtividade. Além disso, tais incentivos eram considerados essenciais para que os produtores abandonassem métodos obsoletos de produção.²⁰⁶ Segundo Castello, “...*métodos*

²⁰³ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 06 de Junho de 1964. Secretaria de Imprensa, p.199.

²⁰⁴ Idem, p.198.

²⁰⁵ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 04 de Setembro de 1964. Secretaria de Imprensa, p.76.

²⁰⁶ VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1975. Segundo o autor, Castello “possuía a nítida idéia de que 55% da nossa população vivia nos campos, e 89% das divisas

*apenas compensados pela utilização de terras virgens, e que, em muitos casos, não demoram em ser transformados em desertos. Contudo, não é mais possível permanecermos entregues a uma agricultura empírica e itinerante, e por isso mesmo incapaz de atender às necessidades do País.”*²⁰⁷

A meta era garantir uma otimização da produção, fornecendo os requisitos básicos para que houvesse estímulo ao uso racional da propriedade. Em contrapartida, o imposto territorial seria aplicado, entre outros fins, como desestímulo ao uso indevido da propriedade, ou seja, para fins meramente especulativos. Com o propósito de injetar recursos para a agricultura, Vianna afirmava que

O setor financeiro do Governo desempenhou papel fundamental. Convictamente, Bulhões e Roberto Campos seguiam a orientação do Presidente. E, quando se cortavam despesas por causa da inflação, Bulhões, que contava ciosamente o dinheiro público, autorizou o Banco do Brasil a operar sem limitações orçamentárias nos financiamentos agrícolas, também confiados à rede bancária privada. Compreendia-se nada ser duradouro enquanto os campos não retomassem à normalidade.²⁰⁸

Além do acionamento da rede bancária privada, o governo também organizou, pelo Decreto 54.019 de junho de 64, a Coordenação do Crédito Rural e o Fundo de Investimentos de Refinanciamento Rural. Por esses meios buscava-se assegurar recursos financeiros que deveriam ser resgatados sem maiores dificuldades burocráticas por parte dos pequenos e médios proprietários agrícolas.

Para Castello era impossível dissociar o baixo nível de produtividade do país ao sistema de posse e uso da terra, pois,

Impossibilitados de ter acesso à propriedade da terra, além da produtividade reduzida, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida. Não introduz práticas novas, não absorve qualquer técnica tendente a aumentar a produtividade. Sem possuir terra não pode exigir a concessão de facilidades creditícias da assistência técnica, da mecanização, do aperfeiçoamento, do sistema de escoamento dos produtos agrícolas. (...) Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade(...)a propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. (...) A experiência universal mostra que a modificação da estrutura agrária dos países que realizaram reformas

provinham da agricultura. No discurso proferido no Paraná, em setembro de 1964, ele expôs o seu pensamento, partindo de que a revitalização da agricultura se impunha menos para atender aos reclamos de grandes parcelas da população, do que por ser o ‘caminho seguro para dar vigor e estabilidade a toda economia nacional.’” p.262.

²⁰⁷ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 04 de Setembro de 1964. Secretaria de Imprensa, p.p.76/77.

²⁰⁸ VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**, op. cit. p.263.

agrárias bem sucedidas, cria condições novas para o trabalho rural e força a modificação dos sistemas creditícios, assistencial e de mecanização.²⁰⁹

À questão da produtividade acrescentava-se a preocupação com o êxodo rural. Para Roberto Campos a migração para as cidades representava uma conseqüência inevitável do processo tecnológico, mas o seu ritmo teria que ser abrandado, sob pena de causar um agravamento da pobreza nos centros urbanos, pela “*incapacidade absorptiva da indústria e insuficiência da infraestrutura*”.²¹⁰ A lógica seria, então, possibilitar o acesso a terra, ofertando meios para que houvesse uma otimização da produção, criando, por essa via, as condições propícias para que o proprietário pudesse extrair o rendimento suficiente para desencadear a elevação de seu padrão material e o poder de contratação de mão de obra, desestimulando, por conseguinte, o fluxo migratório.

A elevação do padrão material estava ligada à tentativa de fortalecimento de uma classe média no campo, capaz de absorver os produtos industrializados, ou seja, aumentar o poder de consumo entre os trabalhadores. Nesta mesma linha, os incentivos creditícios e os impostos, teoricamente, tinham a função de estimular ou forçar os proprietários de propriedades improdutivas ou mal aproveitadas a racionalizarem a produção, abrindo novos quadros de absorção de mão-de-obra.²¹¹ Pela análise do governo, havia um descompasso entre o desenvolvimento de dois campos econômicos que deveriam ser complementares. Segundo Castello,

(...) o sistema de incentivos destinados a acelerar a industrialização nacional não se fez acompanhar de iniciativas que também estimulassem a expansão da agricultura de modo compatível com o desenvolvimento harmônico do País, proporcionando o equilíbrio indispensável (...) O problema agrava-se agudamente com a crescente industrialização do País e com a concentração populacional nos grandes centros urbanos. Toda essa população, absorvida no trabalho urbano cria exigências cada vez maiores de suprimentos de alimentos, demandando uma organização mais sistematizada de sua produção, transporte e distribuição. Em contraposição o crescimento da população industrial gera a necessidade de alargamento do mercado consumidor, ou seja, a incorporação de novas

²⁰⁹ Mensagem Presidencial nº 33. In: CONTAG. **Questões Agrárias: Estatuto da Terra e Decretos Regulamentadores**, op. cit. p.08.

²¹⁰ CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**, op. cit. p.688.

²¹¹ Tal interpretação revelou-se, ao longo do período militar, insustentável por dois motivos: em primeiro lugar a tributação, defendida inclusive por Caio Prado Júnior, foi, segundo Campos, aplicada de forma deficitária e por isso não conseguiu atingir o objetivo de liberar porções de terras, contribuindo para diminuição do preço das mesmas. Em segundo lugar, as facilidades fiscais e creditícias que visavam incentivar a produtividade nas propriedades subaproveitadas e improdutivas, além de intensificar produtividade nas consideradas produtivas, geraram um resultado praticamente inverso, no que concerne à absorção de mão-de-obra, pois ao mesmo passo em que se verificava essa intensificação, o processo de liberação de mão-de-obra, tornou-se cada vez mais crônico em função da crescente mecanização da agricultura, especialmente, a partir da década de 70.

áreas da população ao consumo dos produtos industriais, o que se obterá pela elevação dos padrões econômicos da população rural, facultando-lhe poder aquisitivo para acesso aos produtos manufaturados. A interdependência entre campo e meio urbano e industrial é contingência do próprio desenvolvimento econômico do País(...).²¹²

Na Mensagem n.º 33, Castello salientava que o desequilíbrio era fruto das contradições e desigualdades da estrutura fundiária, corrigível somente por meio de uma lei de reforma agrária. Sendo assim,

A necessidade de uma lei de Reforma Agrária não é só do Brasil, mas fato constatado na generalidade dos países. O incremento da demanda de alimentos em face de crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana obrigaram em toda a parte à modificação das estruturas agrárias. A sensível diferença, outrossim, no ritmo de melhoria entre as condições de vida da população rural e urbana, estavam impondo uma participação mais ativa do Poder Público na remoção dos obstáculos ao progresso social da camada assalariada da classe rural. Representando cerca de 52% do contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio sócio-econômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios demográficos.²¹³

A afirmação contida na *mensagem* de encaminhamento da proposta do Estatuto da Terra ao congresso já reforçava a diferença de concepção, cada vez mais evidente quanto à necessidade de mudanças na estrutura agrária enquanto fator essencial rumo ao desenvolvimento do país. Se para Castello a estrutura fundiária constituía o cerne das anomalias verificadas no campo brasileiro, para seus pares, identificados com a ala mais conservadora, o processo de desenvolvimento poderia ser desencadeado sem que houvesse alterações profundas na estrutura fundiária.

Neste caso, o problema fundamental a ser solucionado seria a ocupação dos chamados *vazios demográficos*, uma vez que abrandaria a pressão exercida pela demanda por distribuição de terras, ao passo que atenderia aos preceitos do projeto de segurança das fronteiras nacionais. Segundo a oposição, que fazia coro contrário à proposta do governo, o problema não era “*falta de terras, mas excesso de gente*.”²¹⁴ Tal sentença simbolizava e resumia o pensamento de uma maioria, interna e externa ao governo, que desqualificava a

²¹² CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 04 de Setembro de 1964. Secretaria de Imprensa, p.76.

²¹³ Mensagem Presidencial n.º 33. In: CONTAG. **Questões Agrárias: Estatuto da Terra e Decretos Regulamentadores**, op. cit. p.07.

²¹⁴ Frase atribuída ao senador Bilac Pinto, presidente da UDN, no debate travado com o Ministro do Planejamento Roberto Campos, por ocasião da apresentação do projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional no dia 03 de Outubro de 1964. CASTELLO BRANCO, C. **Os Militares no Poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

reforma agrária em prol da colonização, vinculando o desenvolvimento do capitalismo no campo e a questão da produtividade, à aplicação de uma efetiva política agrícola.

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 da promulgação do Estatuto, deveria ser permeada pelo equilíbrio sob pena de agravar ainda mais as distorções da estrutura fundiária. No entanto para o grupo oposicionista, a política agrícola e a colonização deveriam figurar enquanto uma alternativa a alteração da estrutura fundiária.²¹⁵

As divergências de análise quanto à necessidade ou não de uma lei de reforma agrária, somada à constatação de que as razões que fundamentavam a proposta de reforma agrária do governo, possuíam elementos de continuidade com o período anterior,²¹⁶ fizeram voltar à tona, depois de apenas alguns meses em estado de dormência, uma forte reação ao projeto reformista. A oposição foi articulada em torno dos mesmos *argumentos, características e personagens*²¹⁷ que delimitaram as discussões em torno da temática no pré-64.

Tendo em vista a organização do movimento anti-reformista, que rapidamente articulou-se, gerando um cenário político pouco favorável à concretização das medidas de teor reformista, a determinação de Castello em elaborar o Estatuto da Terra, chegava a parecer um contra-senso. Entretanto, essa determinação tinha como ponto de partida a

²¹⁵ CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**, op. cit. p.690.

²¹⁶ Ao analisar as razões que justificavam a defesa, por parte de Castello, quanto à necessidade de elaboração de uma lei de reforma agrária para o país, é possível perceber que havia, apesar das diferenças ideológicas e dos objetivos a serem alcançados, semelhanças com as reivindicações do período anterior. Neste sentido, a convergência de análise quanto ao papel a ser desempenhado pela reforma versava sobre a extinção do latifúndio improdutivo e do minifúndio, por considerá-los um entrave para o processo de modernização e industrialização do País; a formação de uma classe média rural por meio da distribuição de terras, facultando aos trabalhadores rurais a participação no processo de desenvolvimento capitalista; a defesa da mudança constitucional como elemento chave rumo à concretização da reforma e a questão da tributação, que compreendia duas funções simultâneas: forçar o parcelamento das propriedades mantidas ociosas e, ao mesmo tempo, pressionar os proprietários rumo à exploração racional da propriedade. A insatisfação quanto às iniciativas do governo eram geradas pela sensação de proximidade e até de convergência, em muitos aspectos, com as propostas dos chamados “inimigos da revolução”. Portanto, acusavam o governo de estar praticamente legitimando o programa revolucionário da esquerda e do projeto nacional populista de João Goulart. Evidentemente, tais acusações ao projeto reformista do governo Castello tinham por finalidade promover uma campanha de enfrentamento e desqualificação desse mesmo projeto, objetivando legitimá-la com base na política de contenção dos ideais comunistas, que, ainda, encontrava respaldo entre vários setores sociais. Temia-se que o retorno das discussões em torno do tema alimentasse, mais uma vez, o avanço “das idéias subversivas”, consideradas sob certo controle após o Golpe. Mas este discurso ultrapassava os limites de uma perspectiva antiesquerdista, este servia para legitimar a negação da reforma agrária e de seus instrumentos viabilizadores, ambos considerados atentados ao direito de propriedade.

²¹⁷ CARVALHO FILHO, J. J. **Política Fundiária: Oportunidades perdidas, Revolução Cultural e Lampedusa. São Paulo em Perspectiva: Brasil Agrário**. V.11/nº 2. São Paulo: SEADE, 1997.

convicção de que a reforma agrária, assim como as demais medidas reformistas, tão impopulares ou mais impopulares que a agrária, por atingir direta ou indiretamente um maior número de setores sociais, faziam, cada qual com sua especificidade, parte de uma engrenagem cuja função era, segundo Reginaldo Perez,

Criar condições institucionais adequadas a um melhor funcionamento da dinâmica capitalista no Brasil. O estatuto que se buscava pode ser tomado pelo exame das palavras de ordem do movimento de 64: ‘Segurança Nacional e Desenvolvimento’. A ‘questão nacional’ foi encaminhada em 1964 visando ao ‘fortalecimento do poder nacional, instrumento indispensável à prosperidade’. Para a consecução deste fim – a afirmação da nação - todo o resto seriam meios.²¹⁸

Neste sentido, Vianna Filho procura definir o que seria poder nacional como

A bússola da Revolução, ele (poder nacional) seria o norte imutável, insubstituível, que por vezes exigiu a correção dos rumos. Desenvolvimento, nacionalismo, reforma agrária, habitacional, bancária, tudo seriam meios para o engrandecimento desse poder. Tanto mais ele pujante, maior o bem estar que se almejava ao povo. Daí as incansáveis pesquisas e revisões em torno desses objetivos nacionais, entre os quais avultava o de transformar-se o país numa potência não pela força militar, mas pela sua riqueza.²¹⁹

De acordo com Reginaldo Perez, se de um lado, para a maioria dos militares, a construção da nação e a sua segurança manifestavam suas maiores preocupações,²²⁰ por outro, Roberto Campos conferia a *“essas noções um sentido mais utilitário: seu objetivo era a criação de condições adequadas ao melhor funcionamento do sistema capitalista. A partir daí criar-se-iam as bases da nação. Com isso, demonstra ser coerente com o que já afirmava nos primórdios da década de 50: a pujança traz segurança.”*²²¹ Por essa lógica,

²¹⁸ PEREZ, R. T. **O Pensamento Político de Roberto Campo: da Razão do Estado à Razão do Mercado(1950-1995)**, op. cit. p.138.

²¹⁹ VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**, op. cit. p.81.

²²⁰ Para Campos a expressão ‘Segurança Nacional e Desenvolvimento’ deveria ser invertida. Em uma palestra na Escola Superior de Guerra, Campos apontava um ideal estranho à maioria dos militares, preocupados, exclusivamente, com o aparelhamento das Forças Armadas em função dos desdobramentos da Guerra Fria e com a Doutrina de Segurança Nacional. Para ele, o verdadeiro poder era o econômico, numa clara inversão dos preceitos aceitos pelos militares. Assim, em sua palestra salientava que: “No país subdesenvolvido, entretanto, as despesas de armamento (...) impedem o fortalecimento da estrutura econômica, por comprimirem o potencial de inversões produtivas. É esse seguramente um dos dilemas mais sérios que enfrentam os países subdesenvolvidos. Ao tentarem armar-se, diminuem os recursos disponíveis para o desenvolvimento econômico e industrialização. O armamento passa a ser elemento de fraqueza, conquanto criando a ilusão de segurança.” PEREZ, R. T. **O Pensamento Político de Roberto Campo: da Razão do Estado à Razão do Mercado(1950-1995)**, op. cit. p.37.

²²¹ Idem.

ainda conforme Reginaldo Perez, Campos apoiou o regime militar enquanto considerou-o importante para o desenvolvimento do modelo econômico em que acreditava.²²²

A anuência de Campos com relação à crescente centralização do poder político em torno do Executivo, provinha da análise de que o fortalecimento dessa instância conferiria certa disciplina e racionalidade, indispensáveis ao setor público e privado. Nestes termos, a estabilidade econômica proveria, de antemão, do ordenamento sócio-político. A “indisciplina” do período pré-64 deveria ser superada. Assim, o pressuposto era,

Num primeiro momento, conferir racionalidade ao Estado para que ele pudesse distribuí-la à sociedade; feito isso, passado o tempo e observadas as conseqüências, derivadas de toda a sorte de variáveis (internas e externas), a sociedade, já minimamente racionalizada – e definida como mercado -, pode e deve rever o modelo de Estado²²³.

Cabia ao Estado forte engendrar as reformas entendidas como meios primordiais para se implantar uma economia verdadeiramente capitalista e de mercado no país. A pressão do governo em aprovar o Estatuto da Terra partia da análise de que a agricultura era parte fundamental desse processo e, por isso, deveria desenvolver-se em sincronia com os demais setores ativos da economia nacional. Entretanto, para atingir tal expectativa, fazia-se urgente eliminar as barreiras que impediam seu pleno desenvolvimento. Ainda que a reforma agrária figurasse como uma das questões prioritárias, tornava-se claro que os riscos políticos assumidos em sua defesa provinham muito mais de avaliação técnica em torno dos benefícios econômicos resultantes da sua execução, do que propriamente embalados por uma motivação social em função da demanda dos trabalhadores rurais por terra.²²⁴

O Governo Castello objetivava estruturar um aparato legal para direcionar as ações rumo à solução dos problemas fundiários, isso porque, independente dos fatores desencadeadores dos conflitos entre trabalhadores e proprietários de terras, o fato era que, para o governo, a agudização dessa situação causava um clima de permanente instabilidade, refletindo negativamente sobre todo processo produtivo.

²²² Para Reginaldo Perez, “Duas lógicas distintas presidiram as delimitações temporais do pensamento do economista: a primeira respeitou a ‘situação’ política dos militares; a segunda atendeu à posição do autor em relação aos mesmos. Com isso, temos o Campos *decisor* (1964-67) e o Campos ‘do outro lado da cerca’ (1967-82)”. PEREZ, R. T. **O Pensamento Político de Roberto Campos: da Razão do Estado à Razão do Mercado(1950-1995)**, op. cit. p.137.

²²³ Idem, p.39.

²²⁴ Com a reforma agrária colocar-se-ia em sincronismo, porque vistos como interdependentes, campo e cidade. A reforma ao promover os ajustamentos na estrutura fundiária, teria como principais atribuições:

- A) Suprir a base alimentar indispensável à intensificação da vida urbana;
- B) Criar, pela elevação do nível de vida no meio rural, através da distribuição de terras, um alargamento do mercado interno de consumo para absorver o crescimento da produção industrial do País;
- C) Concorrer com produtos de exportação mais diversificados para ajudar o equilíbrio do balanço de pagamentos externo.

Isso não quer dizer que o governo estivesse totalmente indiferente à situação dos trabalhadores rurais. Até porque, não era interessante aos propósitos do governo mantê-los à margem do processo de desenvolvimento capitalista, ou seja, a elevação de seu padrão material por meio da distribuição ou regularização de terras, bem como a observância com relação aos contratos de arrendamentos, parcerias e direitos trabalhistas, atendia aos preceitos de formar uma classe média rural com poder aquisitivo suficiente para alargar o mercado consumidor interno. Dilatar o setor produtivo promovendo o aumento do número de proprietários era um dos objetivos da regularização da posse da terra, bem como de sua distribuição, já que, pela lógica dos idealizadores do Estatuto da Terra, a aplicação somente da política agrícola seria insuficiente para atingir a meta estabelecida.

A máxima adotada no núcleo castelista era de que a situação dos trabalhadores rurais e a baixa produtividade resultavam do mesmo foco de problema, a saber: a estrutura agrária. Assim, trabalhava-se sob a perspectiva pragmática de causa e efeito. Se os problemas advinham da configuração da estrutura fundiária, convinha então aparelhar o Estado com os instrumentos necessários para que este promovesse as devidas correções. Embora o foco imediato para a defesa da reforma não estivesse vinculado diretamente às reivindicações dos trabalhadores rurais, era imprescindível para a exequibilidade do sistema econômico que o governo almejava atingir, que estas fossem atendidas *pari passu* com o ajustamento da estrutura fundiária. Obviamente, que além dessa solução intrínseca ao sucesso do projeto de desenvolvimento do capitalismo, havia a intenção de arrefecer os conflitos no campo que se agravaram no decorrer da década de 50 e que trouxeram, sob o ponto de vista do governo, a desorganização do setor produtivo.

Se para o governo era inegável o papel a ser desempenhado pela reforma agrária, o mesmo não se poderia afirmar com relação aos agentes mediadores, uma vez que conferiam um aspecto “subversivo” às suas manifestações. Propositamente, a institucionalização das propostas reformistas - e porque não dizer do debate com as representações de classe - formalizava-se enquanto uma estratégia do governo. A demanda dos trabalhadores pela reforma agrária era entendida como legítima, sua execução atenderia aos anseios dos trabalhadores por terra, e ao mesmo tempo atenderia aos anseios do próprio governo quanto à formação da classe média. Mas seus contornos, suas características, bem como seus instrumentos viabilizadores seriam definidos estritamente no âmbito governamental.

E mais, tal estratégia inseria-se na própria concepção de Estado, como regulador das necessidades nacionais. Assim, em um contexto político e econômico considerado desfavorável pelo próprio governo, haja vista a própria definição de Castello que autrotulava sua gerência como um “*governo de entressafra*,”²²⁵ Castello e seus colaboradores estabeleceram o papel a ser desempenhado pelo governo militar, qual seja um governo encarado como uma primeira etapa, onde seriam gestados e concretizados os meios necessários à estabilidade econômico-social, ou seja, seria um período quase que inteiramente utilizado para a organização e aprovação das reformas que deveriam ser seguidas por um possível sucessor. Portanto, para o governo e seus colaboradores o intervencionismo estatal, teoricamente, garantiria o controle e a disciplina tidos como pré-requisitos para a estabilização econômica e social.

A impopularidade das ações reformistas era potencializada pela forma como foram introduzidas, mas isso era avaliado pelo governo enquanto um custo inerente ao processo de estabilização e contornável pelas características assumidas pelo Estado no período imediato ao Golpe. Com isso, a questão da legitimidade das ações não seria observada em curto prazo, mas sim na medida em que aparecessem os resultados práticos esperados, ainda no decorrer do governo Castello.

O isolamento político das decisões governamentais, embora fosse desejável, pois teoricamente reduziria as especulações ideológicas em torno das reformas, tornou-se impraticável. Campos, ao realizar uma avaliação do primeiro ano do governo Castello, destacava que

A primeira deficiência do nosso planejamento tem sido a insuficiente participação dos vários grupos econômicos - trabalhadores, empresários, órgãos de imprensa e difusão, entidades de planejamento estadual e regional - no esforço de elaboração e execução do programa de governo. (...) Nosso planejamento nesta primeira fase - temos que confessá-lo - foi uma ‘introspecção criadora’, numa desesperada corrida contra o tempo.²²⁶

Mas a “introspecção criadora” a que ele se refere não se ateuve apenas aos trabalhos que imprimiriam os contornos e as diretrizes do Plano de Ação Econômico do Governo, ela também foi um recurso utilizado para a organização de outras leis, visando uma abreviação dos debates com as representações sociais.

Paralelamente às medidas tidas como emergenciais, consideradas pelo próprio governo como insuficientes, seguia o trabalho de sistematização do Estatuto da Terra que

²²⁵ CAMPOS, R. **Ensaio Contra a Maré**. Rio de Janeiro: APEC, 1969. p.309.

²²⁶ CAMPOS, R. **Mitos Políticos**. Rio de Janeiro: APEC, 1965. p.p.30/31.

completaria o rol de ações governamentais voltadas para o campo. De acordo com a Mensagem Presidencial n.º 33, que acompanhava o encaminhamento do projeto para apreciação no Congresso, as razões para a atribuição de prioridade para a matéria justificava-se pela necessidade de se dar a terra

Uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do país, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de legiões de assalariados, parceiros arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se tornarem proprietários²²⁷.

Evidentemente que a preocupação em regulamentar um conjunto de dispositivos que possibilitasse não somente a distribuição de terra, mas também a regularização da posse, passava pelo fato de tentar arrefecer os conflitos fundiários e as tensões sociais decorrentes de disputas por terras; pela reivindicação dos trabalhadores e seus agentes de mediação no que tange à redistribuição de terras; pelo atendimento das exigências em torno de uma maior atenção do governo no que concerne à assistência técnica e financiamentos. Neste sentido, as diretrizes gerais que compunham cada reforma foram delineadas passo a passo, em primeira instância, no âmbito do governo e somente então partir-se-ia para a segunda fase, caracterizada pela estruturação das mesmas por meio de comissões ou grupos de trabalho.

2.4 – A FORMAÇÃO DO GRET E O ESTATUTO DA TERRA

Com relação à organização do Estatuto da Terra, a sistemática de trabalho seguiu este mesmo princípio. Na primeira reunião ministerial, Castello Branco e Roberto Campos colocaram a questão da reforma agrária como uma das medidas emergenciais do plano de governo e, em seguida, definiram os aspectos essenciais que deveriam constar da nova Lei. Desse modo, a lógica adotada para o início dos trabalhos de estruturação do Estatuto da Terra versava sobre os seguintes pontos: tributação progressiva e regressiva; desapropriação de terras; colonização; adoção de módulos rurais; regulamentação das parcerias e arrendamentos; política agrícola. Ressalta-se que ao longo do trabalho dos grupos de estudos, vários pontos foram adicionados aos citados acima.

²²⁷ Mensagem Presidencial n.º 33. In: CONTAG. **Questões Agrárias: Estatuto da Terra e Decretos Regulamentadores**, op. cit. p.06.

Após esquematizar as premissas do Estatuto da Terra, Castello, em entrevista coletiva, ratificava publicamente os pontos básicos a serem desenvolvidos pelo grupo de trabalho. Assim, salientava que,

Através desse instrumento legal, serão regulados o acesso à propriedade da terra e financiamento da reforma, a execução e administração de planos nacionais e regionais. Cuidar-se-á, igualmente, do zoneamento e do cadastro de propriedade agrícola. E, no quadro de uma política objetiva de desenvolvimento rural, merecerão todo o relevo o problema da justa tributação da terra, a desapropriação, a colonização, a assistência e proteção à economia agrícola, em todas as suas facetas. Não serão esquecidas as questões de arrendamento rural, da parceria e dos foreiros. Estou certo de que, assim, num ambiente não intoxicado pelo temor ou pelo ódio, em clima não mais emocional, possamos atender justos anseios, impulsionando vigorosamente o programa rural do país.²²⁸

Com a finalidade agilizar os trabalhos referentes à concretização de uma proposta de reforma agrária a ser apreciada pelo Congresso, ainda no decorrer do primeiro ano do governo Castello, o Ministério do Planejamento organizou o GRET (Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra)²²⁹ que, segundo Bruno,

O GRET transformou-se então na instância onde se elaboraram os fundamentos da lei de reforma agrária e das estratégias oficiais de uma política fundiária. As medidas do governo sobre o disciplinamento da propriedade da terra passaram pelo GRET, ou dele partiram. Foi o canal competente e legítimo que agregou, em torno de si, quase todas as decisões de ordem prática, política e teórica. A sua proposta passou a ser então o discurso oficial do primeiro governo ‘revolucionário’. Era o ‘projeto do Executivo’. Neste contexto, é o GRET que vai estabelecer os

²²⁸ Entrevista do Presidente Castello Branco. In: jornal **O Estado de São Paulo**, 16/05/1964.

²²⁹ A preocupação com a otimização dos trabalhos frente à organização do projeto do Estatuto da Terra, segundo Roberto Campos e alguns colaboradores como José Gomes da Silva e Carlos Lorena, advinha do fato que, tendo em vista a polêmica que começou a ser gerada pelo simples fato do governo ter publicamente colocado a reforma agrária como uma de suas medidas prioritárias, certamente haveria uma demanda maior de tempo para organizar a lei com conceitos bem definidos, a fim de restringir as brechas pelas quais os congressistas e os anti-reformistas de uma forma geral, poderiam se ater para obstruir a aprovação da mesma. Segundo Bruno, “Surpresos com a força da reação à reforma agrária do governo revolucionário, os intelectuais do GRET perceberam logo de início que, embora a ‘revolução’ houvesse garantido o fim da radicalização, isso não era suficiente, nem bastava simplesmente ater-se aos princípios gerais de uma reforma agrária ‘democrática e cristã’. Havia a necessidade de formular uma lei objetiva e restrita o máximo possível em seus termos, que satisfizesse, sobretudo, à distribuição racional da terra”. BRUNO, R. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.10. Para os integrantes do grupo, a organização de uma lei tão complexa, sua aprovação e os preparativos para alicerçar em bases sólidas sua aplicação demandariam todo o período do primeiro governo militar, que, a princípio, iria até o mês de janeiro de 1966. Para José Gomes da Silva, em entrevista concedida a Mayla Yara Porto, a curta do mandato de Castello era um fator a mais de pressão para os organizadores do Estatuto, e colocava o presidente entre duas situações, o trabalho de convencimento quanto à necessidade das reformas e a tentativa de neutralizar as implicações políticas das mesmas. Dessa forma, segundo Gomes da Silva, “o mandato do primeiro presidente pós 64 foi bastante tumultuado devido à teimosia do Castello de impor-se um mandato de duração limitada; e a ambição dos candidatos a sua sucessão, particularmente Lacerda e Magalhães Pinto de um lado e de Costa e Silva de outro. Isso fez com que Castello não pudesse empregar na execução a mesma dedicação que dera durante a preparação do Projeto de Lei e do debate para a sua promulgação”. Entrevista com José Gomes da Silva. **Reforma Agrária**. Jan/abril, 1995. p. 224.

contornos e as fronteiras do que será ou não discutido sobre a questão fundiária pelas elites políticas e empresariais e, posteriormente, pelo Congresso nacional e pela sociedade.²³⁰

Este grupo de trabalho foi criado para atender a dois objetivos principais. Em primeiro lugar, o grupo seria o responsável por desenvolver os preceitos da reforma agrária, previamente definidos pelo governo, convertendo-os em um conjunto de leis que regulamentassem a posse e uso da terra, bem como os instrumentos legais para a realização da reforma agrária e a aplicação da política agrícola. Em segundo lugar o grupo foi pensado como o *locus* de discussão, pretensamente desprovido de motivações ideológicas por estarem seus membros incumbidos de realizar uma avaliação técnica no que concerne à execução da reforma agrária. O trecho do documento *Fundamentos do Processo de Reforma Agrária*, a princípio, ratificava tal preceito ao afirmar que,

A reforma agrária é um empreendimento de política nacional e não de política partidária, nem de luta de classes. É tarefa mais complexa que o desenvolvimento industrial. Seu alcance é mais amplo, seus objetivos mais profundos. Por tudo isso, só poderá efetivar-se num clima de ordem, paz social e democracia, objetivos precípuos deste anteprojeto.²³¹

Além disso, por encontrar-se diretamente vinculado ao Ministério do Planejamento, sob a coordenação geral de Roberto Campos, creditava-se ao grupo uma liberdade de atuação no sentido de pairar sobre as constantes investidas dos anti-reformistas.

Mas no decorrer dos meses de trabalho de estruturação da lei, a suposta isenção do governo na busca de concretizar uma reforma agrária “quimicamente pura”, tornou-se um processo cada vez mais distante e porque não dizer utópico. O fato de ter sido organizado sob os auspícios do Estado não poderia assegurar a formação do desejado “terreno neutro” para o avanço dos trabalhos, pois, embora a centralização e adoção de poderes excepcionais permitissem uma maior mobilidade de atuação para o governo, no sentido de impor mudanças e reformas prioritárias, isso não garantiu na prática, como haviam anteriormente pensado, mantê-lo indiferente ao jogo de forças e interesses políticos que gravitavam ao seu redor.

Logo se percebeu que o governo não conseguiria manter a pretendida auto-suficiência do processo reformista, e que para a aprovação de suas metas teria que dar início a uma série de negociações, cedendo em vários pontos, em especial no que se referia à questão do Estatuto da Terra. No decorrer dos trabalhos de elaboração da proposta houve

²³⁰ BRUNO, R. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.08.

²³¹ **Fundamentos do Processo de Reforma Agrária**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964 d.

uma clara supervalorização do poder do Estado e uma subestimação do poder político dos anti-reformistas.

Além do mais, a idealização de uma reforma “quimicamente pura”, esbarrava na própria configuração do grupo de trabalho. Já nas primeiras reuniões do grupo, a dificuldade centrava-se na conciliação entre os contornos e características previamente estipuladas pelo governo e que deveriam ser contempladas no projeto, estabelecendo de antemão o que seria uma proposta julgada como ideal para o país e as convicções pessoais dos componentes do grupo quanto ao formato e os instrumentos a serem definidos como prioritários para a execução da mesma. Não raro, foi possível perceber que o choque de idéias sobre a reforma indicava, também, a representação e a influência de interesses partidários, ideológicos e institucionais.

A despeito dos debates e conflitos de posicionamentos verificados no transcórre dos trabalhos de concretização da lei, Roberto Campos, ao promover a estruturação do grupo de estudos, procurou selecionar seus integrantes de modo a facilitar, minimamente, o desenvolvimento do anteprojeto do Estatuto da Terra, ou seja, buscou-se configurá-lo de modo que os inevitáveis choques de idéias, não se transformassem em impasses intransponíveis, impedindo a formação de um consenso em torno dos princípios gerais da lei, o que inevitavelmente frustraria, assim como no período anterior, qualquer iniciativa de organização do Estatuto.

A despeito da afirmação de Dreifuss²³² de que o GRET teria sido formado apenas com representantes do IPES/RJ,²³³ verificou-se que Roberto Campos procurou integrar ao

²³² DREIFUSS, R. A. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.p.p.434/435.

²³³ O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - IPES surgiu oficialmente em novembro de 1961, por iniciativa de vários representantes da classe empresarial. A princípio, sua organização tinha como objetivo central à defesa dos interesses empresariais e promover a livre iniciativa, desenvolvendo um centro de produção de estudos econômicos em defesa da mesma. Segundo dados da *Revista Isto É* de 24 de março de 2004, chegou a reunir representantes de mais de 500 empresas. Possuía dois pólos principais de representação fincados em São Paulo e Rio de Janeiro, mas rapidamente se espalhou por outras grandes cidades brasileiras, como Belo Horizonte, Santos, Curitiba, Manaus etc...Apesar de ter sido fundado e mantido com recursos de empresários nacionais e internacionais (apoio que denotava uma clara oposição à suposta aproximação do Jango com setores de esquerda e pela aprovação da Lei de Remessa de Lucros do mesmo governo), o objetivo era expandir base de apoio para o projeto do Instituto. Com este propósito, o Instituto passou a desenvolver uma política expansionista, agregando em seus quadros representantes das classes patronais, militares da reserva, como o General Golbery do Couto e Silva e civis identificados com o projeto do IPES. Segundo Dreifuss, “dos encontros planejados e discussões preliminares com um constante e crescente números de indivíduos de destaque, surgiu a idéia de se estimularem todo o país uma reação empresarial ao que foi percebido como a tendência esquerdista da vida pública.(...) Aos olhos dos simpatizantes de defensores, a face pública mostrava uma organização de ‘respeitáveis homens de negócio’ e intelectuais, com um número de técnicos de destaque, que advogavam ‘participação nos acontecimentos políticos e sociais e que apoiavam a reforma moderada das instituições políticas e econômicas existentes’. Seu objetivo ostensivo era estudar ‘as reforma básicas propostas por João Goulart e a esquerda, sob o ponto de vista de um tecno-empresário liberal”. DREIFUSS, R. A. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981. p.163. Mas rapidamente, tanto o Instituto quanto

grupo indivíduos que, apesar de discordarem entre si quanto às características que a reforma deveria assumir, pensassem a reforma agrária enquanto um processo prioritário para o desenvolvimento nacional. Entrementes, priorizou-se, também, indivíduos que acumulavam experiências no trato com a questão, em virtude da participação em outras tentativas em se concretizar um conjunto de leis que viabilizassem a reforma agrária, seja em âmbito nacional ou estadual. Somado a esses grupos foram convidados estudiosos que compunham o núcleo de estudos agrários do IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) e juristas especializados em questão agrária.

Segundo José Gomes da Silva, o GRET “*resultou da união da experiência paulista com a intelectualidade carioca*”²³⁴. Assim, participava deste primeiro grupo os principais remanescentes da Revisão Agrária do Estado de São Paulo, que foi realizada em 1959, no decorrer do governo Carvalho Pinto. Dentre esses membros, encontrava-se o próprio José Gomes da Silva, interventor do SUPRA e que, no interior do grupo de trabalho, exercia a função de coordenador de atividades; Fernando Pereira Sodero, advogado especializado em Direito Agrário; Carlos Lorena, especialista em tributação de terras; Messias Junqueira, advogado especializado em processos de desapropriação de terras no estado de São Paulo e Copérnico de Arruda Cordeiro, engenheiro agrônomo, especialista em trabalhos relativos aos instrumentos convencionais de desenvolvimento rural.

No que foi convencionado como sendo o grupo do Rio, representantes do Ministério do Planejamento, encontrava-se o coordenador geral do GRET, Paulo de Assis Ribeiro²³⁵ engenheiro e especialista em cadastros; Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva,

sua campanha anticomunista e de defesa da iniciativa privada por meio de uma maior participação na política, tornou-se um forte chamariz da campanha conspiratória contra Jango. O IPES agregou não somente uma campanha contra o governo Jango, como também apoiou o golpe militar. Posteriormente, vários de seus componentes, principalmente os ligados ao IPES-RJ, foram convidados a integrar importantes quadros burocráticos no primeiro governo militar. De acordo com De Paula, “o acirramento nos debates sobre as chamadas “reformas de base” – agrária, bancária, urbana, universitária e tributária, promovidas pelo governo Goulart – incitou nos membros do IPÊS a percepção de que o país marchava inexoravelmente para o comunismo e que cabia aos ‘homens bons’ a interrupção desse processo. Dessa forma, o instituto promoveu intensa campanha anti-governamental. Associando as propostas do governo ao comunismo, a entidade utilizou os mais diversos meios de comunicação na defesa da ‘democracia’ e da livre iniciativa. Publicou artigos nos principais jornais do país; produziu uma série de 14 filmes de ‘doutrinação democrática’, apresentados em todo o país; financiou cursos, seminários, conferências públicas; publicou e distribuiu inúmeros livros, folhetos e panfletos anticomunistas, dentre os quais UNE, instrumento de subversão, de Sônia Seganfredo, dirigido aos estudantes universitários”. DE PAULA, C. J. **O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais-IPES. Dicionário epdoc.** Torna-se importante ressaltar que dentro da perspectiva de oferecer estudos paralelos às propostas de João Goulart, consideradas esquerdistas, tanto o IPES/SP, quanto o IPES/RJ, desenvolveram projetos paralelos no que concerne à reforma agrária. Muito do que foi discutido pelo IPES/RJ foi posteriormente utilizado pelo GRET, no trabalho de organização do Estatuto da Terra.

²³⁴ SILVA, J. G. **A Reforma Agrária Brasileira na Virada do Milênio.** Maceió: EDUFAL, 1997. p.41.

²³⁵ Paulo de Assis Ribeiro segundo Campos além de coordenar o GRET, havia também coordenado os estudos do IPES/RJ sobre questões referentes à reforma agrária.

advogado incumbido de coordenar os trabalhos de análise sobre as implicações jurídicas dos itens do anteprojeto; Frederico Maragliano e Eudes de Souza Leão, ambos secretários auxiliares designados pelo Ministério do Planejamento; e Júlio César Belisário Viana, economista (e sobrinho de Castello Branco que havia sido designado para secretariar os trabalhos da equipe).

Segundo Gomes da Silva, o fato de Júlio Viana possuir laços de parentesco com o Presidente não representou a criação de um ambiente intimidatório para o andamento dos trabalhos, pelo contrário, para Gomes da Silva, Viana foi “*credor de inestimáveis serviços na agilização dos trabalhos e na comunicação com o Presidente.*”²³⁶ Ainda faziam parte do debate interno os coordenadores dos subgrupos formados para o desenvolvimento das atividades, tais como: o Presidente do BNDE, José Garrido Torres e o Ministro da Agricultura Oscar Thompson, posteriormente substituído por Hugo de Almeida Leme.

Além do Coordenador Geral e dos Coordenadores dos subgrupos de atividades, o GRET era diretamente subordinado ao Ministro do Planejamento sob a chefia de Roberto Campos, e contava com a tutela direta de Golbery do Couto e Silva, Chefe do Serviço Nacional de Informação,²³⁷ além, é claro, da participação constante do próprio Presidente da República, Castello Branco, nas atividades do grupo, discutindo e analisando as propostas e muitas vezes se envolvendo pessoalmente no *lobby* realizado entre congressistas e representantes de instituições de classe. Carlos Lorena, em entrevista a Regina Bruno, rebate as críticas contemporâneas e posteriores à organização do Estatuto, cujo conteúdo indicava uma participação dissimulada do Presidente, remetendo a uma possível manobra política de retaliação aos anseios da classe trabalhadora, bem como uma tentativa para, na verdade, desviar a atenção da sociedade em relação às conseqüências políticas provenientes

²³⁶ SILVA, J. G. **A Reforma Agrária Brasileira na Virada do Milênio**.op. cit. p.37.

²³⁷ O SNI foi instaurado oficialmente em junho de 1964, segundo Boris Fausto, idealizado por seu primeiro Chefe, o General Golbery do Couto e Silva, tinha como objetivo “coletar e analisar informações pertinentes à Segurança Nacional, à contra-informação sobre questões de subversão interna. Na prática, transformou-se em um centro de poder quase tão importante quanto o Executivo, agindo por conta própria na ‘luta contra o inimigo interno’ FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. Op. cit. p. 259. Mas antes de assumir a Chefia do SNI, Golbery do Couto e Silva, foi membro permanente do IPES/RJ e compôs, também, o grupo de trabalho sobre a Reforma Agrária do mesmo Instituto, coordenado por Paulo de Assis Ribeiro. No GRET, sua participação não tinha uma função decisória sob os pontos a serem inseridos na lei, esta resultava das discussões e consensos no interior do grupo que, posteriormente, eram chancelados pelo Coordenador do Grupo – Paulo de Assis Ribeiro, pelo Coordenador Geral – Roberto Campos e pelo Presidente. Sua função específica era cuidar para que não houvesse vazamentos para a imprensa sobre as pautas discutidas, enquadrando-as como confidenciais, como uma forma de evitar prematuramente as especulações sobre a matéria e, obviamente, exercer o trabalho de vigilância quanto ao debate, como uma forma de garantir o cumprimento do objetivo em se organizar uma proposta de reforma agrária fundamentalmente de cunho capitalista, embora houvesse a absorção de várias reivindicações realizadas pela esquerda no pré-64.

da implantação do regime de exceção. Lorena destaca em sua entrevista que tais críticas tentavam justificar o empenho de Castello, a partir do seguinte argumento,

[Castello] fez isso aí [Estatuto da Terra] como um golpe ou aproveitando da situação ou para se justificar da situação. Mas a gente que participou daquilo lá, tem sempre presente o interesse do Castello como pessoa, como Presidente da República e demonstrou isso o tempo todo. Ele diariamente queria ser informado de como estavam às discussões, do que havia de novo a respeito do estatuto da terra. Ele criticava cada vírgula, mandava bilhetinhos escritos, pedindo em letra dele para alterar isso ou aquilo ou pedindo para explicar qualquer proposta desse ou daquele jeito. (...) Ele mostrou um interesse enorme vírgula por vírgula pelo estatuto da terra até a elaboração final. Agora, para fazer passar no congresso, o congresso naquele tempo tinha muito mais força do que esse congresso que nós temos visto depois, completamente emasculado e estragado pela revolução, fazendo o que o governo manda. Naquele tempo para fazer passar um projeto de lei o Castello tinha que discutir com os deputados e senadores e ceder em alguma coisa. E essa luta foi enorme e sempre contando com a presença constante do Castello dando apoio, chamando os deputados e senadores para tentar convencer, discutindo com eles. Foi um luta grande e sempre ele demonstrando esse apoio. Sorte que eu acho que havia realmente um sentimento liberal da parte dele (...).²³⁸

Apesar dos cuidados iniciais para a configuração do GRET, o primeiro incidente envolvendo a incompatibilidade de concepções quanto à necessidade e o alcance de uma lei que viabilizasse a execução da reforma agrária no país partiu do Ministério da Agricultura, sob o comando de Oscar Thompson. Considerado um dos maiores produtores agrícolas do país, ele já havia exercido o cargo de Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo no governo de Adhemar de Barros. Visto como um experiente administrador, logo no decorrer dos trabalhos, se tornou um elemento inconveniente para o grupo, haja vista que, segundo relatos de Gomes da Silva, o ministro posicionava-se declaradamente contrário à idéia do Estatuto da Terra, entravando a execução das atividades do GRET.²³⁹

Os problemas com Oscar Thompson atingiram o ápice no episódio que culminou em sua demissão, resultante do vazamento de uma das versões do Estatuto da Terra para o jornal *O Estado de São Paulo*. A estratégia dos elaboradores do Estatuto era que, somente

²³⁸ Entrevista de Carlos Lorena, concedida a Regina Bruno em 06/07/1984. Outro depoimento que corrobora a participação e empenho do Presidente Castello Branco no processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Terra é concedido por José Gomes da Silva. Segundo este, “O primeiro deles é o testemunho de seu empenho pessoal e diuturno na elaboração das propostas de Emendas Constitucionais e do anteprojeto do Estatuto da Terra, e, sobretudo, do esforço dispensado pelo Presidente no acompanhamento dos debates público e legislativo que antecederam a promulgação desses dois diplomas legais. Na verdade, em minha opinião, foi o único presidente até hoje, que realmente tomou a decisão política que os doutos ensinam como indispensável para a realização de um processo de mudança com as implicações e alcance de uma RA. Infelizmente, os dias conturbados que se seguiram à promulgação do Estatuto da Terra não permitiram a Castello passar à história como o general da reforma (...)” SILVA, J. G. **A Reforma Agrária Brasileira na Virada do Milênio**, op. cit. p.36.

²³⁹ Entrevista com José Gomes da Silva. In: **Estudos Sociedade Agricultura**, 6, julho de 1996. p.p.36/48.

após a finalização da proposta, esta seria aberta ao público e à grande imprensa, objetivando reduzir as especulações e as pressões no decorrer dos trabalhos. Sobre o episódio, Gomes da Silva relatou que:

Eu comprei o Estadão e quando eu o abri, eu falei: ‘pegaram o meu documento! Acharam!’. Estava lá a versão publicada com todos os carimbos de ‘secreto e confidencial’. Isso foi uma das falsetas que a chamada contra-reforma tinha nos pregado. O ministro da Agricultura, Oscar Thompson havia dado o texto para o Estadão. Foi uma maneira de torná-lo público. O Castello o chamou e o demitiu.²⁴⁰

O ato do ministro, portanto, além de ter sido interpretado como um descumprimento das normas estabelecidas significou, sobretudo para o governo, a opção do ministro pela não colaboração com relação à concretização do Estatuto.

Em nota, o Presidente Castello não comentaria os reais motivos da demissão²⁴¹ do Ministro da Agricultura, atendo-se apenas a uma breve comunicação onde justificava a decisão com base na suposta falta de entrosamento do ministro com as ações do governo. Ao dirigir-se ao Ministro, em seu anúncio oficial, Castello argumentava que

O assunto desta comunicação me é imposto pelo anunciado constante de meu discurso de posse de ministros, em dias de abril último, de que o meu Governo teria ‘unidade de pensamento e ação’ e os problemas administrativos exigiam ‘verdadeiro dinamismo’. Isso determina métodos e normas de trabalho comuns, sobretudo para produzir resultados eficientes. Vossa Excelência, homem de ação e de personalidade, por sua maneira de agir muito pessoal, se isola no ministério e não permite entrosar uma ação interpenetrada, coesa e de rendimento em relação à sua pasta. Trata-se sem dúvida, de um modo particular de trabalho que eu respeito, mas que julgo incompatível com os métodos e normas adotadas por este Governo.²⁴²

Em verdade, a atitude do governo em preservar os motivos da demissão consistia em evitar um provável agravamento da crise política, claramente já estabelecida tanto entre os representantes da linha dura, quanto entre as associações dos proprietários rurais.

Logicamente, que o do vazamento das informações sobre o Estatuto da Terra que, entre outros pontos, destacava a desapropriação como um dos instrumentos de reforma agrária e a defesa da mudança constitucional como elemento essencial para viabilizá-la,

²⁴⁰ Idem.

²⁴¹ Dreifuss também ressalta a incompatibilidade de Thompson com as novas diretrizes políticas que estavam sendo implantadas pelo governo Castello, no entanto ele afirma que isso resultou no pedido de demissão do ministro, quando na verdade foi o contrário. A incompatibilidade com as diretrizes políticas de Castello resultou em sua demissão pelo presidente. DREIFUSS, R. A. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.p.436.

²⁴² Trecho do decreto de demissão do Ministro da Agricultura extraída do livro de VIANNA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**, op. cit. p.261.

gerou uma oposição não mais baseada em especulações, quanto aos possíveis posicionamentos adotados pelo governo com relação à reforma, mas sim, sobre as ações e instrumentos relativos a matéria, concretizados no anteprojeto do Estatuto. A partir daí, declarações como a do presidente da Sociedade Rural Brasileira, Sálvio Pacheco de Almeida Prado, onde este conclamava “*os proprietários a conspirarem novamente*”, tornaram-se lema para uma parte, considerável, da classe patronal.

Silvio Heck, um importante membro da Sociedade Rural Brasileira, em um pronunciamento contrário à reforma agrária, porque na interpretação do ruralista não havia o que ser reformado, dava mostras até qual ponto poderia chegar a oposição ao governo ao afirmar que:

(...) não pretendemos fazer outra revolução, queremos até colaborar com o governo, mas que ele faça o que nós desejamos. A revolução parece estar fugindo de seus fins, mas os rumos que a nortearam serão concretizados de qualquer modo. Os dez militares que a comandaram estão mais unidos do que nunca, já temos cobertura militar, precisamos de cobertura popular e civil.²⁴³

A preocupação do presidente com a repercussão da demissão de Oscar Thompson centrava-se em dois motivos básicos. O primeiro deles referia-se à própria condição e atividade do ministro, como grande proprietário de terras e político próximo a Adhemar de Barros (um dos principais opositoristas do Estatuto), sua demissão poderia inflamar ainda mais os proprietários de terras de São Paulo contra o projeto do governo.

Outro ponto a ser considerado com relação à demissão do ministro relacionava-se ao fortalecimento político que, particularmente, o IPES/SP havia construído por ocasião da campanha política realizada em prol da intervenção militar para destituir João Goulart do poder.

Composto por empresários e grandes proprietários de terras, o IPES/SP, configurou-se no mais combativo e atuante opositor da proposta de reforma agrária de Jango e, posteriormente, contra qualquer proposta de reforma agrária. Por esse motivo, o IPES/SP passou, contraditoriamente, a ser considerado como um “perigo político” para as intenções do governo, pois, se no período pré-golpe somou forças e atuou decisivamente para angariar apoio da população, utilizando-se da estrutura organizacional do Instituto, cuja representação espalhava-se por várias cidades do país, da mesma forma poderia valer-se de sua representação junto à classe patronal para gerar mobilizações contra o projeto do

²⁴³ Jornal **O Globo** 15/12/1964.

governo, a ponto de obstruir, assim como no pré-64, qualquer tentativa de regulamentação da reforma agrária.

Neste sentido, temia-se que a divulgação dos reais motivos da demissão de Oscar Thompson fosse interpretada não apenas como punição ao ato do ministro, mas também como uma medida de retaliação frente à classe patronal paulista por ele representada.

Isso porque o crescente movimento anti-reforma estruturava-se com mais força nos estados de São Paulo e Minas Gerais, coincidentemente, representados por políticos engajados no golpe de março, mas que, em função da implantação das reformas, tornaram-se críticos ferrenhos das ações governamentais, engrossando, conjuntamente com os conservadores da linha dura, o coro já recorrente que acusava Castello Branco de adotar medidas perigosamente progressistas por um lado e, por outro, medidas ortodoxas e entreguistas que, inevitavelmente, trariam grande impopularidade junto à sociedade, ameaçando os princípios da “Revolução de Março.”²⁴⁴

Embora a indicação para ocupar os cargos ministeriais estivesse, preferencialmente, subordinada aos conhecimentos técnicos ligados a cada pasta, a diretriz para a substituição de Oscar Thompson passou por uma sondagem dos indicados quanto seus posicionamentos em relação à reforma agrária, procurando aliar experiência no trato das questões relativas à agricultura e apoio ao projeto do governo, segundo estabeleceu Gomes da Silva em seu relato sobre a escolha de Hugo Leme para compor o Ministério da Agricultura,

Recebi um telefonema do General Golbery, consultando-me sobre três nomes, novamente de agrônomos paulistas para ocupar a pasta. Não sei se adiantou a minha informação de que o professor Hugo de Almeida Leme, como diretor da Escola Superior de Agricultura ‘Luiz de Queiroz’, de Piracicaba, acreditava na reforma agrária e que discursara no encerramento de um curso sobre o tema realizado naquela escola, do qual eu, por coincidência participara com palestras. O fato é que o Repórter Esso, o novidadeiro da época, já a tarde, anunciava a nomeação do Hugo de Almeida Leme, ao qual o Brasil, daí em diante, passou a dever novos serviços em favor da agricultura, inclusive de ter assinado o Estatuto da Terra.²⁴⁵

Outra manobra política do governo foi tentar isolar politicamente o IPES/SP, privilegiando o IPES/RJ na composição do GRET, ao eleger como coordenador do grupo, Paulo de Assis Ribeiro.²⁴⁶ Segundo Roberto Campos,

²⁴⁴ NETO, L. **Castello: A Marcha para Ditadura**. São Paulo: Contexto, 2004. p.p.277/278.

²⁴⁵ SILVA, J. G. **A Reforma Agrária Brasileira na Virada do Milênio**, op. cit. p.38.

²⁴⁶ BRUNO, R. **O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto**, op. cit.

No caso da reforma agrária, digladiavam-se no IPES duas tendências discrepantes. A do grupo do Rio, que favorecia uma reforma agrária de tipo capitalista (...) sem prejuízo da produtividade; e a do grupo de São Paulo, que não a considerava questão de urgência e temia a desorganização da produção rural pela intimidação dos produtores. A divergência era compreensível. O IPES/SP era composto por ativistas, que tiveram destacado papel na eclosão do movimento revolucionário. Um seu componente importante eram os ruralistas, que viam na reforma agrária uma convalidação das idéias janguistas. (...) O IPES de São Paulo chegou mesmo a patrocinar a publicação de um panfleto – ‘A reforma agrária, uma questão de consciência’ – redigido pelo Bispo D. Eugênio Sigaud, no qual se questionava a relevância e oportunidade da medida. A posição do IPES/Rio era mais intelectualizada e reflexiva. Via na reforma agrária um meio de fortalecer o princípio da propriedade privada e da liberdade política.²⁴⁷

Portanto, a tendência hegemônica no interior do IPES/SP, ultrapassava o limite da discordância com relação a determinados instrumentos ou concepções que inevitavelmente seriam aplicados com a execução da reforma agrária, pois a oposição do Instituto Paulista centralizava-se na negação da necessidade de se alterar o sistema de posse e uso da terra por meio da regularização de qualquer lei que permitisse a reforma agrária. Neste sentido, em documento enviado ao IPES/RJ, diretamente envolvido com a elaboração do Estatuto da Terra, destacava o descontentamento de seus integrantes – principalmente os ruralistas- quanto as primeiras declarações do presidente relacionadas a alteração do sistema agrário do país, questionando, inclusive, sua legitimidade. Segundo o documento,

A expressão ‘sistema justo de propriedade’ importa implicitamente na condenação do atual regime da propriedade privada do ponto de vista moral; que o anteprojeto só considera moralmente justa a pequena propriedade, revelando insólita prevenção contra a propriedade de dimensões superiores à propriedade familiar que tal posição não tem fundamento doutrinário ou científico; que não há argumento de natureza econômica que justifique, no setor agrário, a intervenção do Governo Federal, visando promover a divisão da propriedade familiar; que até o momento nada se sabe sobre a eficiência produtiva da estrutura agrária nacional, dada a precariedade dos levantamentos até agora realizados, os quais não acusam diferenças de produtividade entre grandes e pequenas explorações rurais; que por traz do conceito da propriedade familiar acha-se a concepção de que a condição do assalariado é indigna do ser humano, o que envolve uma condenação implícita do capitalismo; que a noção ‘função social da terra envolve uma concepção semi-socialista e reduz o proprietário à mera condição de gerente a serviço da comunidade, o que doutrinariamente é inaceitável.²⁴⁸

²⁴⁷ CAMPOS, R. *A Lanterna na Popa*, op. cit. p.685.

²⁴⁸ **Parecer Sobre o Documento do Grupo de Doutrina do IPES/SP sobre Anteprojeto de Reforma Agrária do IPES/RJ.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Caixa 51/53 s/d, 1964 f.

A partir da declaração acima, é possível perceber que a oposição à iniciativa do governo, fundamentava-se na distorção dos principais pontos sugeridos por este para justificar a reforma agrária, deixando claro que a oposição visava apenas tumultuar o processo de elaboração da lei.

Por isso, cabe enfatizar que o governo não realizava uma condenação prévia à grande propriedade, mas sim à propriedade improdutiva, geralmente mantida com fins especulativos e ao minifúndio, considerado, por suas dimensões, insuficiente para atender aos objetivos do governo: elevar o padrão material dos trabalhadores rurais, promover a disseminação da classe média no campo e aumentar a produtividade.

Ao contestar a *intervenção do governo*, baseado na alegação de que não haveriam estudos econômicos que pudessem embasá-la, o documento não somente negava a urgência da medida, como também, a existência de problemas na estrutura agrária. Sendo assim, a intervenção do governo não estava sendo contestada em virtude da centralização adotada para abordar o tema, excluindo-se, por conseguinte, grande parte dos trabalhadores rurais, mas pelo fato de que, no seu entender, ao centralizá-la o governo, indiretamente, tentava impor limites à participação da classe patronal na defesa de seus interesses.

No documento encaminhado ao IPES/RJ, o IPES/SP sugeria que as discussões sobre o texto do Estatuto da Terra não permanecessem circunscritas ao GRET, considerado *locus* privilegiado de defesa dos interesses do Estado. Para solucionar o impasse, o IPES/SP apoiou a criação das Comissões Agrárias, a serem implantadas por todo o país, como forma de democratizar a discussão sobre o tema da reforma agrária, tendo inclusive, o papel de sugerir alterações no anteprojeto. Segundo o documento do IPES/SP,

O documento parte do princípio errôneo de que uma reforma agrária é um instrumento exclusivamente técnico. Na realidade, ela é uma medida de grande alcance político e de sentido amplamente democrático, exigindo, portanto, além dos órgãos técnicos e de atuação do Poder Público, a criação de pontos de encontro e de consulta entre os principais interessados na reforma. Desde que se admite que uma reforma agrária democrática visa estabelecer um equilíbrio e um sistema mais justo de relações, todos os interessados, tanto o Estado como os proprietários e os candidatos à terra, devem ter a maior oportunidade possível para a troca de opiniões e para o debate das soluções propostas. É esse o sentido e essa a principal finalidade das Comissões Agrárias que se pretende constituam uma barreira, tanto contra o arbítrio do Estado na defesa dos interesses particulares como contra as explorações demagógicas e subversivas.²⁴⁹

²⁴⁹ **Parecer Sobre Documento do Grupo de Doutrina do IPES/ São Paulo Sobre o Anteprojeto de Reforma Agrária do IPES/RJ**, op. cit. p.09.

Sob este aspecto, a demissão de Oscar Thompson, a despeito dos cuidados do governo em omitir os reais motivos de sua demissão, recaiu, inevitavelmente, sobre o IPES/SP como mais um golpe frente à classe produtora do país, pois, argumentavam que o governo estaria privando a classe de possuir um representante de peso político no processo de consolidação da lei.

Segundo trecho do documento do IPES/SP, o anteprojeto divulgado pela imprensa, era “*doutrinariamente errado (...) e fortalecia a corrente comunisante.*”²⁵⁰ O emprego dos termos comunisante e semi-socialista,²⁵¹ mais do que exteriorizar a insatisfação quanto aos integrantes do GRET, que defendiam abertamente a realização da reforma agrária no país, tinha a função de impactar e reacender entre seus componentes a campanha anti-reforma agrária. Curiosamente, o IPES/SP estabelecia como base de contestação ao projeto do governo, a mesma argumentação empregada para, não somente refutar a proposta de reforma agrária do governo Goulart, como também, para mobilizar a população em torno da necessidade do Golpe.

Entretanto, a tática de atacar o projeto do governo aproximando-o do projeto de reforma agrária de João Goulart seria, paulatinamente, absorvida pelo andamento do processo de estruturação do Estatuto da Terra, obrigando os anti-reformistas a repensarem a estratégia oposicionista. Da oposição à reforma agrária respaldada em uma campanha anticomunista, passou-se a uma campanha centrada no questionamento dos instrumentos e bases legais do anteprojeto do Estatuto. Segundo Regina Bruno,

O discurso anti-reformista do pós-golpe, apesar de manter os mesmos pressupostos utilizados no período anterior a 1964, aos poucos foi perdendo sua força política e ideológica, e mudando a lógica de suas argumentações, porque não mais podia afirmar que a reforma agrária de Castello Branco significava a instauração do comunismo no Brasil. Os anti-reformistas e os grandes proprietários fundiários haviam defendido e apoiado publicamente uma reforma agrária ‘democrática e cristã’ contra o que consideravam a opção socialista. Agora, verificavam que a proposta do primeiro governo militar significava a vitória da opção democrática e cristã, e a derrota da proposta socialista que, segundo eles, ‘pregava o confisco como elemento preferencial da reforma e objetivava a implantação de uma luta de classes no campo’”²⁵².

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ A expressão semi-socialista foi empregada para refutar o termo “função social da terra”, constante no anteprojeto do Estatuto da Terra. Segundo o IPES/SP, ao estabelecer critérios para o enquadramento da propriedade enquanto cumpridora de suas funções sociais, o anteprojeto do governo impunha limites e cerceava o princípio do direito de propriedade. **Parecer Sobre o Documento do Grupo de Doutrina do IPES/SP sobre Anteprojeto de Reforma Agrária do IPES/RJ**, op. cit.

²⁵² BRUNO, R. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.02.

A iniciativa de acolher no governo representantes do IPES/RJ não pode ser analisada somente como uma manobra política, visando anular a influência IPES/SP em virtude de seu anti-reformismo, mas, especialmente pelo fato de haver uma clara convergência de idéias entre o projeto estruturado por este Instituto e as concepções iniciais formuladas pelo governo. Dentre os pontos principais destacavam-se a tributação e a desapropriação de terras enquanto instrumentos prioritários e complementares rumo à execução da reforma agrária, cujos objetivos versavam em torno do aumento da produtividade, do número de proprietários, do crescimento da classe média rural, a eliminação dos latifúndios e minifúndios e da questão dos arrendamentos e parcerias. Segundo o documento do IPES/RJ, divulgado pelo jornal *O Estado de São Paulo*,

A reforma agrária deve permitir um progressivo acesso à propriedade mediante uma progressiva política tributária e a desapropriação por interesse social, levando sempre em consideração os aspectos regionais e favorecendo os planos de colonização de forma a evitar que a reforma resulte apenas na proletarização dos agricultores.

A lei agrária sobre as relações de propriedade que constitui a peça mestra da reforma, explica claramente a meta do diploma legal promover um sistema de propriedade da terra que assegure a formação de uma classe média rural. Considera-se latifúndio a propriedade rural cujas dimensões e aproveitamento excedam as que resultem da aplicação dos termos contidos no artigo anterior relativo a propriedade familiar, quando a) seja caracterizada por fins meramente especulativos, b) mantida relativamente inexploradas em proporção as suas possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, e deficiente e inadequada o uso, mesmo no caso de parcial ou totalmente aproveitada ou de dimensão que exceda o limite máximo indicado pelas condições e sistemas agrícolas regionais.²⁵³

Para a questão dos arrendamentos e parcerias, o jornal, ao comentar o projeto do grupo do Rio, manifestava-se contrário à argumentação estabelecida para estancar os conflitos agrários e problemas inerentes a essa condição. Apesar de não ter realizado na íntegra a transcrição do dispositivo referente à questão do arrendamento, o comentário realizado sobre a temática evidenciava o posicionamento do grupo do Rio com relação a temática, cujo teor destacava a gravidade da situação dos trabalhadores envolvidos com a atividade e a possível solução para o problema: regularização da atividade por meio de uma legislação específica e a distribuição de terras para os interessados em tornarem-se proprietários. Tais preocupações foram assumidas em discussões posteriores no interior do GRET. De acordo com o Jornal,

O arrendamento e parceria constituem realmente no ponto fraco do estudo que mereceria ser mais aprofundado numa edição popular. Os autores partem de uma constatação de que o lavrador arrendatário vive em

²⁵³ Jornal *O Estado de São Paulo*, 29 de maio de 1964.

condições de insegurança, pobreza e fadiga, que o levam a emigrar para os centros urbanos e, conseqüentemente, a sua favelização. A responsabilidade que cabe ao arrendamento pelas migrações internas que se verificam no Brasil é realmente muito grande. Não é de crer que tão rapidamente se possa realizar o que constitui o ideal dos autores do livro que ora analisamos o acesso de todos os lavradores a propriedade familiar. Admitindo que o Brasil disponha dos recursos financeiros necessários a execução deste fim, não nos parece desejável apressar o ritmo de proprietarização. Ser proprietário é uma arte que exige qualidades especiais, tradições, recursos financeiros e preparação, desde que se entenda por propriedade um bem social que tem de se colocar a serviço da sociedade. O arrendamento e a parceria nos parecem constituir justamente um meio adequado ao preparo do homem do campo para ser proprietário quando essa preparação não se puder fazer por meio da colonização. O que a legislação deve permitir a estas formas de exploração da terra é justamente que elas preencham as suas funções sociais habilitando para a ação de proprietários os que não sejam apenas donos de suas terras, mas antes, de mais nada, responsáveis por um capital que deve servir ao bem da comunidade.²⁵⁴

A tributação de terras apresentava-se no anteprojeto do IPES/RJ, como a *“peça mestra da reforma, visa favorecer a propriedade familiar e a empresa rural, nunca excluída pelo legislador, e a impedir a expansão do latifúndio.”*²⁵⁵ Neste quesito, havia discordâncias entre governo e o Instituto quanto à forma e a alíquota do imposto a ser cobrada, pois, para o governo, o ônus do imposto progressivo deveria recair sobre as grandes propriedades que não cumpriam sua “função social”, haja vista que caberia à tributação frear o crescimento do latifúndio improdutivo, forçar as propriedades mal aproveitadas a rever a sua situação e ao mesmo tempo garantir os recursos necessários para as possíveis desapropriações, assentamentos, assistência técnica e creditícia aos proprietários, sem causar uma sobrecarga aos cofres públicos.

O IPES/RJ previa a cobrança do imposto territorial, mas sua proposta incluía a criação de um fundo nacional de reforma agrária, possibilitando uma amortização do imposto sobre a terra, o que a princípio contrariava um dos principais focos do governo, qual seja, de punir as propriedades mantidas com fins especulativos, além de sobrecarregar a carga tributária à população, podendo acarretar o agravamento da crise de impopularidade junto ao projeto reformista do primeiro governo militar. Segundo o jornal *O Estado de São Paulo*, o documento do IPES/RJ almejava para o financiamento da reforma agrária,

A formação de um fundo nacional de reforma agrária com os seguintes recursos adicionais do imposto de consumo, produto da arrecadação da contribuição de melhoria consecutiva á realização de obras públicas 10%

²⁵⁴ Jornal *O Estado de São Paulo*, 30 de maio de 1964.

²⁵⁵ Jornal *O Estado de São Paulo*, 29 de maio de 1964.

de adicional sobre o imposto de renda das pessoas físicas que atinja valor igual ou superior a 5 vezes o maior salário mínimo mensal do país, 5% de adicional sobre o imposto de renda das pessoas jurídicas do imposto sobre o lucro imobiliário e finalmente, doações recebidas no País ou no exterior para este fim.²⁵⁶

Para o IPES/RJ e para o governo, a desapropriação de terras enquadrava-se também como instrumento de reforma agrária, no entanto, em uma escala de aplicabilidade, esse dispositivo deveria estar submetido à cobrança do imposto territorial e seria acionado em situações emergenciais caracterizadas por conflitos e disputas por terras, ou seja, quando a situação não pudesse se enquadrar no processo contínuo e progressivo esperado para a execução da reforma agrária.

O ponto de divergência frente a esse dispositivo referia-se ao pagamento das indenizações das desapropriações, pois, para o governo, a mudança constitucional era considerada essencial para garantir o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública como forma de desonerar os cofres públicos, enquanto o IPES/RJ defendia a desapropriação com pagamento indenizatório, preferencialmente, em dinheiro, sem emendas constitucionais.

Segundo o jornal, tanto na proposta do IPES quanto na do governo, a questão da colonização não deveria ser considerada enquanto uma medida isolada, mas sim aplicada em conjunto com os demais dispositivos constantes no Estatuto para fins de distribuição de terras e em regiões com certa infra-estrutura, objetivando, com isso, facilitar o escoamento da produção, excluindo os gastos adicionais provenientes do desbravamento de regiões isoladas e do investimento com infra-estrutura. O consenso era de que esses pontos eram imprescindíveis para viabilizar os projetos de colonização. Sob essa perspectiva, priorizar-se-ia para fins de colonização,

A utilização de terras públicas, o diploma legal determina que estes projetos serão executados preferencialmente em terras incultas mas produtivas em áreas de êxodo, nas proximidades de cidades e mercados em locais de fácil acesso e comunicação, de acordo com os planos nacionais de vias de transporte, e só secundariamente em áreas longínquas, despovoadas ou de fraca densidade demográfica.²⁵⁷

O perceptível sincronismo de idéias entre o grupo do Rio e as diretrizes iniciais consideradas adequadas pelo governo, não significou a criação, no interior do GRET, de um terreno desprovido de impasses e discordâncias no que concerne à elaboração do Estatuto da

²⁵⁶ Jornal **O Estado de São Paulo**, 29 de maio de 1964.

²⁵⁷ Jornal **O Estado de São Paulo**, 29 de maio de 1964.

Terra, ou que o grupo remanescente da Revisão Agrária Paulista tenha se convertido em meros espectadores do processo decisório.

A idéia inicial de constituir o GRET como uma espécie de organismo autônomo de discussões e definições sob os ditames da lei de reforma agrária, isolado das especulações externas ao grupo, começou a ruir a partir do momento que o anteprojeto, prematuramente, na visão de seus autores, vazou para a imprensa, tornando o processo mais lento que o esperado, haja vista que o objetivo seria apresentá-lo apenas quando seus conceitos e preceitos estivessem cuidadosamente definidos, visando “*diminuir os espaços, as brechas e as burlas, para limpar o terreno e reduzir ao mínimo possível a reação.*”²⁵⁸ Obviamente que o episódio obrigou o governo a adotar uma “política de compartilhamento”, antes do previsto, com os grupos próximos ao poder e com as representações trabalhistas. Da pressão resultou a iniciativa de organizar fóruns de discussão para esclarecer e convencer seus interlocutores sobre os pontos contemplados pela lei, resultando em uma avalanche de críticas, sugestões e emendas.

A partir daí o GRET, além de lidar com suas divergências internas quanto aos instrumentos e formalizações da lei, viu-se na tarefa de tentar coordenar e difundir, em uma única proposta, os fundamentos do próprio grupo que contava com forte representação governamental e das instâncias externas.

Uma das maiores divergências no interior do grupo trabalho sobre o Estatuto vinculava-se sobre os instrumentos a serem considerados prioritários para a execução da reforma agrária. Para o coordenador do grupo e representante do IPES/Rio, Paulo de Assis Ribeiro, que contava com o apoio de Roberto Campos, a tributação deveria figurar na lei como o principal instrumento da reforma, já que esta não implicaria em um processo redistributivo indiscriminado. Sob seu ponto de vista, o fato de se eleger a desapropriação como instrumento prioritário, poderia ser interpretado enquanto uma tentativa do governo em promover a reforma agrária de cunho confiscatório, levando-se em conta as críticas dos anti-reformistas na imprensa, que acusavam a iniciativa do governo de atentado ao direito de propriedade. Além disso, defendia a tributação como meio eficaz para induzir o uso produtivo da terra ou seu parcelamento forçado pela inviabilidade de manutenção das propriedades mantidas com fins meramente especulativos.²⁵⁹

²⁵⁸ BRUNO, R. Estatuto da Terra: entre a Conciliação e o Confronto. op. cit. p.10.

²⁵⁹ SILVA, J. G. **A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?**, op. cit. p.p.182/189.

Por outro lado, o grupo de São Paulo reagiu de forma incisiva rejeitando a tributação como instrumento preferencial de reforma agrária. Para este, a tributação, se bem empregada, funcionaria como um dispositivo importante de retaliação à formação de novos latifúndios e arrecadação de recursos, mas seria inócuo quando empregado como único instrumento gerador de oferta de terras para o assentamento dos trabalhadores rurais, tornando o processo moroso e travancado. Isso porque a desapropriação apresentava-se como um processo mais ágil, já que para sua efetivação bastava a comprovação de improdutividade somada a extensão da mesma, que poderia vir acompanhado ou não de comprovação de grilagem e agravamento de conflitos agrários.²⁶⁰

Para o grupo de São Paulo, a tributação, ao contrário, representava um processo mais lento por estar subordinada à concretização de uma série de etapas burocráticas, sejam elas a definição da alíquota a ser cobrada - motivo de uma intensa queda de braço entre governo e proprietários rurais, a bancada ruralista e as instituições de classe -, o enquadramento das propriedades nas modalidades a serem constituídas e a definição dos módulos regionais aos quais tais modalidades estariam submetidas. Por fim, argumentavam que para implantar o imposto progressivo e regressivo haveria a necessidade de se promover um extenso e demorado trabalho de cadastramento das propriedades, colocando a desapropriação em “modo de espera” até que se completasse o ajustamento proveniente da aplicação dos dispositivos acima citados. Com isso, abrir-se-ia um “prazo de carência” para que os proprietários adequassem suas propriedades aos novos parâmetros, o que reduziria a possibilidade de utilização do dispositivo.

As críticas realizadas por José Gomes da Silva, quanto às diretrizes e o desvirtuamento de atuação do recém criado Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - órgão responsável pela execução da reforma agrária no país – apontavam para a importância da questão do tributo neste órgão, era indicativo da descrença em torno da tributação de terras como elemento principal de reforma, segundo o autor,

Num país onde não existe nenhuma tradição gloriosa como contribuinte, mormente no setor agrícola (onde a cobrança de impostos tem sido feita sempre com grande parcimônia e discrição), os teóricos do IBRA decidem inventar a falácia da tributação como instrumento para conseguir uma mudança social da magnitude e profundidade de uma reforma agrária. (...) A tributação com boa vontade pode ser considerada um instrumento auxiliar de reforma agrária e exatamente com essa dimensão foi inserida no título próprio do Estatuto da Terra. Jamais poderá ser tomada como reforma em si, ou como instrumental de reforma, como inscreviam os dirigentes do IBRA. (...) A desapropriação por interesse

²⁶⁰ Idem.

social é o instrumento destinado a criar novos proprietários, dentro de projetos organicamente elaborados e convenientemente implementados. É, por assim dizer, o instrumento ‘curativo’ da nossa combalida estrutura agrária, aparecendo a tributação como simples medida ‘preventiva’, destinada a impedir a reaglutinação do latifúndio que fosse fracionado pela desapropriação.²⁶¹

Carlos Lorena, outro integrante do GRET, apontava suas críticas na mesma direção de José Gomes da Silva, salientando que

Um sistema de lançamento desse imposto que visava o grande proprietário a produzir ou a dividir a sua propriedade. Isso nós não acreditávamos de jeito nenhum. Não que fosse fazer o menor efeito nas zonas já habitadas do Brasil. No Nordeste, São Paulo Rio Grande do Sul, Minas, Bahia, não teria efeito nenhum. Nunca passou pela nossa cabeça que isso fosse fazer reforma agrária nesses estados. O que se pensava e se tivesse sido executado rigorosamente o Estatuto nessa questão do imposto territorial teria funcionado, era impedir a formação de maiores latifúndios nas áreas pioneiras, nas áreas de ocupação. Nós queríamos que essa ocupação fosse feita racionalmente. E com o jeito que o imposto territorial estava lançado no Estatuto da Terra se ele tivesse sido efetivamente cobrado, não teriam se formado esses enormes latifúndios que os incentivos fiscais vieram a criar.²⁶²

Das divergências em torno da questão da tributação, abriu-se um impasse quanto ao enquadramento conceitual dela no Estatuto da Terra. Era uma questão crucial, pois desde o princípio, segundo Gomes da Silva, a estrutura do que a viria a ser definido como a Lei n.º 4504 de 30 de novembro de 64,

Afora as considerações de praxe relativas às disposições preliminares, gerais e transitórias, repousa em dois grandes títulos: um relativo a Reforma Agrária, destinado a criação de uma vasta massa de pequenos proprietários rurais através da mudança do regime de posse e uso da terra; e outro denominado Política de Desenvolvimento Rural, formado por um conjunto de medidas dirigidas aos proprietários, seja os já existentes, seja os parceiros beneficiários da ação da reforma agrária.

De acordo com seus argumentos, a alocação do dispositivo da tributação no Título II da lei referente à Reforma Agrária causaria o desvirtuamento dos propósitos a que se destinava a lei, perpetuando um caráter secundário à desapropriação no Estatuto. Entendida como uma lei auxiliar, a tributação, para o grupo de São Paulo, deveria figurar no Título III, referente à política de desenvolvimento rural, ao contrário das ponderações do coordenador do grupo, Paulo de Assis Ribeiro. Em resumo, a disputa no interior do GRET, quanto a alocação do dispositivo da tributação, passava pela disputa em torno das

²⁶¹ SILVA, J. G. *A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?*, op. cit.p.187.

²⁶² Entrevista de Carlos Lorena concedida a Regina Bruno, 06/07/84.

características a serem assumidas pela execução da reforma agrária, inseridas no interior do Estatuto da Terra.

O impasse foi resolvido com a inserção da tributação da terra no Título referente à Política de Desenvolvimento, ato que contou com a aprovação final de Castello Branco. Isso era reivindicado pelo grupo de José Gomes da Silva, segundo o autor,

Essa foi uma das questões que ganhamos, porque a tributação não aparece no título (referente à Reforma Agrária). Para dizer que tributação não é reforma agrária nós não aceitávamos que fosse incluído no título da reforma agrária. Era um título da Política de Desenvolvimento. E o Paulo não. Queria divulgar como reforma agrária. Tanto que ele tentou aplicar depois disso. Como não consta da lei, na prática acabou virando tributação. O Castello preocupado com milhões de coisas que aconteciam no governo, mesmo nós não tivemos cacife para reparar isso. Aí o Castelo passou a ter o Costa e Silva na garupa e aí começou todo o tipo de coisa.²⁶³

A alteração ressaltada por José Gomes da Silva é perceptível quando se compara a versão preliminar do Estatuto da Terra e a versão final da lei submetida à apreciação no Congresso. Pelo anteprojeto, a questão da tributação aparecia no Título II referente à Reforma Agrária, mais precisamente no Capítulo II que balizava os princípios norteadores ao acesso à propriedade da terra. De acordo com o artigo 21 do anteprojeto do Estatuto,

O Poder Público, para efeito de facultar o acesso à propriedade da terra, além das providências, diretas ou indiretas, que objetivem criar ou melhorar, as condições rurais, utilizar-se-á dos seguintes meios:

- 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.²⁶⁴

Na versão final, a tributação foi retirada do Título II, e a desapropriação por interesse social passou a encabeçar os meios pelos quais seria possível viabilizar o acesso a terra. Com isso, no artigo 17 do Capítulo I, referente aos meios de acesso a propriedade rural, encontrava-se a seguinte redação:

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;

²⁶³ Entrevista com José Gomes da Silva, concedida a Regina Bruno, 14/08/1984.

²⁶⁴ **Anteprojeto do Estatuto da Terra.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 63, 1964i.

- d) arrecadação dos bens vagos;
- e) herança e legado.²⁶⁵

Outra reivindicação do grupo de São Paulo que contou com o apoio de Castello Branco, dizia respeito à criação de órgãos diferenciados para gerir a aplicação do Estatuto da Terra. Em consonância com o argumento de que reforma agrária e política de desenvolvimento agrícola eram processos diferenciados, mas pensados dentro de uma lógica que primava pela complementaridade e execução em conjunto, optou-se pela criação de dois órgãos, cada qual com uma função determinada. A execução da reforma agrária ficou a cargo do já citado Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e instituiu-se o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), para a aplicação da política agrária. A separação em dois órgãos distintos, com funções claramente definidas, objetivava impedir, segundo o grupo de São Paulo, que determinadas ações (desapropriação, colonização, regularização de terras de um lado e política agrícola de outro) fossem priorizadas em detrimento de outras.²⁶⁶

A divisão, neste caso, também atendia ao cumprimento da reivindicação governamental centrada na expressão “*reforma agrária quimicamente pura*”, tantas vezes proferida por Castello, ora significando a tentativa de estruturar uma proposta de reforma

²⁶⁵ **Estatuto da Terra**, Lei 4504 de 30 de novembro de 1964.

²⁶⁶ Mensagem Presidencial n.º 33. op. cit. De acordo com o especificado no anteprojeto do Estatuto e ratificado pelo projeto final, estabeleciam-se três órgãos específicos para a execução da reforma agrária: o IBRA; as Delegacias Regionais do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e as Comissões Agrárias, essas últimas subordinadas ao IBRA. O Estatuto da Terra em seu artigo 41 e 42 especificava as atribuições concernentes às Delegacias e as Comissões: “Art. 41 – As Delegacias Regionais do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, cada qual dirigida por um Delegado Regional, nomeado pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Agrária dentre técnicos de comprovada experiência em problemas agrários e reconhecida idoneidade, são órgãos executores da reforma nas regiões do País, com áreas de jurisdição, competência e funções que serão fixadas na regulamentação da lei, compreendendo a elaboração do cadastro, classificação das terras, formas e uso atual e potencial da propriedade, preparo das propostas de desapropriação e seleção dos candidatos à aquisição das parcelas.

Parágrafo único – Dentro de cento e oitenta dias, após a publicação do decreto que a criar, a Delegacia Regional apresentará ao Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária o Plano Regional de Reforma Agrária, na forma prevista nesta lei.

Art. 42 – A Comissão Agrária constituída de um representante do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que a presidirá, de três representantes dos trabalhadores rurais, eleitos ou indicados pelos órgãos de classe respectivos, de três representantes dos proprietários rurais eleitos ou indicados pelos órgãos de classe um representante categorizado de entidade pública vinculada à agricultura e um representante dos estabelecimentos de ensino agrícola é órgão competente para:

I – instruir e encaminhar os pedidos de aquisição e de desapropriação de terra;

II – manifestar-se sobre a lista de candidatos selecionados para a adjudicação de lotes;

III - oferecer sugestões à Delegacia Regional na elaboração e execução dos programas regionais de Reforma Agrária;

IV – acompanhar, até sua implantação, os programas de reformas nas áreas escolhidas mantendo a Delegacia Regional informada sobre o andamento dos trabalhos.

§ 1º - A Comissão Agrária será constituída quando estiver definida a área prioritária regional de reforma agrária e terá vigência até a implantação dos respectivos projetos.” Estatuto da Terra, op. cit. p.p.23/24.

sem a chamada interferência externa, ora pretendendo que, dentro da complexa engrenagem originada com o Estatuto, os órgãos responsáveis por sua execução mantivessem suas especificidades próprias. Demarcando o território de atuação de cada órgão, o governo procurava evidenciar, publicamente, a importância atribuída à execução das duas políticas para atingir as metas propostas para o campo brasileiro²⁶⁷ e assim reafirmar as fronteiras que separavam a reforma agrária da política agrícola, ressaltando-as como medidas distintas, porém complementares.²⁶⁸

O fortalecimento da proposta de criação de dois órgãos ganhou impulso no decorrer dos trabalhos de estruturação do Estatuto da Terra, quando se tornaram mais evidentes as críticas à lei, embasadas no argumento de que bastava a efetivação de uma política agrícola para “revolucionar o campo”. Por vezes, a reforma agrária era entendida apenas como aplicação da política agrícola e, neste caso, negava-se não somente os aspectos mais intervencionistas da lei como a própria lei.

O peso das críticas que negavam a reforma agrária em prol de uma política agrícola pode ser sentido no documento intitulado “*justificativa de anteprojeto de lei de reforma agrária*”, em que o GRET justificava a necessidade da reforma agrária no país, no início dos trabalhos de organização do Estatuto. Entre notas explicativas, definições de conceitos e avaliação da estrutura agrária, o documento salientava a importância de se organizar “*um órgão autárquico, com personalidade jurídica e autonomia financeira, diretamente subordinada ao Conselho de Ministros e dirigido por um Superintendente com a assistência de um Conselho Consultivo e a base em uma Secretaria Executiva, ficando sujeito ao controle de um Conselho Fiscal.*”²⁶⁹

Conjuntamente à SUPRAN (Superintendência Nacional de Reforma Agrária), como inicialmente foi chamado o órgão responsável pelo planejamento e execução da reforma agrária, o documento defendia a implantação das instâncias regionais da SUPRAN, denominadas: Superintendências Regionais da Reforma Agrária (SUPRAR), “*através das quais se descentraliza a execução da Reforma, dirigida cada uma por um Superintendente Regional, contando com Secretaria Executiva e órgãos zonais e locais, e tendo junto a elas representantes dos Estados compreendidos na área onde a SUPRAR esteja operando.*”²⁷⁰

²⁶⁷ CAMPOS, R. *A Lanterna na Popa*, op. cit. p.693.

²⁶⁸ Idem.

²⁶⁹ **Justificativa de Anteprojeto de Lei de Reforma Agrária**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 53. Este documento possui duas impressões arquivadas no Arquivo Paulo de Assis Ribeiro, uma resumida e outra na íntegra, por isso, aparecem no texto com numerações diferentes, embora com o mesmo título.

²⁷⁰ Idem.

Além da SUPRAN e seus desdobramentos regionais, o documento defendia, ainda, a formação de Comissões Agrárias, que deveriam ser submetidas às Superintendências Regionais, constituídas por representantes dos proprietários das áreas atingidas por desapropriações, de órgãos da classe de trabalhadores rurais e por especialistas na matéria.

Se por um lado o documento firmava a importância de um órgão específico para lidar com a questão da reforma agrária, esmiuçando inclusive suas atribuições, por outro nenhuma referência foi realizada quanto à política agrícola.

Os primeiros registros que versavam sobre a criação dos dois órgãos não somente coincidem com as críticas dos proprietários rurais que acusavam o governo de colocar a questão da reforma agrária “comunizante” em primeiro plano, em detrimento de uma política agrícola, mas também pela não aceitação da nomenclatura do órgão que, segundo alegação de seus aliados políticos diretamente interessados nos desdobramentos da reforma agrária, a escolha da sigla remetia a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), criada no governo Goulart, o que reforçava as afirmações de continuidade da questão agrária do período anterior, num contexto onde a intenção era justamente promover a ruptura com qualquer temática que remetesse ao pré-64.

A despeito das discordâncias internas do grupo, o trabalho em conjunto, incluindo aí a presença do próprio Castello e de Roberto Campos, foi possível, segundo Bruno, porque havia “*consenso em torno de algumas questões básicas, (...) o que possibilitou a elaboração dos princípios e preceitos da reforma agrária*”²⁷¹, na primeira fase de elaboração do Estatuto da Terra.

Cabe ressaltar sob este aspecto, os princípios norteadores referentes à necessidade da reforma agrária, fundamentados no documento “*Justificativa de anteprojeto de lei de Reforma Agrária*”, produzido pelo grupo como ponto de partida para condução dos trabalhos de elaboração do Estatuto. Por este documento,

A solução de tais problemas, notadamente o do acesso à propriedade da terra por aqueles que a cultivam ou têm capacidade para cultivá-la, vai sendo gradativamente entendida como de interesse não apenas para as populações que diretamente os sofrem mas como imperativo político destinado, ao mesmo tempo, a exercer profunda influência no desenvolvimento socioeconômico. Em outros termos, adquire-se a consciência de que a Reforma Agrária é condição essencial na luta contra o subdesenvolvimento. Neste sentido cumpre entendê-la não apenas como distribuição, redistribuição ou subdivisão da propriedade, como um processo amplo em que sua reestruturação e as medidas que promovam o aumento da produtividade, proporcionando melhor padrão de vida àquelas

²⁷¹ BRUNO, R. O Estatuto da Terra: entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.07.

populações, resultem de um esforço comum, cujos resultados virão, por sua vez, a beneficiar toda a estrutura econômica do país.²⁷²

Sem dúvida, a preocupação partia do princípio de que a agricultura não se encontrava desenvolvida o suficiente para promover o devido sincronismo com o setor industrial. De acordo com suas premissas,

Nenhum desenvolvimento industrial se processa de maneira sadia e segura sem base numa agricultura igualmente progressista que lhe proporcione matéria-prima, contribua para o bem estar geral mediante a abundância de alimentos e constitua mercado interno para as manufaturas.²⁷³

As razões para o descompasso entre campo e cidade, segundo o documento, resultava das distorções da estrutura agrária do país. Mas seguindo a lógica de pensamento do grupo, da tendência concentracionista e desigual da estrutura agrária brasileira, emergia também outros problemas, a saber:

A ínfima percentagem de área cultivada por pessoa, a alta percentagem do analfabetismo no meio rural e as condições miseráveis de habitação, decorre uma produtividade ínfima responsável pela baixíssima renda per capita e pelas repercussões demográficas e sociais de mortalidade infantil e demais índices de padrão de vida.²⁷⁴

Portanto, se um dos objetivos a serem atingidos centrava-se na solução dos desníveis entre campo e cidade, a meta, para o grupo, somente seria atingida se antes fossem removidos os entraves que impediam o pleno desenvolvimento do campo. Sendo assim, destacava o documento que,

Já foi reconhecido, assim, que a modificação da estrutura agrária é essencial para atenuar os graves desníveis entre a cidade e o campo, e corrigir a contradição entre o crescimento das forças produtivas – em particular nas indústrias e nos serviços básicos – e o atraso que impera na agricultura. Medidas adequadas de reforma da situação agrária permitirão superar aquele atraso, conduzirão ao aumento e melhoria da distribuição da renda agrícola, aumento da demanda de bens de consumo, formação de poupanças e conseqüente elevação na procura de bens de capital.²⁷⁵

Afora as motivações econômicas e as discordâncias internas, o grupo estabelecia uma relação político-social com a questão da execução da reforma agrária, plenamente sintonizada com os pressupostos governamentais. Isso não significava que a questão política

²⁷² **Justificativa de Anteprojeto de Lei de Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Caixa 57, 1964e. Versão completa do documento sem os cortes resultantes de sua revisão.

²⁷³ Idem.

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ Idem.

representasse um fim em si mesmo, como invariavelmente é estipulado pela bibliografia que trabalha com a temática para explicar a motivação do governo em levar adiante o projeto do Estatuto da Terra. Para o grupo, não somente as condicionantes políticas, como também as sociais, encontravam-se “diluídas” no aspecto geral da proposta, ou seja, apesar da motivação ser claramente econômica, a questão política e a social aparecem enquanto objetivos a serem atingidos com o processo contínuo de aplicação da proposta. De acordo com o documento *fundamentos da reforma agrária*, uma das finalidades da reforma, posicionamento, aliás, partilhado por vários elementos do grupo, seria

(...) facilitar, por todos os meios, o acesso do maior número de trabalhadores à propriedade da terra, encarada como fator primordial de democratização e de desenvolvimento humano no campo. Não é pela expansão do salariado ou do arrendamento que se difundem na massa trabalhadora as aptidões necessárias a um processo contínuo, estável e democrático de desenvolvimento. É pela propriedade da terra que se formam qualidades básicas de previsão e capacidade administrativas, bem como se dissemina uma forte motivação de melhoria educacional e de progresso econômico.²⁷⁶

Partindo do pressuposto de que a proposta de reforma agrária, segundo seus formuladores, deveria ter contornos claramente capitalistas, obviamente, não se tratava de promover a distribuição indiscriminada de terras, extinguir a classe assalariada do campo ou determinar o fim das relações de parceria e arrendamento. Para Campos e Castello, tratava-se de combater a propriedade improdutiva, caracterizada como o “parasita” da estrutura fundiária, propositalmente mantida enquanto reserva de valor. Por isso não se modernizava, não produzia e não empregava.

O minifúndio era outro grande problema a ser resolvido, por motivos diametralmente opostos à grande propriedade improdutiva, já que a razão de sua baixa produtividade encontrava-se diretamente ligada à sua pequena dimensão, insuficiente para que o proprietário conseguisse extrair renda suficiente para manutenção familiar e promover investimentos na propriedade. Neste sentido, tanto a grande propriedade improdutiva quanto o minifúndio jogavam contra os objetivos do governo. Representando os dois lados de uma mesma moeda, eram acusados de bloquear o aumento da produtividade, a absorção de técnicas modernas de produção e impedir a formação da classe média rural, dificultando, no entender do grupo e do governo, a expansão do mercado consumidor.

²⁷⁶ **Fundamentos do Processo de Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129.

No que se refere ao arrendamento e às parcerias, a meta era promover a “*humanização das relações estabelecidas*,”²⁷⁷ com a formulação de uma legislação específica, evitando as distorções e a exploração comuns em várias regiões do país, entre contratantes e contratados. Em um segundo momento, após o levantamento cadastral considerado imprescindível para o conhecimento mais apurado da realidade agrária do país, a intenção era privilegiar os arrendatários e parceiros como possíveis beneficiários da reforma, em função da experiência com o trato da terra. Assim como a regularização das terras dos posseiros que estivessem enquadrados nas especificidades do Estatuto.²⁷⁸

Para o grupo, a estrutura agrária brasileira era problemática sob vários aspectos, desestimulava a produtividade e estimulava os conflitos agrários. Da conjugação desses fatores, ainda resultavam as péssimas condições de vida de parte dos trabalhadores rurais.

Partia-se do princípio de que, embora a atuação dos movimentos sociais organizados tivesse sido praticamente anulada por ocasião do golpe, os conflitos agrários persistiam, ainda que de forma isolada em várias regiões do país. A situação considerada “controlada” sob o ponto de vista político não deixou de causar impactos negativos sobre o setor produtivo, acentuando o clima de permanente intranquilidade e instabilidade, e contribuindo para a reafirmação de um “perigoso círculo vicioso”, terreno fértil, segundo o governo, para o fortalecimento e desenvolvimento das idéias dos ideais socialistas.

Assim, para o governo e o grupo de trabalho, a estrutura agrária alimentava diversos problemas que se manifestavam em cadeia, ou seja, problemas de ordem econômica, social e política. A ruptura desse processo implicava na adoção de medidas que forçassem os proprietários de terras ociosas a produzir, possibilitando o alargamento do setor produtivo e facilitando o acesso dos trabalhadores a terra.

A defesa do acesso a terra pode ser resumida na frase utilizada por Roberto Campos no livro *A Lanterna na Popa*: “*o homem que possui sua própria terra torna-se melhor defensor de sua própria liberdade*.”²⁷⁹ Evidentemente, essa frase simbolizava o pensamento do governo e do grupo quanto ao aspecto político da reforma, onde havia: a crença de que facilitando o acesso a terra e dando condições para que os futuros proprietários produzissem e aumentassem sua renda per capita, conseguiriam barrar a assimilação dos ideais de esquerda no meio rural.

²⁷⁷ CAMPOS, R. *A Lanterna na Popa*, op. cit. p.684.

²⁷⁸ De fato tanto o pré-projeto do Estatuto quanto sua versão final no capítulo IV, seção I, II, III e IV estão dispostos o regulamento quanto a utilização temporária da terra, seja na forma de arrendamento ou parceria. Na seção IV estabelecem-se as regras para ocupação e domínio de posse das terras públicas.

²⁷⁹ CAMPOS, R. *Lanterna na Popa*, op. cit. p.686.

A execução da reforma agrária era entendida, então, como um meio de fortalecer o princípio da propriedade privada e não o contrário. Somava-se ainda a esse preceito, a idéia de que a concessão de terra ou sua posse definitiva operasse favoravelmente no que se refere à intensificação das atividades agrícolas, atuando como princípio ativo rumo à adoção de técnicas modernas de produção.

2.5 - O ESTATUTO DA TERRA E O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS SEUS CONCEITOS ESSENCIAIS NO ÂMBITO DO GRET

As contendas foram comuns e as divergências, otimizadas pela multiplicidade de conceitos resultantes das experiências políticas e ideológicas de cada integrante com relação à temática, por vezes ameaçaram tanto o avanço do projeto quanto a continuidade do próprio grupo. No entanto, a construção minuciosa dos conceitos e diretrizes do projeto, valeu-se da constatação de seus membros quanto à importância de uma lei que regesse, tanto a questão da reforma agrária quanto da propriedade da terra e o seu uso. Segundo José Gomes da Silva,

No transcorrer deste processo, a polarização ficou muito clara, a ponto de a gente pensar, em determinado momento, em sair. Mas, nós examinamos a situação e resolvemos ficar. O grupo achou que seria melhor a gente engolir o sapo. Seria um sacrifício muito grande, calar até o final para tentar dar essa contribuição de campo que necessitava principalmente do Lorena, que trabalhara na revisão Agrária em São Paulo, e tinha participado dos projetos de campo e sabia pelo menos como não fazer, como evitar os erros que tinham sido cometidos.²⁸⁰

É preciso destacar o papel assumido pelo grupo de São Paulo, claramente definido na fala acima citada. O grupo, a partir dos desentendimentos relativos à questão da tributação, passaria a exercer a função de “contrapeso” e de contestação frente às decisões e definições, que a seu ver, poderiam comprometer a exequibilidade da proposta. Além desse papel fiscalizador, o grupo, representado por José Gomes da Silva, seria companhia freqüente de Roberto Campos nos debates organizados com as várias organizações de classe e com os partidos políticos no Congresso, bem como nas audiências com o Presidente, para explicar e muitas vezes tentar convencê-lo da inclusão de temas que, apesar de polêmicos e impopulares sob a ótica dos proprietários de terras, eram de extrema importância para a formalização do Estatuto da Terra.²⁸¹

²⁸⁰ Entrevista de José Gomes da Silva. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, op. cit. p.06.

²⁸¹ De acordo com depoimentos de José Gomes da Silva e Lorena, Castello Branco cultivava os debates e direcionava seu apoio, geralmente, após ouvir os argumentos das diversas partes discordantes. Por ocasião da

Se a defesa da reforma agrária constituiu-se na amálgama entre os participantes do grupo, contribuindo para a continuidade dos trabalhos, não podemos deixar de destacar o papel desempenhado por Castello Branco nesse período. O acompanhamento em todas as fases de construção da proposta permitiu que interviesse quando as discordâncias alcançavam o grau do impasse, atuando como “voto de minerva”. Isso não quer dizer, obviamente, que suas decisões em apoiar determinadas ações em detrimento de outras fossem, fundamentalmente, imparciais. No entanto, ao abrir-se para o debate com elementos que defendiam visões diferenciadas sobre o processo, criou um “elo de confiança” que auxiliou na manutenção do GRET. Ou seja, o grupo de São Paulo, mesmo ciente da simpatia do Presidente para com as diretrizes formuladas pelos remanescentes do IPES/Rio

intensa pressão exercida pela classe patronal paulista, Castello Branco, comprometeu-se a ouvir as reivindicações dos representantes de São Paulo sobre o Estatuto da Terra antes de submetê-lo a avaliação no Congresso Nacional. Segundo Gomes da Silva, estavam presentes nesta reunião ele próprio como assessor de Roberto Campos e Paulo de Assis Ribeiro, também assessor de Campos, defendendo os interesses da classe patronal paulista: Saulo de Almeida Prado – Presidente da Sociedade Rural Brasileira, Plínio de Correia de Oliveira, Delfim Neto, entre outros. Na reunião o principal ponto discutido referia-se a posição da classe patronal, pró-colonização, mas frontalmente a uma lei que regulamentasse a questão da reforma agrária. Segundo Gomes da Silva, os proprietários argumentavam que “(...) não precisaria fazer a reforma porque a colonização resolveria tudo”. A proposta apresentada pelos paulistas contava com o aval do Delfim Neto, inclusive a presença do Delfim nessa reunião deve-se a sua postura contrária a reforma agrária, manifestada claramente nos governos posteriores a Castello, quando o mesmo tornou-se ministro. Gomes da Silva ressalta que: “Eles pegaram o Delfim como assessor, mas na reunião com os representantes de São Paulo ele quase não falou nada. O pessoal de São Paulo era muito arrogante, muito agressivo, e logo no começo da reunião eles partiram para o ‘pau’ em cima do Paulo e de mim, que éramos assessores do Roberto Campos. Essa reunião já estava comprometida porque eles estavam vendo ali a figura da CEPAL e um discípulo do prof. Carvalho Pinto. Se dependesse dessa reunião, a gente teria perdido feio. Depois da reunião o Castello Branco então me chamou e disse que estava resolvido ficar com a gente (...)” e para ilustrar sua decisão fez a seguinte declaração: “contou Castello que: - isso é a mesma coisa que no Ceará. No Ceará quando falam bem do caixeiro, quando a freguesa fala bem do caixeiro é porque o caixeiro não lhe serve. De modo que vocês são bons caixeiros, porque vieram falar mal de vocês.” Entrevista com José Gomes da Silva, cedida a Regina Bruno em 14/08/84.

Em outros momentos, no que se refere a estruturação do Estatuto, na qual participou ativamente, lançava questionamentos, sobre supostas brechas deixadas pelo grupo, para que estes procurassem saídas ou então argumentos adequados para a defesa de determinadas teses. Na ocasião da visita de De Goulle ao Brasil, Castello Branco cedeu o Palácio das Laranjeiras no Rio e hospedou-se no Copacabana Palace com todo o grupo de estudos sobre o Estatuto da Terra. De acordo com Gomes da Silva, “ele disse que o grupo não se dissolveria, e que continuaríamos a trabalhar. ‘Peguem um apartamento do meu lado, qualquer coisa estou ali’. Diversas vezes ele saiu do apartamento dele e foi ao nosso discutir um caso qualquer. Um dia ele disse: ‘Está bem, vamos desapropriar os latifúndios, mas e meu compadre do Ceará?’ Mas, presidente, que história é essa de compadre do Ceará?, perguntamos. O compadre do Ceará era uma figura que ele imaginou, uma pessoa tem um latifúndio mas quer transformá-lo em empresa. No Estatuto da Terra havia quatro tipos de módulos: o latifúndio por dimensão, latifúndio por exploração, a empresa e o minifúndio. A empresa, que resultou, hoje, na figura da propriedade produtiva, está fora da desapropriação. O compadre queria recuperar o latifúndio dele, o que ele poderia fazer? Era um problema novo. O cara quer ser bonzinho, quer se converter, o jeito é dar um pedaço, uma parte. No Estatuto da Terra tem um artigo para o cara que quer fazer isso”. Entrevista com José Gomes da Silva. In: **Fundação Perseu Abramo**, nº 21, maio/julho de 1993. O problema novo colocado por Castello, visava responder as acusações de inflexibilidade da proposta, o que poderia dificultar a aprovação do projeto no Congresso. Além disso, a reflexão procurava sinalizar que o projeto não tinha uma base simplesmente confiscatória, mas produtivista, ou seja, seriam verdadeiramente punidos os que mantivessem suas propriedades com caráter especulativo ou a margem da lei que passaria vigorar com sua aprovação.

e das limitações políticas existentes, encontrou na flexibilidade do Presidente, baseada no poder de argumentação das partes, uma importante brecha para a introdução de algumas “(...) inovações no tocante às Cooperativas Integrais de Reforma Agrária, dispositivos sobre terras públicas, medidas de proteção à economia rural e direito agrário,”²⁸² além da questão da tributação e dos órgãos de gerenciamento da reforma agrária e da política agrícola.

A essa fase conturbada de “ajustamento” no interior do grupo, seguiu-se o que poderíamos denominar de 2ª fase, marcada pela tarefa de dar forma à lei demarcando seus conceitos norteadores e os instrumentos que a colocariam em andamento.

Desde a primeira versão, o conceito chave referia-se ao de Reforma Agrária, até porque derivaria desta a definição dos demais conceitos e instrumentos do Estatuto da Terra. Sendo assim, no primeiro rascunho do projeto, a Reforma Agrária aparecia como “*um conjunto de providências que visa a ampliação da classe média rural a partir da modificação do regime de posse e uso.*”²⁸³ Em sua versão final a Reforma Agrária adquire uma caracterização mais robusta, em que se ressaltava a “*a melhor distribuição de terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.*”²⁸⁴ Mas como atender a tal postulado e, ao mesmo tempo, não ferir a questão do direito de propriedade? Como modificar o regime de posse e uso da terra, promovendo uma melhor distribuição, sem ferir os preceitos estipulados pelo governo? Vale lembrar que para este, a reforma não deveria ser nem socialista nem coletivista, e sim capitalista com forte ênfase no aumento da produtividade, proporcionado pela oferta de terras aos trabalhadores interessados juntamente com benefícios creditícios para incentivar a modernização do setor diminuindo, concomitantemente, com o aumento da renda, a miséria no campo. Além de forçar os proprietários de terras ociosas a produzir ou parcelar a propriedade, aumentando, dessa forma, os níveis de oferta de empregos e a diminuição da taxa do êxodo rural.

Estava fora de cogitação o estabelecimento de um limite máximo para o tamanho da propriedade a ser aplicado em todo o país, sob pena de desestabilizar todo o setor produtivo, além das implicações políticas que tornariam impossível sua aprovação no

²⁸² SILVA, J. G. **A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?**, op. cit. p.122.

²⁸³ **Anteprojeto do Estatuto da Terra**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 63, 1964 i.

²⁸⁴ **Estatuto da Terra**, Lei 4504 de 30 de novembro de 1964.

Congresso, já que o estabelecimento de um limite máximo para as propriedades era entendido com uma medida confiscatória.

No tocante ao direito de propriedade, pedra angular das discussões sobre a reforma agrária, desde o pré-64, Paulo de Assis Ribeiro no documento “*O processo Brasileiro de Reforma Agrária*” destacava a importância de se atrelar o direito de propriedade ao uso que se fazia da mesma, no sentido do cumprimento ou não de sua função social, pois segundo esse,

A constituição de 1946 fixou, no artigo 147 a norma de que o uso da propriedade da terra será condicionada ao bem-estar social, e que a lei poderá promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, desde que observado o preceito do parágrafo 16 do art. 141, que garantia o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Antes e depois de promulgada a Constituição, cogitou-se da elaboração da Lei que deveria tornar efetiva aquela norma, ampla no art.147 e profundamente restritiva do parágrafo 16 do art. 141. Ampla, já que, condicionado ao bem –estar social, o uso da propriedade a ninguém seria lícito mantê-la em sua posse se não estivesse usando com observância de sua função social. Assim, nos casos de inobservância dessa norma seria lógico admitir-se a distinção de garantia do direito de propriedade entre os que se enquadrassem na norma do art.147 e os que a violassem. Restringiu-se por isso mesmo, a indenização em dinheiro, sem qualquer condicionamento do uso da propriedade dentro de sua função social.²⁸⁵

Objetivava-se manter a amplitude da lei que buscava garantir a igualdade de oportunidade no quesito distribuição de terras, mas tentava-se disciplinar a “manutenção” do direito de propriedade, mediante o cumprimento de determinados compromissos. Neste caso, estabelecidos pelos fundamentos norteadores da “função social”, cujo “*principal elemento é o trabalho, o cultivo da terra, no interesse do bem comum, como ensina a tradição jurídica brasileira desde suas origens portuguesas*”²⁸⁶. No Estatuto da Terra, desde sua primeira versão a questão da função social da propriedade adquire uma definição mais ampla, fincando o balizamento na questão da produtividade e não somente no fator “cultivo da terra”, incluindo, assim, qualquer atividade, desde que favorecesse o bem estar dos envolvidos no processo de produção. Dessa forma, a propriedade cumpriria integralmente a sua função social quando:

(...) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de

²⁸⁵ **O Processo Brasileiro de Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964 g. p.10.

²⁸⁶ **Fundamentos do Processo de Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964. p.07.

produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.²⁸⁷

O condicionamento do direito de propriedade, bem como o seu uso na função social era de extrema importância para colocar em andamento a engrenagem do Estatuto da Terra, atendendo as prerrogativas dos seus idealizadores. Em teoria, a função social justificava a desapropriação por interesse social e o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública, e foi justamente esse particular, segundo Paulo de Assis Ribeiro, que “*polarizou e radicalizou o processo para a estruturação de uma Reforma Agrária no Brasil*”.²⁸⁸ Cientes do risco político, enfatizado pela afirmação acima, a defesa de tal princípio ligava-se ao fato de que a vinculação e a regularização do uso da terra ao cumprimento de sua função social, poderia funcionar como um poderoso instrumento de pressão junto aos proprietários que mantinham grandes extensões de terras ociosas, uma vez que seu descumprimento, em tese, acarretaria a perda parcial ou total da área com indenização de títulos resgatáveis em um prazo máximo de vinte anos e não mais a vista e em dinheiro.

Ainda que o direito de propriedade se constitua inviolável, a forma como ele estava sendo utilizado, ou melhor dizendo, a forma como as propriedades estavam sendo exploradas, tornou-se para o primeiro governo militar, quase que uma questão de “utilidade pública,”²⁸⁹ tendo em vista a política de reestruturação econômica do país que requereria um desenvolvimento equilibrado entre o setor agrícola e o industrial.²⁹⁰ Neste sentido, exigia-se o comprometimento dos proprietários com esse projeto maior. Tal prerrogativa levou Paulo de Assis Ribeiro a fazer a seguinte afirmação: “*quanto ao pagamento, em títulos das indenizações devidas pelas desapropriações, sua necessidade decorria, como dissemos, mais de uma razão moral do que de uma exigência de ordem financeira(...)*.”²⁹¹ É claro que o fator financeiro contava, pois o pagamento das indenizações em títulos causaria um impacto bem menor para os cofres públicos do que o pagamento em dinheiro,²⁹² no entanto,

²⁸⁷ **Estatuto da Terra**, lei 4504 de 30 de novembro de 1964.

²⁸⁸ **O Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

²⁸⁹ A expressão destacada tem a função de explicitar que para o governo, a forma de exploração da propriedade ultrapassava os limites da mesma, ou até mesmo do campo, recaindo de forma negativa ou não sobre toda a sociedade.

²⁹⁰ CNBB. **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**. São Paulo: Edições Paulinas, 1976. p.79.

²⁹¹ **O Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

²⁹² Devemos ressaltar que a intenção era que a reforma agrária fosse auto-financiada por meio dos recursos provenientes da aplicação da tributação progressiva e regressiva.

a “razão moral” destinava a caracterizar a falta de comprometimento dos proprietários com o processo de reestruturação econômica, política e social do país, justificando, nestes termos, uma possível desapropriação.

O empenho em classificar as propriedades em consonância com os preceitos da função social atendia um outro princípio, a saber, a preservação das propriedades consideradas produtivas. Com isso, abria-se, uma brecha por onde se viabilizaria a permanência das grandes propriedades utilizadas com observância de sua função social. Vale lembrar que para o governo, o problema não se centrava na grande extensão da propriedade, mas sim na sua improdutividade.

A rigor, a operacionalização da observância ou não da função social, a desapropriação e indenização em títulos da dívida pública, trazia em seu bojo a retomada do movimento pró-mudança constitucional. A revisão dos artigos da Constituição iniciou-se, conjuntamente com a formação do GRET, em meados de abril de 1964, mas sua aprovação pelo Congresso somente aconteceu em 09 de novembro de 1964, com forte reação dos contra-reformistas. De acordo com a Emenda Constitucional n.º10, a Constituição de 1946, nos itens selecionados no texto, passaria a ter a seguinte redação:

“Art. 4º - § 16 do art. 141 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo eminente, como a guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar a propriedade particular, se assim o exigir o bem público. Ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.

Art. 5º Ao art. 147 da Constituição são acrescentados os parágrafos seguintes:

§ 1º Para fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 2º A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3º A desapropriação de que trata o § 1º é de competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro,

§ 5º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será de competência de órgãos colegiados constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

§ 6º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.²⁹³

Sobre a fase de elaboração do Estatuto, pesava, ainda, a concepção de que os princípios a serem elaborados deveriam ter um alcance nacional, mas ao mesmo tempo atender as diversidades regionais, ou seja, tanto o governo quanto o GRET

(...) desaconselhavam um sistema rígido e uniforme para a aplicação nas diversas regiões e sub-regiões de uma mesma superfície territorial de oito milhões de quilômetros quadrados onde se verifica, por sua vez, a diversidade de clima, densidade demográfica, desenvolvimento, distribuição da propriedade rural, formas de exploração (do ponto de vista legal, técnico e de destinação agrícola e pastoril), de alfabetização e estado sanitário.²⁹⁴

Nesse sentido, é possível afirmar que todo o trabalho de elaboração do Estatuto foi balizado para atender a essa perspectiva, que lhe conferiu um alto grau de complexidade e burocratização, dificultando, posteriormente, sua operacionalização. Do atendimento à diversidade regional, seguiu-se o engessamento da proposta.

Na ótica do grupo, para que a proposta alcançasse uma aplicação realista dentro da diversidade de condições e estágios de desenvolvimento, tornava-se imprescindível a realização do processo de zoneamento do país, “*visando delimitar regiões homogêneas tanto do ponto de vista sócio econômico como da estrutura agrária do país*”.²⁹⁵ Previa-se, então, com o zoneamento o enquadramento da situação agrária em quatro regiões:

-regiões ainda em curso de ocupação econômica em que se situam áreas pioneiras carentes de programas próprios de desenvolvimento, de povoamento e de colonização;

²⁹³ Emenda Constitucional n.º 10 de 09 de novembro de 1964. In: SILVA, J. G. **A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?**, op. cit. p.144. Além dos dispositivos elencados acima, a emenda constitucional transferia para a União a competência de fixar os critérios para lançamento e cobrança da tributação e, ainda, disciplinava questões relacionadas à ocupação de terras devolutas e públicas. Nestes casos, segundo Gomes da Silva, a emenda “aumentou para 100 hectares a prioridade dos posseiros para a aquisição de terras devolutas, e reduziu a menos de 1/3 o limite para a concessão de terras públicas, sem a autorização prévia do Congresso Federal. Finalmente, ampliou para 100 hectares o limite para o exercício de direito de usucapião pro labore”. Idem p. 144 e **Jornal O Estado de São Paulo**, 04/10/1964.

²⁹⁴ **Justificativa de Anteprojeto de lei de Reforma Agrária**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Rio de Janeiro. Caixa 57, 1964. p.05.

²⁹⁵ **O processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit. p.13.

- regiões já economicamente ocupadas, porém, onde predomina uma economia de subsistência, carecendo, assim, de uma assistência adequada e transformação de sua estrutura agrária para sua incorporação à economia de mercado;
- regiões em estágio avançado de desenvolvimento social e econômico em que não ocorrem, ainda, tensões sociais de vulto e nas quais será desenvolvido o aperfeiçoamento tecnológico por meio da assistência à economia rural e por fim,
- regiões críticas entre as quais serão selecionadas as áreas prioritárias para a execução da reforma agrária.²⁹⁶

Porém, a aplicação do zoneamento dependia de dados estatísticos precisos e foi justamente esse particular que dificultou o trabalho, não somente do zoneamento em si, como também da definição das áreas prioritárias para a execução da reforma agrária de caráter “emergencial”. Para Lorena, integrante do GRET, tanto os dados estatísticos do censo de 1960, relacionados à densidade demográfica, quanto o censo agrícola não eram precisos. As informações sobre ocupação espacial, os tipos de estabelecimentos, a relação entre proprietários e não proprietários na população total dedicada à agricultura, a dimensão das terras públicas e devolutas, enfim, todo o rol de números associados à terra precisavam ser revistos. Até porque, segundo Lorena, os dados foram publicados parcialmente e se referiam apenas a alguns Estados.²⁹⁷ Parte dos problemas apresentados deve-se ao fato do trabalho estatístico ter sido baseado, em parte, em dados ultrapassados, herança de pesquisas anteriores.

Em entrevista a Regina Bruno, Lorena apontava que

O recenseamento de 1960 foi à coisa mais relaxada que houve até hoje no Brasil. Com uma autorização por escrito do Presidente da República, nós entramos em todas as repartições para procurar o que havia de dados estatísticos, por que o IBGE não tinha uma coleção para nos fornecer

²⁹⁶ **O processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit. p.p. 13/14. Neste documento também estão descritos os complexos, do ponto de vista operacional, dos índices utilizados para o zoneamento. De acordo com o documento, “para a delimitação do zoneamento do País e caracterização das áreas homogenias, estabeleceu-se um índice sintético, que foi calculado, para cada unidade geográfica do País, considerando-se, o produto da média geográfica de 3 índices específicos por uma função demo-econométrica relacionada com o sentido econômico da área, em face de sua posição geográfica relativamente aos centros econômicos de várias ordens existentes no País. (...) Os três índices admitidos foram calculados levando-se em conta, para cada unidade geográfica, considerada:

-para o índice de caráter fundiário: a intensidade de ocorrência de áreas em imóveis rurais, acima de 1000 ha e abaixo de 50 ha, a área média dos estabelecimentos, e a porcentagem de ocupação jurídica da superfície rural total.

-para o índice que exprime as condições demográficas: a população rural, a densidade rural e o incremento demográfico médio;

-e, para o índice que exprime as condições geo e socioeconômicas, a dependência da população ativa do setor agro-pecuário e extrativista; a área média das propriedades, por pessoa ocupada; e a porcentagem da força de trabalho relativa aos proprietários e seus dependentes familiares sobre a força de trabalho total de pessoas ocupadas.”

²⁹⁷ **A relação Homem – Terra no Brasil**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, Caixa 53, 1964 h.

desse recenseamento. Nós fomos catando, se vocês quiserem procurar, vocês vão encontrar, aqui, de biblioteca de repartições diferentes. Cada pedaço foi arranjado em um lugar. Não fizeram uma penetração completa no IBGE, uma das coisas que descobrimos foi o censo demográfico de 1960, foi publicada a sinopse preliminar do recenseamento. Publicou a sinopse preliminar com base na folha de pagamento dos recenseadores que recebiam com caneta, quer dizer, se um recenseador desonesto, quisesse ganhar mais era só aumentar a população. E depois fizeram um trabalho de revisão para publicar definitivo. Publicaram o definitivo em três estados do Brasil. Vocês são obrigados a saber quais: Sergipe, Alagoas e Espírito Santo. Os três estados maiores do Brasil. E morreu, não continuou o trabalho. E nós fomos encontrar esse material numa casa lá para as bandas do Jardim Botânico. Amontoado, completamente revolvido. O IBGE mudou duas vezes de sede nesse período. Eu tenho a impressão que eles pegavam um trator, uma faca e juntavam aqueles papelões e chegava com o caminhão e despejava lá. Só que numa situação dessas, era mais barato fazer um novo recenseamento do que tentar tirar qualquer coisa daquele material.

Nesse contexto, inseria-se a questão do cadastramento rural obrigatório. Para zonear, ou seja, para selecionar as áreas do território que comporiam cada região discriminada pelo zoneamento, fazia-se necessário um mapeamento mais preciso sobre as áreas ocupadas sob a perspectiva das modalidades de propriedades previamente definidas no processo de construção do Estatuto da Terra. Além disso, o grupo previa que o cadastramento, base para a aplicação da tributação das terras, permitiria fazer um levantamento das terras públicas destinadas à colonização e à regularização de domínio de posse, *“dando condições aos atuais ocupantes para o uso pacífico e tranqüilo das terras que exploravam ao abrigo de litígios e conflitos”*.²⁹⁸

Para se ter uma idéia da dimensão deste trabalho, basta salientar que havia mais de 4 milhões de imóveis rurais, em mais de 4.000 municípios, numa área total de 8,5 milhões de Km² de território, mobilizando para o trabalho de coleta de dados mais de 100.000 auxiliares executivos.²⁹⁹ Somava-se a isso o fato de que a coleta de dados era praticamente realizada de forma manual, sobre uma extensão territorial de proporções continentais, o que no mínimo inviabilizava o cruzamento dos dados. No entanto, pelas condições políticas do contexto, criou-se a visão, de certa forma megalomaníaca, que este

²⁹⁸ CNBB. **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**. p. 71. Paulo de Assis Ribeiro, destacava que o cadastro rural permitiria o conhecimento da estrutura agrária brasileira e forneceria, segundo esse, “elementos para a aplicação do sistema tributário de progressividade e regressividade, além de elementos de controle sobre as formas de exploração social e econômica dos imóveis, sobre as condições de arrendamento e parcerias; sobre o descumprimento dos dispositivos do Estatuto de Trabalhador Rural (...)”. Também gerariam os elementos que orientariam “(...) os trabalhos de identificação de terras públicas e de terras devolutas e de regularização de títulos das áreas ocupadas por posseiros ou sem títulos regulares por conflitos de domínio (...)” **Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit. p.18.

²⁹⁹ **Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

trabalho complexo pelas limitações operacionais, realizar-se-ia dentro do menor prazo possível e que o curto período do governo Castello seria suficiente para finalizá-lo e colocar em pleno funcionamento toda a estrutura do Estatuto da Terra. Roberto Campos, ao realizar uma reflexão *a posteriori* sobre esses dispositivos afirmava que

Acusava-se, justificadamente, o Estatuto da Terra de ser uma lei extremamente complexa. Além dos módulos regionais variáveis, a partir dos quais se calcularia a incidência dos tributos, estes seriam ajustados progressivamente, em função do tamanho da terra e sua proximidade do centro de consumo, e regressivamente, em função do grau de aproveitamento econômico e utilização social da propriedade. Não havia, entretanto, alternativas a essa complexidade, em virtude das dimensões continentais do país e diversidade de situações regionais e de concentração populacional. A fórmula tradicional, e mais simples, de reforma agrária através da fixação de um limite máximo, e relativamente baixo, da dimensão da propriedade, não seria apropriada. Sob certos aspectos, sem dúvida, o Estatuto da Terra foi um sonho tecnocrático, com modulações difíceis de aplicar num país com defasados cadastros rurais e numa época em que o uso da informática na administração pública era quase inexistente. Boa parte do governo Castello Branco foi gasta no duro trabalho de montagem de cadastros rurais, de definição de módulos regionais e de ativação da sistemática do imposto territorial rural, que seria o principal instrumento de reforma agrária. Havia nada menos que 4 milhões de propriedades a cadastrar, e era complexo o trabalho de fixar os quatro coeficientes norteadores da tributação: utilização da terra, eficiência econômica, condições sociais e rendimento agrícola.³⁰⁰

Percebe-se que a montagem do Estatuto exigia dos integrantes do GRET, a abertura de várias frentes de trabalho, que no fechamento do “esqueleto” geral da proposta tinham que se encaixar de forma sincrônica. Desta feita, o zoneamento requeria o cadastramento e este por sua vez exigia a definição das categorias sobre as quais incorreria a classificação das propriedades por meio do cadastramento. Tais modalidades definir-se-iam com base no módulo rural, com características variáveis de acordo com a região. Instituído pelo GRET, o módulo rural foi estabelecido para ser, segundo Paulo de Assis Ribeiro,

Uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e as condições de seu aproveitamento econômico. Como conceito físico, o módulo é definido pela área agricultável, que deve ser considerada em cada região e para cada tipo de exploração. (...) A regionalização do país para a fixação da dimensão dos módulos, foi determinada em função das características ecológicas e econômicas homogêneas, levando-se em conta o nível tecnológico compatível em cada uma das zonas típicas, definidoras do tipo de exploração intensiva e extensiva a ser admitido. Os tipos de exploração considerados foram agrupados em seis grandes áreas: hortigranjeira e pecuária de pequeno porte; lavoura permanente; lavoura temporária; pecuária de médio porte; pecuária de grande porte e florestal.

³⁰⁰ CAMPOS, R. *A Lanterna na Popa*, op. cit. p. 694.

Nos termos do Estatuto da Terra, o módulo rural equivaleria à propriedade familiar, considerada o tipo ideal de propriedade a ser implantada com a reforma agrária. Neste sentido, estabelece o Estatuto que a distribuição de terras somente efetivar-se-ia sob a forma de propriedade familiar.³⁰¹ Desde suas primeiras versões, a propriedade familiar constituir-se-ia no imóvel rural que *“direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros.”*³⁰²

Se a propriedade familiar constituía a base de referência do módulo rural, e se o módulo, de acordo com Bruno, *“era considerado a ferramenta básica de todo o processo de reformulação da estrutura agrária”*, a propriedade familiar tornou-se, diretamente, a base de cálculo para as demais modalidades de propriedades, o que enfureceu a classe patronal sob o argumento de que ao privilegiar a propriedade familiar, automaticamente estar-se-ia condenando moralmente as propriedades que excedessem a tais limites.³⁰³

Assim, a partir do conceito de módulo seguia-se a definição de latifúndio, minifúndio e empresa rural. No que concerne ao termo latifúndio, este foi subdividido quanto à sua dimensão e nível de exploração. Portanto, de acordo com o Estatuto da Terra, latifúndio é o imóvel rural que *“exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b da lei, tendo em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine”*. Pelo artigo 46, os limites máximos permitidos para a área dos imóveis rurais não deveriam exceder a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural, nem a 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona.³⁰⁴ O latifúndio por exploração, mesmo não excedendo o limite máximo de área, tinha a função de caracterizar as propriedades mantidas com fins especulativos e inexploradas em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais, ou então, que fossem deficientes ou inadequadamente exploradas, de modo a vetar-lhe a classificação como empresa rural.

Para o GRET e para o governo, latifúndio e minifúndio foram encarados como problemas centrais da estrutura fundiária brasileira pelas graves conseqüências que geravam, sejam elas, políticas, econômicas e sociais. Mas, em uma escala de valor o latifúndio mantido com fins especulativos era moralmente inaceitável, uma vez que não

³⁰¹ **Estatuto da Terra**, op. cit. p.19.

³⁰² Idem, p.14.

³⁰³ **Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

³⁰⁴ Idem, p.p.14 /27.

possuía as limitações financeiras do meio e, obviamente, de área, sua improdutividade era conscientemente mantida. Neste caso, cabia extingui-lo de forma acelerada, pela inobservância de sua função social. Já os minifúndios, caracterizados como os imóveis rurais de área e possibilidades inferiores à propriedade familiar³⁰⁵ eram analisados sob outro prisma. Considerava-se sua ineficiência econômica, como resultado inevitável da conjugação de fatores inerentes à própria estrutura agrária, bem como das suas limitações econômicas e de área, decorrendo desse quadro um processo de constante subdivisão a cada nova geração.

A inversão desse quadro dependeria, segundo o GRET, da junção de duas perspectivas: uma macro, resultante do ajustamento da estrutura agrária como um todo e outra mais pontual, com base em medidas que objetivavam aumentar e intensificar a área produtiva dos pequenos proprietários. Dentre essas, figuravam as desapropriações e realocação dos proprietários em imóveis rurais familiares, com o suporte técnico das Cooperativas Integrais de Reforma Agrária (CIRA).³⁰⁶

No decorrer dos trabalhos de definição das categorias de propriedades, o GRET ainda tentava demarcar uma quarta categoria de propriedade, a chamada Empresa Rural. De acordo com o especificado no Estatuto, considerar-se-ia Empresa Rural “*o empreendimento de pessoa física e jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condições de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel, segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo.*”³⁰⁷

Neste item houve uma clara tentativa de flexibilização do conceito, que poderia abarcar desde uma propriedade familiar que fosse explorada racionalmente dentro de condições de rendimento econômico satisfatório para a região, até uma grande propriedade que também atendesse a esses preceitos.

Enquanto a propriedade familiar era considerada o modelo ideal de propriedade a ser implantado com a reforma agrária, a empresa rural era o modelo ideal de exploração econômica a ser atingido ou preservado. Porém, o grupo não as encarava como categorias estanques e antagônicas, pois o ideal, segundo o GRET, seria que, pela exploração racional

³⁰⁵ **Estatuto da Terra**, op. cit. p.14.

³⁰⁶ Segundo o Estatuto da Terra, a CIRA é “(...) toda sociedade cooperativista mista, de natureza civil, criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira e técnica do poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar ao demais objetivos previstos na legislação vigente”. **Estatuto da Terra**. Título I, op. cit. p.15.

³⁰⁷ Idem, p.14.

e intensificação da produtividade, as propriedades atingissem o “status” de empresa rural familiar.

Longe de ser entendido como um “descuido” dos elaboradores do Estatuto, a flexibilidade apresentada pela elaboração do conceito atendia aos princípios de “proteção” às propriedades que não se enquadravam na modalidade de propriedade familiar em função de sua dimensão, mas que ao mesmo tempo, sob o ponto de vista do governo e do grupo, enquadravam-se na categoria de produtiva, já que uma, vez avaliada como empresa rural, esta, segundo o Estatuto, não poderia ser passível de desapropriação. A flexibilidade representava, ainda, uma forma de enquadramento legal nos ditames do Estatuto, quando houvesse interesse dos grandes proprietários em “legalizar” a situação de suas propriedades condicionando-as à sua função social.

O dispositivo legal acabou transformando-se em uma brecha que, ao longo de sua vigência, avalizou e estimulou a criação de grandes empresas agropecuárias no norte do país, pois o subterfúgio de adaptar-se ao enquadramento de empresa rural deixava-as fora dos limitadores de extensão aplicados aos latifúndios.

A flexibilidade do termo ajuda a identificar o confronto de objetivos do governo: preservar e reformar. Para este, a conjugação destes termos não parecia antagônicos entre si, representavam dois lados de uma mesma moeda que se complementavam. O modelo representava o dilema do governo entre fazer a reforma preservando setores considerados com grau de produtividade satisfatório e, em atendimento à função social, objetivava-se promover o equilíbrio de desenvolvimento entre as quatro regiões estipuladas pelo zoneamento, aquelas em curso de ocupação, ou seja, as regiões pioneiras, nas quais não existia pressão sobre a terra e as localidades economicamente ocupadas, mas com a persistência da economia de subsistência. Nestes dois casos não se pensava em reforma agrária no sentido de distribuição de terras, mas em programas de desenvolvimento, povoamento e colonização. A terceira caracterização regional tentava identificar as regiões em estágio avançado de desenvolvimento, sem tensões sociais graves, onde seriam desenvolvidos programas de aperfeiçoamento tecnológico, e a quarta região que englobava as áreas críticas onde se verificava uma forte pressão sobre a terra.

O mapeamento permitiria emergir a inserção na lei, das chamadas áreas prioritárias que, segundo o relato de Lorena, “(...) *era sobre elas que iam se fazer exercer diretamente o projeto de reforma agrária,*”³⁰⁸ por englobarem áreas onde as tensões sociais

³⁰⁸ Entrevista com Carlos Lorena concedida a Regina Bruno em 06/07/84.

e a pressão sobre a terra se faziam presentes, constituindo-se em bolhas de instabilidade econômica e política.

De acordo com o Estatuto da Terra e o decreto regulamentar n.º 55.891 de 31 de março de 1965, a declaração das áreas prioritárias far-se-ia por meio de decreto do Executivo e obedeceria, segundo os pressupostos do artigo 39 deste mesmo decreto,

“(…) à seleção das áreas em que se incluam regiões críticas do zoneamento, caracterizadas pelos índices considerados definidores de ocorrência de tensões nas estruturas demográficas e agrárias, geradores das condições determinantes da necessidade de reforma agrária, nos termos daquele Estatuto.

§ 1º A seleção referida neste artigo far-se-á tendo em conta os fatores descritos nos incisos seguintes:

- I – os índices mais elevados que caracterizem as regiões críticas;
- II – a ocorrência de fatores de ordem sócio-política que tendam a agravar a situação evidenciada no zoneamento;
- III – as possibilidades de caráter técnico, financeiro e administrativo ocorrentes nas áreas, que permitam uma ação conjugada dos respectivos órgãos regionais do IBRA e dos órgãos federais e estaduais da administração centralizada ou descentralizada atuantes nas respectivas áreas;
- IV – a existência de acordos internacionais já firmados ou em andamento, para financiamento ou prestação de assistência técnica visando a solução de problemas direta ou indiretamente ligados à reformulação agrária nas respectivas áreas;
- V – a proximidade dos grandes centros de concentração demográfica e dos principais centros consumidores do país, que determinem a exigência de mais intensiva exploração dos recursos da terra.

§ 2º A delimitação das áreas prioritárias far-se-á levando em conta a área necessária para localizar os minifundiários, arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais que se achem localizados nas áreas críticas e sejam candidatos a unidades a serem criadas.

Art. 40 – Enquanto e até que todas as condições enumeradas nos incisos de I a V do item anterior e a delimitação das regiões críticas do zoneamento sejam definidas por decreto do Executivo, poderão ser declaradas áreas prioritárias de emergência em regiões cujos índices evidenciem a necessidade de uma ação pronta e urgente para aplicação das medidas de reforma agrária, nos termos definidos no Estatuto da Terra.³⁰⁹

A inclusão do artigo 40 no decreto regulamentar assinado a posteriori, já evidenciava a dificuldade de colocar em pleno andamento e de forma sincrônica as várias frentes e instrumentos estipulados pelo Estatuto da Terra. Desta feita, o artigo 40 do referido decreto, consistia na tentativa de agilizar o processo em casos onde a gravidade dos conflitos requeria medidas de cunho emergencial, não podendo esperar os trâmites

³⁰⁹ Decreto regulamentar n.º 55.891 de 31 de março de 1965 e Estatuto da Terra.

burocráticos estipulados pelas várias fases do Estatuto, tais como: o zoneamento, o cadastramento e a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária.

Com o decreto, Castello viabilizava a declaração de outros decretos de regularização das áreas prioritárias que iriam compreender a zona úmida nordestina, o litoral de Pernambuco e Paraíba; bacia do Vale do Paraíba e adjacências do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais; Brasília; Distrito Federal e adjacências de Goiás; a região noroeste do Rio Grande do Sul e o Estado do Ceará.³¹⁰ O Ceará foi o único Estado considerado em sua totalidade como zona prioritária. Neste caso, segundo relato de Lorena, a inclusão de todo estado se deu mais por motivos pessoais e sentimentais - já que Castello era cearense - do que propriamente pelas características que enquadravam determinada região como zona prioritária. Ao descrever a atitude do presidente, Lorena afirmava que havia surgido

(...) um decreto duramente sentimental do Castello declarando inteirinho o Ceará, o estado todo área prioritária de reforma agrária. Ele era cearense. Aliás, não teve razão de ser nenhuma, o Ceará naquele tempo, apesar de miséria, não era uma área de grandes conflitos de terra, como a zona úmida do nordeste. (...) era na zona úmida, era onde a cana dominava, era

³¹⁰ A descrição das áreas prioritárias pode ser encontrada no livro Estudos da CNBB, op. cit. p.71, na entrevista com Carlos Lorena concedida a Regina Bruno em 06/07/84 e no livro de DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.p. 206-208. De acordo com De Carli, “Pelo Decreto n.º 56.583, de 19 de julho de 1965, o Presidente da República dispõe sobre a criação de áreas prioritárias de emergência visando a reforma agrária. Pelo seu artigo 1º ‘fica declarada área prioritária de emergência, para fins de reforma agrária, a região constituída pelas zonas fisiográficas litoral – Mata e Agreste do Estado de Pernambuco, Litoral – Mata, Agreste e Caatinga Litorânea, Borborema Oriental e Brejo, do Estado da Paraíba, segundo as confrontações adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (...) Havia uma particularidade neste decreto, uma vez que ‘a intervenção governamental na área far-se-á por dois anos, podendo ser prorrogada’. O plano de emergência abrangia a constituição de 5000 unidades familiares; a organização de até cinco Cooperativas Integrais de Reforma Agrária; o estudo das condições socioeconômicas da área para a elaboração dos programas de promoção agrária; cadastro técnico da região; e a regulamentação dos títulos de posse dos imóveis rurais de posseiros existentes na área (...) Pelo Decreto n.º 56.795, de agosto de 1965, ficou declarada área prioritária de emergência, para fins de reforma agrária, a região constituída pelo Distrito Federal, e pelas áreas que o envolve. A intervenção visava a constituição de 3 mil propriedades familiares. (...) Pelo Decreto 57081, de 15 de outubro de 1965, criaram-se as áreas prioritárias no Estado do Rio de Janeiro, a Fazenda Nacional de Santa Cruz, e várias zonas fisiográficas, como a Baixada da Guanabara, Baixada do Rio São João, Baixada dos Goitacazes e baixada Araruama.(...) Pelo Decreto n.º 58162, de 6 de abril de 1965, ‘fica declarada área prioritária de emergência para fins de reforma agrária a área constituída pelo Estado do Rio Grande do Sul’. O decreto visava a solução definitiva dos problemas gerados pelas invasões e desapropriações de terras, antes de 31 de março de 1964, e regularizar a ocupação dos imóveis rurais pertencentes à União, e a desapropriação das terras públicas federais, atualmente invadidas e destinadas à constituição de unidades coloniais, reservas florestais e à proteção de mananciais. Também o decreto tinha em vista a constituição de 2700 novas unidades familiares e o remembramento e reorganização de, pelo menos, 5000 minifúndios existentes na região do Alto Paraguai.(...) Pelos Decretos n.º 56.716 e 56.717, ambos de 24 de junho de 1966, ampliam-se as áreas de emergência para fins de reforma agrária, em alguns municípios do Estado de Minas Gerais, inclusive toda a sua Zona da mata e várias zonas fisiográficas do Estado de São Paulo. (...) Pelo Decreto n.º 59.210, de 14 de setembro de 1966, ficam consideradas de interesse social para fins de Reforma Agrária, imóveis rurais situados nos municípios de Ribeirão e Amaragi, em Pernambuco. No mesmo dia, pelo Decreto n.º 59.210, é declarado de interesse social para fins de desapropriação, imóveis rurais situados no município de Cabo, no mesmo Estado.(...) Pelo Decreto n.º 60.465, de 14 de março de 1967, ficou declarada área prioritária de emergência para fins de reforma agrária, área constituída pelo Estado do Ceará em toda sua extensão fisiográfica.”

onde o pessoal passava miséria em consequência dessa situação de terra.

³¹¹

Tais decretos tinham prazo de validade variável, compreendendo um período de 10 a 15 anos para serem aplicados. Após a primeira etapa, caracterizada pelo decreto do Executivo com base nos dados colhidos pelo zoneamento e firmados no Plano Nacional de Reforma Agrária, iniciava-se, sob a responsabilidade do IBRA, uma segunda etapa: o Plano Regional de Reforma Agrária, que antecederia qualquer processo de desapropriação. De acordo com o Estatuto da Terra em seus artigos 35 e 36, o Plano Regional obedeceria aos seguintes requisitos:

- I - delimitação da área de atuação;
 - II – determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva;
 - III – fixação das prioridades regionais;
 - IV – extensão e localização das áreas desapropriáveis;
 - V – previsão das obras de melhoria;
 - VI – estimativa das inversões necessárias e os custos;
- Art. 36 – Os projetos elaborados para regiões geo-econômicas ou grupos de imóveis rurais, que possam ser tratados em comum, deverão consignar:
- I – o levantamento socioeconômico da área;
 - II – os tipos e as unidades de exploração econômica perfeitamente determinados e caracterizados;
 - III – as obras de infra-estrutura e os órgãos de defesa econômica dos parceiros, necessários à implantação do projeto;
 - IV – o custo dos investimentos e o seu esquema de aplicação;
 - V – os serviços essenciais a serem instalados no centro da comunidade;
 - VI – a renda familiar que se pretende alcançar;
 - VII – a colaboração a ser recebida dos órgãos públicos ou privados que celebrarem convênios ou acordos para a execução do projeto.³¹²

Mesmo nas áreas consideradas de emergência, especificadas no artigo 40 do Decreto n.º 55.891, previa-se a indicação de um plano de emergência a ser executado nas referidas áreas e que posteriormente deveria ser incorporado ao Plano Nacional e Regional. Com base na projeção realizada pelo Plano Regional de Reforma Agrária, iniciar-se-ia a aplicação dos demais dispositivos previstos pelo Estatuto da Terra, tais como a desapropriação e distribuição de lotes, reagrupamento de minifúndios, implantação de cooperativas agrícolas, legalização de títulos de terras e o aperfeiçoamento da infra-estrutura regional.

Há que se ressaltar que a centralização no Executivo para a decretação das áreas prioritárias, bem como sua limitação de prazo, definitivamente abriu precedente para que

³¹¹ Entrevista com Carlos Lorena concedida a Regina Bruno em 06/07/84.

³¹² Estatuto da Terra, op. cit. p.23.

esta fosse, convenientemente, ignorada ou estrategicamente substituída por outros projetos ao longo dos governos militares posteriores a Castello. Mas, segundo Campos, ao submeter o instrumento da desapropriação à competência exclusiva da União, geralmente atrelada às áreas prioritárias, igualmente sancionadas pelo Executivo, se evitaria as desapropriações de cunho político, em função das querelas regionais.³¹³ Há que se ressaltar que este processo evidencia uma insegurança com o contexto político, ainda indefinido. Deve-se levar em conta que no período de concretização da proposta e de idealização de sua aplicação, era corrente a perspectiva de manutenção do calendário eleitoral, no qual se inseriam eleições para governador.

Pelas características ressaltadas acima, a inserção das zonas prioritárias passa a ser interpretada ambigualmente no contexto da lei, pois na medida em que estabelecia os ditames, sobre os quais se desencadearia a reforma agrária, as áreas prioritárias apareciam como uma amarra ao processo pensado em âmbito nacional. No entanto, na visão dos autores do Estatuto, apesar da falta de unanimidade, vingou a idéia de que “(...) *na situação brasileira a reforma agrária não era um problema de âmbito nacional e sim regional.*”³¹⁴ Para Campos, a pressão sobre a terra, não era um problema generalizado por todo o país, descartando, por isso, uma reforma agrária de cunho redistributivista ou com limite máximo ao tamanho da propriedade. Cabia então ao Estado, por meio dos órgãos específicos, identificar as regiões onde havia maior ocorrência de latifúndios e minifúndios agrupando-os dentro de zonas prioritárias, e a partir de então haveriam intervenções mais incisivas e urgentes. Nas demais regiões, caberia à tributação, o ajustamento da estrutura fundiária de forma contínua e progressiva, conjuntamente com a aplicação de uma efetiva política agrícola. Há que se observar, no entanto, que um processo não excluiria o outro. As propriedades improdutivas ou mal aproveitadas que estivessem fora da zona prioritária, caso não se ajustassem aos princípios do Estatuto da Terra, poderiam igualmente ser desapropriadas.

A tributação apresentava etapas que se completavam, uma coercitiva, representada pelo imposto progressivo incidindo sobre o tamanho da propriedade e sua proximidade com centros urbanos, e outra regressiva, em função do grau de aproveitamento econômico e utilização social da propriedade.³¹⁵ Nestes termos, a função da tributação era

³¹³ CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**, op. cit. p.692.

³¹⁴ Idem, p. 692.

³¹⁵ CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**, op. cit. p.694 e CAMPOS, R. **Antologia do Bom Senso**, op. cit. p. 246.

coagir os proprietários a produzir, sob pena de perder sua propriedade por meio da desapropriação ou simplesmente ser conduzido a vender o imóvel pela incapacidade de arcar com os tributos, dessa forma evitava-se mantê-las apenas enquanto reserva de valor. Por outro lado, a tributação regressiva, ofereceria uma margem de segurança e a preservação das grandes propriedades, desde que alinhadas com a utilização social, conforme delineado no projeto do Estatuto. Representava, ainda, uma “segunda chance” para que os proprietários regularizassem a situação de suas propriedades, de acordo com os preceitos da lei, por meio de projetos apresentados aos órgãos competentes.

O prognóstico otimista do governo apontava para a fusão dos dois pólos - preservar e reformar - em um prazo relativamente curto. Em discurso em Joinville, Castello afirmava que a *“reforma agrária é uma realidade que assinala o início de uma estrutura. Em 1980 o Brasil terá alcançado plenamente os resultados desta verdadeira revolução nos campos que é fator do desenvolvimento econômico e bem-estar geral do povo brasileiro.”*³¹⁶ A projeção para além das fronteiras de seu governo revelava a tendência progressiva da proposta. Se no período de organização do Estatuto existia uma aura otimista por parte do GRET de que seria possível, ainda no governo Castello, organizar e finalizar as primeiras etapas do Estatuto, como: o zoneamento, o cadastro e a criação das áreas prioritárias, no segundo momento a prática revelaria a complexidade da proposta.

A tentativa quase obstinada em atender às diversidades regionais, sobre as quais foram elaboradas as propostas, reforçava as duas sistemáticas de funcionamento tidas como ideais, preservar e reformar, que ao final do processo deveriam se fundir resultando no aumento exponencial da produtividade, por meio da modernização e do desenvolvimento no campo, resultando no aumento da classe média no campo, nas melhorias das condições de vida do trabalhador rural e por fim na diminuição dos conflitos, que causavam instabilidade econômica e política, tanto para o campo quanto para o governo.

Dentro deste propósito, o objetivo geral encontrava-se associado ao aumento da produtividade, tendo como seus objetivos específicos a melhoria das relações de trabalho, o aumento da oferta de empregos e a diminuição das taxas do êxodo rural. No entanto, para atingi-los era necessário aumentar o número de proprietários de terras com amparo de uma política agrícola que os incentivasse a modernizar suas propriedades; a exigência de contratos mais justos e regulamentados de arrendamento e parceria; conter o avanço dos latifúndios improdutivos, combatendo os já existentes; diminuir o crescimento dos

³¹⁶ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 10/11/66. Secretaria da Imprensa.

minifúndios e promover o reagrupamento dos existentes; e regularizar a posse da terra. Na prática, se todos os objetivos fossem concretizados, na ótica do governo, a reforma agrária estaria sendo feita.

Porém, ao buscar atingir os objetivos do lema: punir quem não produz, preservar quem produz e distribuir terras e oferecer condições para quem quer produzir, de acordo com os complexos índices, criados, aliás, para atender as diversidades regionais, o governo tornou a mesma praticamente inoperante no curto governo Castello. O documento “*A relação do Homem – Terra no Brasil*”, ressaltava a problemática da diversidade regional, para justificar a complexidade da proposta, destacando que para atingir os objetivos propostos pelo governo, as medidas que compunham o Estatuto deveriam ser aplicadas em conjunto, mesmo que tal operacionalização demandasse mais tempo do que o previsto, numa clara mudança de perspectiva com relação ao início dos trabalhos, pois, caso contrário, agravar-se-iam as disparidades regionais. De acordo com o documento, o sistema de leis proposto

(...) não deve ser encarado isoladamente, sendo mesmo a aplicação exclusiva de uma única dessas medidas tão nociva ao desenvolvimento econômico quanto a manutenção do *status quo*. Essas medidas, no plano agrário nacional, devem obedecer a uma hierarquização e a um sistema flexível de aplicação que atenda à diversidade de problemas do ‘continente’ brasileiro. Com esta intenção primordial foi elaborado o sistema constituído pelo projeto e as normas que se vão ler.³¹⁷

Mas pesava sobre o Estatuto, além da dificuldade de operacionalização, uma clara subestimação do contexto político no qual estava inserido e a oposição política ao seu projeto.

A execução de uma proposta complexa como a do Estatuto da Terra demandava uma continuidade e afinidade de idéias quanto ao papel e o impacto a ser desempenhado pela reforma agrária nos demais setores econômicos por parte dos governos posteriores. Por isso mesmo, qualquer projeção para além do seu governo, embutia, automaticamente, certa dose de vulnerabilidade e imprevisibilidade ao Estatuto da Terra. A continuidade dos trabalhos passava a depender, por exemplo, do jogo político da sucessão presidencial, haja vista que, desde o início das discussões da proposta, no interior da “cúpula revolucionária”, observava-se a impaciência de certos grupos quanto à importância dada, pelo governo Castello, a uma proposta de reforma agrária, bem como sua relevância para o desenvolvimento nacional.

³¹⁷ **A Relação Homem – Terra no Brasil**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 53, 1964 h, p.19.

Conjuntamente ao desinteresse ou ceticismo pela reforma agrária como reforma preponderante inserida no contexto das reformas estruturais do país, somava-se a incapacidade do grupo mais conservador da cúpula militar de conceber o teor capitalista da proposta de Castello e de seu grupo de estudo, considerando que a discussão em torno da reforma agrária em períodos anteriores, especialmente no período Jango tinha sido feita quase que exclusivamente pela esquerda. O setor militar, descontente com a proposta, manifestava um senso comum já bastante disseminado que relacionava a reforma agrária ao socialismo, fato que ajuda a esmiuçar a acirrada oposição não somente no meio militar, mas também de proprietários, setores da Igreja, partidos políticos e de uma parcela significativa da sociedade que se alinhava com o projeto político desses segmentos.

Na ótica desses segmentos, a proposta de Castello configurava-se em uma contradição, com “ares de traição” dos ideais revolucionários. Essa confrontação assinalava a incapacidade do governo em conciliar propostas político-econômicas dentro de sua cúpula e base de apoio. Em verdade, sua proposta não convenceu e não agradou. E o fato do governo ressaltar seu teor capitalista com a preservação da diversidade regional das propriedades consideradas produtivas, acenando para um cenário de punições restrito às propriedades consideradas improdutivas, não foi suficiente para garantir apoio à proposta. Isso porque a raiz da impopularidade da mesma ligava-se à materialização dos instrumentos de reforma agrária a serem instituídos pela reforma da Constituição e pelo Estatuto da Terra, e o risco político em que essa “arma” poderia se transformar. No que tange à classe patronal e aos partidos políticos, a oposição central ligava-se à materialização da proposta já que esta, uma vez aprovada, representaria um perigo institucionalizado e não mais eminente como fora no período anterior.

Sem dúvida, a bandeira da reforma agrária enquanto discurso rendia mais dividendos políticos do que propriamente sua materialização e servia a todas as plataformas ideológicas. A especulação quanto a sua necessidade e as características que a reforma agrária deveria assumir já tinham atravancado o processo de aprovação de diversos projetos apresentados em períodos anteriores, essas discussões também se fizeram presentes no caso do Estatuto da Terra. A grande motivação para isso era o fortalecimento político dos grupos ou agentes, que participavam dessas discussões, junto aos seus representados, na medida em que estes apresentavam, protestavam ou apoiavam esta ou aquela proposta. Tratava-se de ser contra ou a favor à emenda constitucional, contra ou a favor à desapropriação com pagamentos da dívida pública, contra ou a favor de um limite máximo da propriedade.

Portanto, discursivamente, todos aclamavam a reforma agrária, mas o impasse circunscrito à inclusão ou não dos instrumentos acima, em qualquer proposta de reforma agrária, tinha uma razão política efetiva, pois representaria a materialização do que era tratado somente no nível da especulação, ou seja, tornaria possível a efetivação da reforma agrária, tema trabalhado apenas no nível da possibilidade ou necessidade.

No período em que permaneceu em discussão, o projeto do governo Castello não foi poupado, pelo contrário, nos dizeres de Viana Filho,

(...) o debate radicalizara-se, e cada qual acastelara-se num extremo. O meio termo inexistia. Dizia-se a propósito, que Delfim Neto, tal como ocorria com Severo Gomes, temia a sorte da grande propriedade agrícola, produtiva, implantada como empresa industrial, e que os tributos, tal como concebidos, acabariam por transformar em inexpressivos minifúndios. Era o problema dos módulos agrícolas, que a reforma fez variar em função do local e da vocação de cada região, mas que os opositores tinham como fatais à agricultura do país.³¹⁸

O acastelamento em extremos é representativo dos posicionamentos assumidos perante o Estatuto da Terra: ou se estava a favor da lei ou contra ela. Com a balança desfavorável para o governo, tiveram que se submeter a uma série de rodadas de discussões e negociações para aprovar a lei. Além disso, a afirmação de Viana já demonstrava o descompasso de idéias entre o governo Castello e de figuras como a de Delfim Neto, que viria a ocupar o cargo de ministro da Fazenda nos governos posteriores.

Os problemas advindos dessa falta de entendimento resultaram nas várias interpretações equivocadas da lei. A gama de interesses políticos e a extensa lista de agentes envolvidos com a temática que abarcava desde o governo, aos proprietários, trabalhadores, as representações de classe, os partidos políticos e a Igreja, somente para explicitar os principais, gerou diversas críticas e apropriações da lei que passam ao longe da intencionalidade de quem a elaborou.

As discussões em torno do Estatuto, tanto na fase de sua elaboração quanto depois da sua promulgação são carregadas de distorções de cunho ideológico e político. Somente a partir da compreensão desses embates, enquanto manipulações em torno da lei, é que conseguimos entender como Castello foi acusado de ser um agente do comunismo no Brasil, ou como a colonização tornou-se o principal norte do Estatuto nos governos militares subsequentes e, ainda, como apenas um item da Lei, no caso a desapropriação, tornou-se a pedra fundamental a ser aplicada em todo o país, na visão da CPT e dos movimentos sociais da década de 70.

³¹⁸ VIANNA FILHO, L. **O Governo Castelo Branco**. op. cit. p.280.

CAPÍTULO III

OS (DES) CAMINHOS DO ESTATUTO DA TERRA

CAPÍTULO III

OS (DES) CAMINHOS DO ESTATUTO DA TERRA

“A confusão recente em torno das ocupações de terras, dos movimentos políticos e dos desafios à ordem jurídica interessa-me particularmente, porque foi sob minha responsabilidade que se elaborou, no governo Castello Branco, o Estatuto da Terra, documento ao qual geralmente se reconhece um caráter moderno e inovador. Se houvesse sido adequadamente cumprido, com toda a probabilidade teria reduzido a um insignificante resíduo os problemas (reais alguns, imaginários outros) que ora esquentam o debate público”.

ROBERTO CAMPOS

3.1 - A OPOSIÇÃO E O ESTATUTO DA TERRA

E novamente a reforma agrária emerge do lamaçal de onde se encontrava atolada e provavelmente de onde se esperava que não fosse mais sair. Para muitos era um tema inconveniente e que a “revolução de março”, teoricamente, teria garantido, em boa hora, sua superação, juntamente com o perigo de uma ditadura comunista, tratava-se de tomar as rédeas da situação, vista como ameaçadora.

Tem sentido, neste caso, a perplexidade que causou a retomada, pelo Executivo, e justamente por ele, do tema. Segundo Campos *“é fácil imaginar as paixões despertadas pelo tema da reforma agrária. Castello Branco foi bombardeado com cartas, exortações e ameaças dos mais variados setores(...).”*³¹⁹

A oposição sofrida pelo governo, por parte dos mais variados setores, como destacava Campos, partia de premissas equivocadas, baseadas em distorções frente a real proposta sugerida pelo governo. As primeiras críticas foram impulsionadas pelas declarações do Presidente em favor da reforma agrária e da constituição de um grupo específico para elaborar as diretrizes dessa mesma reforma, ignorando sumariamente os projetos que se encontravam emperrados no Congresso.

³¹⁹ CAMPOS, R. A *Lanterna na Popa*, op. cit. p.691.

O “encastelamento” da proposta no interior do governo deu início a uma série de especulações, resultando, aliás, no contrário do objetivado pelo Presidente. O clima de desconfiança era alimentado pela ausência de informações oficiais sobre a matéria. Nos jornais e documentos da Câmara e Senado, emergiam questões sobre a necessidade de uma reforma agrária ou sobre o teor dessa reforma agrária. Essas especulações foram prematuramente, segundo o governo, levadas a público, pois o vazamento da proposta, ainda incompleta, ajudou a acirrar sobremaneira o debate.

Então, essa primeira fase oposicionista caracterizou-se pela especulação quanto às intenções do governo, por vezes permeada de ameaças veladas que buscavam salientar os prováveis “desvios” do presidente com relação aos ideais da “Revolução”, obviamente tentando demovê-lo do seu intento. As especulações tornaram-se críticas sistemáticas a partir da exposição da proposta propriamente dita, quando o governo se viu pressionado, pela repercussão ocasionada, a ampliar o debate até então restrito.

A partir de seus pronunciamentos em favor da reforma agrária, formou-se uma opinião praticamente unânime entre os setores oposicionistas, que não se diferenciavam dos argumentos levantados no pré-64. Neste sentido, a crítica destacava a suposta inversão de prioridades, impetrada por parte do governo, ao defender a organização de uma lei de reforma agrária em detrimento da “verdadeira” necessidade do homem do campo, a saber, uma política agrícola que proporcionasse as condições básicas de produção, ou seja, somente com uma efetiva política agrícola o governo atingiria seus objetivos de dinamização da produção.

A esta defesa da política agrícola, vinculava-se a idéia de que antes de distribuir terra havia a necessidade de amparar os proprietários já existentes. O grande problema da agricultura brasileira não estava na estrutura agrária, mas na falta de incentivos do governo. Assim, o editorial do jornal *O Estado de São Paulo*, serve para resumir o posicionamento de todos os segmentos contrários às intenções do governo.

Em nossos comentários jamais deixamos de insistir num ponto que consideramos de importância fundamental para a preservação e desenvolvimento de nossa economia: qualquer esquema de reforma agrária que venha a ser aprovado pelo governo deve repousar, não na alteração da estrutura rural existente no país, mas sim na moralização e dinamização dos órgãos governamentais de incentivo e amparo ao agricultor. Em outras palavras o que está errado no Brasil não é o sistema de repartição e aproveitamento da terra, mas sim a maneira como esse sistema é aplicado por alguns proprietários de mentalidade ultrapassada - como certos senhores de engenho do Nordeste e pela quase totalidade das repartições públicas encarregadas de apoiar sobre várias formas o

lavrador. Tal é a realidade que deve presidir as discussões e os julgamentos relativos à nossa política agrária e as providências que o governo está na obrigação de adotar em benefício de nossa agricultura e de toda coletividade brasileira.

Esse nosso ponto de vista tem a seu favor inúmeras conclusões científicas e práticas de validade indiscutível, como por exemplo as freqüentes revelações de dirigentes soviéticos a respeito das dificuldades intransponíveis surgidas na agricultura dos países comunistas, onde a repartição e a exploração das terras se fazem pelo Estado sem que atente para as qualidades da pessoa humana no que concerne à posse e aos anseios de progredir e de legar. (...) Quanto a nossa situação interna, o Sr. Presidente não precisa ir muito longe para interar-se das verdadeiras causas de nossa baixíssima produtividade de nossas lavouras. Examine por exemplo, o que ocorre com os postos Mecanizados e com as Fazendas Experimentais que o Ministério da Agricultura mantém no sul do Mato Grosso. Encontrará dezenas de tratores novos paralisados há mais de ano, porque os funcionários públicos que os deveriam manter em funcionamento recebem seus salários, quer essas máquinas permaneçam imóveis ou sejam postas a trabalhar. Verificará que o número de arados mecânicos perdidos de ferrugem pela falta de manutenção daria para dobrar ou triplicar a produção agrícola dessa fértil região.

Observará, enfim, que nem mesmo os estudos mais primários para a determinação de tipos ideais de pastagem foram realizados pelos postos agrícolas do governo.

Diante de tudo isso, no mínimo deveria ser feita a seguinte pergunta: se todos esses recursos fossem aplicados com eficiência e honestidade em benefício da região, necessitaria o governo do Marechal Castelo Branco de buscar soluções novas, de conseqüências imprevisíveis, para resolver o angustiante problema rural do Sul do Mato Grosso?

Evidentemente essa pergunta é válida para todo o território brasileiro, onde os sucessivos governos da República sempre se caracterizaram pela mais completa falta de apoio aos que trabalham no amanhã da terra..³²⁰

Esse pensamento encontrava eco entre os partidos de maior representação no Congresso. Paralelamente aos editoriais, representantes do PSD e UDN, em discursos no plenário da Câmara, rechaçavam a possibilidade de uma lei de reforma agrária com base nos mesmos argumentos salientados acima. Em discurso na Câmara, um dos maiores opositores do projeto do governo dentro do PSD de Minas Gerais, o deputado Último de Carvalho, ao analisar o problema da reforma agrária no país, incitava seus pares a manifestarem-se contrariamente à proposta do governo. Último de Carvalho estimulava outros congressistas, pois, segundo ele, quanto mais pontos de divergências fossem apresentados melhor, porque isso evitaria o envio ao Congresso de um projeto eivado de defeitos. Segundo seu posicionamento,

Todos os países que levam a sério o problema da reforma agrária decidem em termos de produtividade da terra. E o minifúndio é improdutivo. Mas acontece no Brasil mais o seguinte: dos três milhões e quinhentos mil

³²⁰ Jornal **O Estado de São Paulo**, de 18 de setembro de 1964.

proprietários no Brasil que vivem sob esta estrutura arcaica, dois milhões possuem propriedades de menos de cem hectares. Pois esses dois milhões de proprietários estão morrendo de fome em cima da terra, esses dois milhões de homens que possuem terras precisam ser atendidos pelo Poder Público. (...) o problema crucial – propriedade da terra – não deve ser dar terras a quem não tem, porque dois milhões de brasileiros possuem pequenas áreas de terras e morrem de fome em cima delas (...).³²¹

De acordo com suas afirmações o problema da produtividade do campo não se concentrava na questão da estrutura agrária, muito menos a solução do problema estaria atrelada à distribuição de terras. A solução deveria ser colocada em outros termos, tais como, financiamento, créditos, maquinário, enfim, por estes meios tornar as propriedades produtivas.³²² Em sua argumentação seguinte, afirmava que a estrutura agrária estava ultrapassada, não pela sua configuração espacial, mas porque não tinha condições de oferecer os índices de produtividade que todos esperavam. Isso, segundo sua explanação, devia-se ao fato que o agricultor brasileiro ainda utilizava-se de instrumentos equivalentes aos que existiam “*no tempo da pedra lascada, quando se fez o machado e a chavena de pedra.*”³²³ E na continuidade do seu discurso, aproveitou para criticar abertamente os assessores diretos do governo, encarregados de organizar a lei de reforma agrária, pois, para o deputado,

Dessa forma não pode haver produtividade no país. Os demagogos querem fazer a reforma agrária em termos de agrimensura, prometendo terra para acontecer aqui como aconteceu na Rússia, onde verificada a revolução socialista, não se deu terra a ninguém, deixou o povo sem terra como era antigamente. (...) o que é preciso é começar pelo princípio, e estou certo que o eminente marechal Castello Branco vai começar é pelo princípio, não pelo fim, por onde aqueles socialistas avançados, querem começar a reforma agrária. Vamos começar pelo princípio, vamos levar os recursos necessários para que se forme no interior o instrumento da reforma agrária, o homem. Em seguida vamos levar a produtividade ao homem do campo que já possui terras.

Das críticas à intenção do governo, entendida como equivocada, passou-se ao ataque aberto contra a figura de Castello Branco, como “traidor da vontade popular”, pois um dos motivos, segundo seus interlocutores, do apoio da população à “Revolução de Março” teria sido o malfadado plano de reforma agrária do governo anterior. Destacava que a insistência na preposição da matéria poderia tomar rumos imprevisíveis, a exemplo do que aconteceu no período Goulart. De acordo com Último de Carvalho,

³²¹ Discurso do Deputado Último de Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 24 de junho de 1964.

³²² DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.335.

³²³ Discurso do Deputado Último de Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 27 de julho de 1964. Agrimensura: medição de terras.

“(…) o presidente Castelo e o dispositivo militar que o apóia ‘são expressão da vontade popular contra um dispositivo que contraria o pensamento e os anseios da Nação’ com o propósito de assinalar que o povo brasileiro se manifesta, na sua quase totalidade, pelo respeito ao direito de propriedade e pela erradicação do comunismo.

‘Com esse objetivo é que as forças populares se levantaram e galvanizaram as forças militares para que oferecesse à Nação essa revolução salvadora’. E acrescentou, ‘não é por isso, de admitir-se que esses homens, levados ao poder com objetivos certos, esqueçam os compromissos com o povo e procurem dar-nos uma reforma agrária com base na reforma da Constituição, contribuindo para o desaparecimento do direito de propriedade sobre o qual repousa a Democracia.’

Sr. Brito Velho perguntou ao orador se uma reforma da Constituição com vistas à reforma agrária contrariará os ideais da revolução. ‘Sim, se ela abolir o direito de propriedade’ respondeu prontamente. Declarou então que ‘se vier proposta ao Congresso nos termos sugeridos pelo governo deposto, o presidente Castello provocará outro movimento armado, porque com seu dispositivo teria aderido a um dispositivo político ideológico que o povo brasileiro não permite, nem tolerará’. Longe de nós admitir que o patriota que se chama Presidente Castello Branco, fosse involuir no sentido de esquecer o seu passado, a sua revolução, para aliar-se àqueles que se apóiam em S. Excia., apóiam-no para destruí-lo.”³²⁴

Se no interior do PSD, crescia uma movimentação contrária aos pressupostos do governo, na UDN suas bases regionais evoluíam na mesma direção, ressaltando a necessidade de se respeitar as decisões firmadas na convenção de Curitiba, na qual estabelecia-se um posicionamento contrário à emenda da Constituição que viabilizaria os pagamentos das desapropriações em títulos da dívida pública, bem como outros dispositivos que versavam sobre a regulamentação da posse da terra e contratos de arrendamentos. No cerne da questão estava, na verdade, a difusão de pressupostos sobre a questão da reforma agrária, que divergiam sobremaneira dos estipulados pelo presidente Castello e seus assessores. A resistência crescente dentro do partido, advinha da idéia de que, segundo Bilac Pinto, presidente nacional do partido, as primeiras informações sobre as premissas a serem incorporadas ao projeto do governo eram diametralmente opostas às formuladas pelo partido. Assim, a idéia do projeto do governo passou a ser interpretada,

(…) de um modo geral, nos setores responsáveis da UDN, como filiado à corrente socialista, preocupando-se principalmente com a fixação da massa de operários rurais no campo e com a redistribuição das propriedades. Entre os peritos udenistas na matéria, os princípios deveriam ser, ao contrário, retirar do campo os excedentes de trabalhadores rurais, fixando-os na indústria urbana, ou em serviços e atividades artesanais, e garantir a atual estrutura agrária, que vem

³²⁴ Jornal **O Estado de São Paulo**, 25 de junho de 1964 e Discurso do Deputado Último de Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 24 de junho de 1964.

abastecendo o país e oferecendo 85% das suas exportações, condições técnicas e financeiras de aumentar a produtividade, com referência a uma orientação geral que assegurasse o crescimento da quota de produção exportável.³²⁵

As contestações multiplicavam-se *pari passu* à tendência do governo em centralizar a organização da lei. O fato do presidente, em conversas com representantes da classe patronal, ter se recusado a prestar maiores esclarecimentos sobre a suposta lei sob o argumento de que esta se encontrava em fase de estruturação, aumentava a especulação em torno da natureza da lei. O deputado Pedro Zimmermann, em discurso na Câmara dos Deputados, descreve o encontro realizado entre o Presidente da República e o Presidente da Sociedade Rural Brasileira, Sálvio de Almeida Prado, onde este relatou o tratamento indiferente de Castello com relação às reivindicações da SRB, segundo Zimmermann,

O atendimento glacial por parte do Chefe do Executivo não trouxe, ou não permitiu, maior alento a quantos estão interessados na apreciação de tão importante matéria. Pelo contrário, pelas notícias, parece que S. Exa. O Senhor Presidente da República em princípio se mostrou insensível às considerações da classe. (...) Vê-se, assim, portanto, que o assunto desde o início vem sendo mal encaminhado. E, vindo mal encaminhado, há de ser a origem e foco de novas agitações e novos distúrbios, quando menos, de má ou errônea interpretação dos verdadeiros e legítimos interesses do honrado presidente da República.³²⁶

O debate realizado com base em suposições quanto a natureza do projeto do governo tomou corpo e encontrou alvo certo com o “incidente do vazamento” do anteprojeto na imprensa. A reação foi imediata. As críticas concentradas na atitude do governo em defender a reforma agrária em detrimento de uma política agrícola, somaram-se à condenação das premissas contidas no anteprojeto do Estatuto, quando não o próprio Estatuto. Portanto, o fato do anteprojeto possuir uma parte específica dedicada à política agrícola, não serenou os ânimos, pois às vésperas de ser submetido à apreciação no Congresso, deputados e senadores ressaltavam que a política agrícola deveria substituir a lei de reforma agrária.

Na medida em que abundavam reportagens e discursos sobre a matéria, o recrudescimento da oposição evoluía na mesma proporção. Nos dizeres dos integrantes do GRET, a principal oposição no Congresso foi a UDN, que congregava o apoio da classe patronal e de uma parte dos militares, contrários à reforma agrária. Por outro lado, havia o PSD que, embora composto por alguns representantes ferrenhamente contrários à reforma,

³²⁵ CASTELLO BRANCO. C. **Os Militares no Poder**, op. cit. p. 134.

³²⁶ Discurso do Deputado Pedro Zimmermann, na Câmara dos Deputados, em 23 de julho de 1964.

como Último de Carvalho, adotou no decorrer das discussões uma atitude mais conciliatória, mediante negociações.³²⁷ Já a UDN, principalmente as representações regionais de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, recusavam-se peremptoriamente a apoiar qualquer atitude do governo que desaguasse em emenda constitucional para viabilizar a reforma agrária, como pode ser observado na declaração de seus representantes na reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*,

O problema da reforma agrária foi objeto de todos os debates da reunião de hoje da UDN. O líder Ernani Satiro, ao descrevê-la hoje à tarde, assinalou que o partido evoluiu claramente para a aceitação das diversas teses contidas na emenda constitucional propostas ontem pelo Presidente da República. Já em relação à reforma constitucional para atender a requisitos da reforma agrária, não tem ainda o partido uma posição definida fazendo questão os seus dirigentes de afirmar que a UDN examinará o problema sem se fixar numa intransigência preliminar.

Registra-se, entretanto, o fato de que a seção pela voz do Sr. Flores Soares rejeita maciçamente as alterações constitucionais lutando pelo ditado na convenção de Curitiba. Por outro lado, a seção paranaense articula um movimento em defesa da intocabilidade da Constituição baseado também no pronunciamento de Curitiba e prepara-se mesmo para a convocação do governador Carlos Lacerda para que regresse ao País e assumira a liderança de um movimento que se oponha aos rumos aparentemente adotados pelo governo, e que a representação udenista do Paraná afirma contrários aos espíritos da Revolução.

Em alguns setores udenistas, assinala-se que, se persistir na defesa das emendas constitucionais, o Presidente da República verá esvaír-se, em curto prazo, a popularidade conquistada nos setores revolucionários, oferecendo as condições ideais para um movimento de resistência que poderia desaguar, com êxito, no próximo processo eleitoral.³²⁸

Ante a repercussão do anteprojeto e da forte pressão exercida não somente pelos partidos políticos, seus representados e representantes de certo peso político no cenário nacional, mas também de governadores, Castello Branco adotou uma estratégia política diferente daquela centralização inicial. Além da participação efetiva na organização do Estatuto, no âmbito do GRET, o Presidente começou, também, uma movimentação rumo a demarcação mais firme de posicionamento com relação a matéria ao iniciar e tornar público o trabalho minucioso de entendimento pessoal com as bases políticas, ou seja, a partir da repercussão negativa do anteprojeto, ficava cada vez mais evidente que a aprovação do Estatuto da Terra dependeria menos da centralização política, possibilitada pelo estado de exceção, e mais da habilidade política do governo, de seu poder de convencimento e

³²⁷ CAMPOS, R. *Lanterna na Popa*, op. cit. p.687.

³²⁸ Jornal *O Estado de São Paulo*, 25 de junho de 1964.

negociação. Neste sentido, passou a organizar reuniões e estabelecer contatos com parlamentares e representações de classe a fim de diminuir o atrito entre as partes.

É dentro desta perspectiva conciliatória que Magalhães Pinto, governador de Minas e representante da UDN, conseguiu formalizar um compromisso com Castello Branco de que este somente enviaria ao Congresso o anteprojeto do Estatuto após uma reunião com todos os secretários da agricultura dos Estados para que os assessores do governo pudessem esclarecer os pontos “obscuros” do Estatuto. Segundo Regina Bruno, a partir do “Encontro de Viçosa”, realizado em julho de 64,

O governo e o GRET passam a confrontar-se com a intensa reação da grande propriedade fundiária e da anti-reforma. (...) Durante o Encontro de Viçosa, quase nada e ninguém foram poupados. Questionava-se desde o título da lei até a competência de seus formuladores. Procurou-se também desqualificar os membros do GRET, sob o argumento de que ‘neste país tão vasto, de dimensão continental, não é possível que um grupo de homens, por mais cultos, por mais experimentados, apenas na cúpula do governo da revolução (...) possa equacionar os problemas brasileiros’. Em contrapartida, defendeu-se que ‘os secretários de agricultura é que são os verdadeiros representantes do povo. Só eles conhecem os problemas de cada região porque estão em contato com a terra e com o povo. Eles são homens do interior’.³²⁹

Do Encontro resultou um estudo contra o anteprojeto do Estatuto, que, segundo Gomes da Silva, contribuiu para o recrudescimento da pressão sobre o governo. Elias Carmo, representante da UDN de Minas Gerais resume o motivo que desencadeava a oposição dos partidos frente à perspectiva de lei de reforma agrária do governo

O tema da reforma agrária excitou de tal maneira toda a nossa população, que quase nos envolvíamos em uma terrível guerra civil, não porque houvesse uma ala que se opusesse à reforma, mas sim aos métodos ou caminhos adotados para obtenção do melhor resultado.³³⁰

O deputado udenista, ao estabelecer que não havia uma ala oposicionista à reforma, procurava ressaltar que, tal como havia acontecido no governo Goulart, o governo utilizava-se do tema como ferramenta política para atingir uma “ditadura comunista”, o presidente Castello estaria invertendo as prioridades, pois afirmava que “*antes de cuidarmos da distribuição de terras do próprio Estado ou de particulares, não pensamos seriamente em uma perfeita assistência ao agricultor.*”³³¹ Nestes termos, qual a razão para incitar novamente os distúrbios conhecidos, originados da defesa de “métodos e caminhos” que, segundo sua ótica, seriam inócuos para atingir os melhores resultados?

³²⁹ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra**, op. cit. p.148.

³³⁰ Discurso do Deputado Elias Carmo, na Câmara dos Deputados, em 22 de junho de 1964.

³³¹ Idem.

Foi sobre essa perspectiva que visava escamotear a negação de qualquer possibilidade de alteração da estrutura agrária, que abundaram exortações contra as intenções do governo, não somente referente à emenda constitucional, mas também, sobre vários dispositivos contemplados pelo projeto. O discurso era quanto ao formato e às prioridades, mas o fato era que esses grupos não admitiam nenhuma forma de reforma agrária.

O esteio da negação da emenda constitucional era a defesa da propriedade privada. Negar a emenda significava, para os anti-reformistas, defender a propriedade privada. Para Último de Carvalho, a idéia da emenda era inaceitável, pois abalava o direito de propriedade em suas bases e, em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, dizia que incluía

A propriedade como um dos direitos inalienáveis do homem, não lhe conferindo o caráter transitório, como querem os reformistas. Temo toda vez que vejo legisladores, reformistas de gabinete e, sobretudo os militares da Utopia pretenderem transformar a reforma agrária, de técnica de produtividade e do aumento progressivo da produção agropecuária, em instrumentos da realização de seus sonhos mais ou menos vagos, numa sociedade mais ou menos ideal.³³²

Na mesma direção de argumentos, seria aprovado por unanimidade o manifesto sobre o Estatuto da Terra, por parte das entidades representativas da classe agrícola de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e demais entidades simpatizantes da causa patronal. Este documento, votado na sede da SRB e lido na íntegra pelo deputado Hebert Levy, da UDN S/P, ressaltava que

As entidades democráticas signatárias, tomando conhecimento do anteprojeto governamental da emenda constitucional e do Estatuto da terra sentem-se no dever patriótico de se manifestar, de imediato, contrárias à alteração da Constituição da República. Coerentes com toda a sua pregação anterior à Revolução Libertadora de 31 de março, pensam que modificações na forma tradicional de procedimento com respeito a indenizações em caso de desapropriações por interesse social, virão ferir o direito de propriedade, um dos pilares em que se assenta a sociedade que vivemos.³³³

Além da oposição individual dos partidos e das classes patronais, outros setores sustentavam uma notável oposição à emenda constitucional, era o caso da Ação Democrática Parlamentar que, conforme reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*,

³³² Jornal *O Estado de São Paulo*, 20 de outubro de 1964.

³³³ Manifesto da SRB, lido durante o discurso do Deputado Hebert Levy, na Câmara dos Deputados, em 20 de outubro de 1964.

passou a emitir notas “*deixando claro a sua disposição de ‘combater medidas que a pretexto da reforma agrária importem em confisco direto ou indireto da propriedade privada’.*” Segundo a mesma reportagem, “*isoladamente, também numerosos deputados, vão afirmando sua decisão de resistir a qualquer tentativa de emendar a Constituição para dar exequibilidade à reforma agrária.*”³³⁴

Mas o jogo de forças que se abre entre o governo e seus assessores de um lado, e os partidos majoritários, com experiência na campanha oposicionista à reforma agrária e com forte representação entre vários setores sociais, de outro, abre uma brecha dentro desses partidos, iniciando uma campanha crescente rumo ao entendimento e apoio ao presidente mediante negociações, nem sempre acompanhado do apoio dos dirigentes partidários, como é possível perceber por meio da reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, ao tratar dos posicionamentos irredutíveis da UDN e do abrandamento oposicionista do PSD,

O partido (UDN) revela-se contrário pela sua maioria a qualquer investida contra a garantia de direito de propriedade, estabelecida no § 16 do art. 141 da Constituição. Essa posição reflete, indiscutivelmente, o pensamento de largos setores civis e militares que se situaram no comando da revolução. Seus dirigentes, no entanto, levam na devida conta alguns pronunciamentos do Presidente da República, dos quais recolhem a impressão de que se o marechal Castello Branco ainda não se fixou rigidamente no propósito de obter esta alteração constitucional, por outro lado, não deixa dúvida sobre o fato de que não alimenta preconceitos quanto a idéia de modificar-se a Carta Magna, dispondo-se a pleitear no Congresso as medidas desde que convencido de sua necessidade.

Também está mais ou menos assentado que na hipótese de vir o chefe da nação dar por válidos os argumentos em favor da emenda constitucional, encontrará sustentação parlamentar não apenas no PTB, cuja liderança reitera que não negará o voto favorável, mas igualmente no PSD. O PSD, reitera o voto desde que houvesse uma razoável correção monetária para os títulos.

Dentro da UDN, por parte dos que buscam uma condição conciliatória com o governo, que, aliás, era uma pequena parte no início das discussões, procuram orientar a agremiação no sentido de ceder à proposta de emenda constitucional – caso o marechal Castello Branco se obstine em solicitá-la ao Congresso – estabelecendo, entretanto, uma condição a de que o uso dos títulos se limitaria a indenização dos latifúndios improdutivos desapropriados, garantindo-se para os minifúndios e para a média propriedade o pagamento prévio e em dinheiro.

³³⁴ Jornal *O Estado de São Paulo*, 02 de outubro de 1964.

Essa atitude se enquadraria nas observações de Pedro Aleixo sobre as desastrosas conseqüências que poderiam advir, no plano social do emprego dos títulos para a indenização aos pequenos proprietários.³³⁵

Sem dúvida, a oposição à emenda constitucional monopolizou o cenário das discussões por justamente viabilizar juridicamente as preposições do Estatuto da Terra, no entanto, as declarações nos jornais de que o Presidente, em conversas com parlamentares, teria reforçado sua disposição de preservar “(...) a filosofia do projeto de qualquer forma, inclusive no que se refere à emenda constitucional e também de enviar a mensagem de modo a aproveitar os dois meses que restam de sessão legislativa em curso,”³³⁶ provocou certo desmembramento do foco da oposição fincada quase que exclusivamente na negação à emenda constitucional. As atenções dispersaram-se entre o conteúdo da emenda constitucional e o Estatuto da Terra.

Neste sentido, dentre os diversos pontos questionados alguns prevaleciam, como: a tributação, as cooperativas agrícolas, a propriedade familiar e as indenizações das desapropriações. Esses pontos muitas vezes eram questionados individualmente, mas, também não faltavam questionamentos ao conjunto do projeto, como o estabelecido por Bilac Pinto, que ao ser questionado sobre o projeto do governo afirmou que:

‘Minha impugnação ao projeto, disse ele, esta tarde, é total.’ O presidente da UDN entende que é a própria política defendida na preposição do governo que está errada, pois baseia a reforma agrária na reversão de grande parte das populações urbanas para as zonas rurais. ‘Tal princípio inexecutável na prática, tem ainda contra toda experiência mundial (...) na luta pelo aumento da produtividade, o qual só se consegue obter na razão direta em que se reduz a densidade demográfica das zonas rurais’.³³⁷

A visão da UDN é totalmente contrária ao projeto de Castello, porque para estes não havia a necessidade de mexer na estrutura agrária, muito menos aprovar instrumentos que tornassem tal empreitada viável sob o ponto de vista jurídico. Embora objetivassem igualmente o aumento de produtividade, o caminho para atingir a meta divergia do estabelecido pelo Estatuto.

A questão do êxodo é sintomática dessa divergência, enquanto para Castello e seus assessores este era sinônimo dos problemas do campo e que refletia negativamente nos centros urbanos, no próprio campo e na economia nacional, devendo ser resolvido com a aplicação dos dispositivos previstos no Estatuto, a UDN defendia o êxodo como solução

³³⁵ Jornal **O Estado de São Paulo**, 24 de junho de 1964.

³³⁶ Jornal **O Estado de São Paulo**, 02 de outubro de 1964.

³³⁷ Jornal **O Estado de São Paulo**, 07 de outubro de 1964.

para os problemas do campo, transferindo para a cidade esse “grupo” que não tinha mais “função” no meio rural. Não se tratava mais de discutir reforma agrária, mas a modernização do campo, sendo a liberação de mão de obra um processo “natural”, a ser resolvido com a migração da população rural para os centros urbanos.

Portanto, na ótica do governo Castello, não se tratava de excluir os trabalhadores rurais do processo de desenvolvimento capitalista do campo, mas o contrário, a meta era inseri-los neste processo, orquestrando medidas como: a distribuição de terra e incentivos à produção, legalização da posse da terra, geração de empregos, entre outras. Conforme afirmação de Viana, *“em resumo a reforma deveria fomentar a criação de uma classe média rural estável e próspera, mediante acesso a terra própria, e aumento da produtividade.”*³³⁸

Assim como Bilac Pinto, Magalhães Pinto, em entrevista, dizia-se partidário das colocações de seu companheiro de partido, inúmeras vezes destacadas em entrevistas e divulgadas pelos jornais, apesar do crescente movimento dentro do partido que apontava para um possível voto favorável à emenda constitucional e ao Estatuto. De acordo com Magalhães Pinto,

(...) O Sr. Magalhães Pinto aproveitou a oportunidade para marcar nitidamente sua posição, assinalando que ela se aproximava bastante daquela que é defendida por Bilac Pinto. Não lhe adianta fixar críticas a pormenores do projeto do governo, examinando artigos e sugerindo pequenas alterações, pois sua divergência é fundamental: recusa o governador de Minas a estranha filosofia do projeto de reforma agrária que ainda pretende resolver: o problema por meio da criação da propriedade familiar, estímulo ao minifúndio que é um dos espantalhos de toda economia rural modernizada.

O governador de Minas entregou por escrito ao Presidente da República as suas sugestões que apenas condensam as decisões do encontro dos Secretários de Agricultura de Viçosa.³³⁹

A voz destoante de Magalhães Pinto encontrou eco em outras paragens com relação a negação da propriedade familiar, justificando tal negação com base na afirmação de que haveria no Estatuto

(...) um pensamento dominante de transformação generalizada da estrutura fundiária no Brasil em propriedade familiar, como o módulo para a aplicação da progressividade do imposto em função da dimensão do imóvel, exige a institucionalização da propriedade familiar (...) Como a propriedade familiar é contrária à produtividade e a exploração racional

³³⁸ VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**, op. cit. p.278.

³³⁹ **Jornal O Estado de São Paulo**, 03 de outubro de 1964.

da terra, isso significava a institucionalização da propriedade familiar em detrimento da empresa rural.³⁴⁰

Em se tratando de jogo de forças políticas, cada qual estabelecia a interpretação que lhe convinha para defender seus interesses, pessoais ou de classe. Em primeiro lugar a questão da propriedade familiar era estabelecida enquanto uma base de referência, para se dimensionar outras propriedades de acordo com as especificidades regionais e como referência para se distribuir novas propriedades. Não se cogitava transformar a estrutura agrária em propriedades familiares, até porque o Estatuto previa outras formas e tamanhos de propriedade, desde que produtivas. Além disso, os elaboradores do Estatuto não viam antagonismo entre propriedade familiar, produtividade e exploração racional da terra, desde que houvesse a uma efetiva política agrícola de suporte.

Na linha de argumentação “fundamentada” no que poderíamos definir de lógica do absurdo, centrava-se a fala do líder da UDN na Câmara dos Deputados em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*. Segundo Satiro, “*este é um projeto que nem na Rússia de hoje seria admitido. A União Soviética já revisou a fase experimental da transformação da propriedade rural em familiar. E é o que o projeto do governo aspira: transformar os latifúndios em chácaras.*”³⁴¹ No afã de bloquear qualquer proposta de reforma agrária, chegou-se a traçar esse paralelo entre Stalin e Castello, pois a referida experiência colocada pelo líder da UDN, referia-se ao período Stalinista.

Outro ponto polêmico do Estatuto transitava em torno da tributação, que a despeito de todos os esforços dos integrantes do GRET em apresentá-lo como uma política de “*planejamento democrático de distribuição de renda e da terra*”, os anti-reformistas entendiam-no como “*confisco puro e simples.*”³⁴² Questionava-se a complexidade dos dados, acusavam-no de imprecisão, reivindicavam a redução de alíquota e a sua completa supressão do Estatuto da Terra, sob a alegação que o imposto traria mais dificuldades para o desenvolvimento da agricultura.³⁴³ Segundo reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*,

(...) A restrição principal do presidente da UDN atinge os itens que tratam da tributação das atividades rurais. As demais disposições -inclusive a emenda constitucional - são julgadas aceitáveis pelo Sr. Bilac Pinto e poderia, assim, merecer o acatamento da grande maioria da UDN. Quanto ao imposto, observa o deputado que ele tem fins extrafiscais, tendendo a provocar a reforma da estrutura rural por meio do constrangimento imposto aos proprietários numa redistribuição forçada da

³⁴⁰ Idem.

³⁴¹ Jornal *O Estado de São Paulo*, 07 de outubro de 1964.

³⁴² BRUNO, R. Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.13.

³⁴³ Jornal *O Estado de São Paulo*, 08 de outubro de 1964.

propriedade a que a atual organização agrária do País não resistiria. Este é o ponto inaceitável que o sr. Bilac Pinto confia ainda ser reexaminada pelo Marechal Castello Branco.

Tal posicionamento foi compartilhado por Delfim Netto, assessor de Bilac Pinto. Segundo Campos, Delfim “*chacoteava a reforma agrária, como tendente a criar ‘chácaras na Amazônia’ e hiperbolicamente, alegava que os tributos, como concebidos, acabariam convertendo as grandes propriedades agrícolas, implantadas como empresas industriais, em inexpressíveis minifúndios.*”³⁴⁴

A questão das Cooperativas Agrícolas, também foi duramente criticada, sob a alegação de que estas tinham um teor socializante, que funcionava como elemento de intervenção estatal em detrimento das ações individuais. Na ótica do GRET e do governo, as Cooperativas tinham uma função primordial de amparo aos produtores, servindo como um elo entre esses e os órgãos governamentais responsáveis pela política agrícola e reforma agrária. De início funcionariam com ajuda financeira do Estado até que se tornassem plenamente “independentes” financeiramente.³⁴⁵ Mas de acordo com comentários de Bilac Pinto, representando as posições de uma maioria dentro da UDN

Continua, assim, inteiramente inaceitável, não só para a UDN, como ampla maioria do Congresso. Isso em decorrência da persistência inexplicável num homem da estatura do ministro Roberto Campos, de encarar o problema a partir de uma perspectiva não só errônea como “nitidamente marxista”. Diz o Sr. Bilac Pinto, que o projeto determina a criação de Cooperativas Agrícolas, de inspiração claramente marxista, pelas conseqüências políticas, sociais e econômicas que seguramente resultaria de sua aplicação (...) As cooperativas preconizadas no projeto, além de inoperantes para a solução dos problemas, implicariam em avançada socialização das atividades rurais, pois os proprietários das terras perderiam totalmente seus direitos sobre as mesmas, pois nada poderiam fazer a não ser por meio dessas cooperativas e, portanto, do Estado. Seriam mantidos como proprietários, mas nenhum direito teriam de utilizar as terras, a não ser agindo por intermédio e em conformidade com o rígido esquema socialista prefigurado no projeto.³⁴⁶

O acirramento dos debates ressaltava a ineficácia da estratégia até então adotada pelo governo. As reuniões constantes com líderes partidários ao invés de reverterem-se em

³⁴⁴ CAMPOS, R. **Lanterna na Popa**, op. cit. p.690.

³⁴⁵ Segundo o Estatuto da Terra, as CIRAs, seriam constituídas de parceiros que tiverem adquirido lotes ou parcelas em áreas prioritárias destinadas à Reforma Agrária, ou então em casos de colonização fora da zona prioritária. (...) Sua função era cuidar preferencialmente: da produção rural; das vendas em comum; dos créditos e financiamentos; da industrialização; do beneficiamento; da classificação; da padronização; da embalagem e outras operações necessárias ao preparo ou transformação da produção dos associados para a comercialização; da prestação de serviços, inclusive relacionados com a mecanização e a eletrificação; de assistência técnica; da assistência social; do seguro agrícola e construção de habitações. Decreto n.º 56798, de 27 de agosto de 1965. In: CONTAG, **Estatuto da Terra, op. cit.**

³⁴⁶ Jornal **O Estado de São Paulo**, 24 de setembro de 1964.

catalisadores de apoio ao projeto, apenas revelavam e fortaleciam impasses que respingavam no interior dos partidos. Carlos Castello Branco, ao descrever uma dessas reuniões de Castello com o presidente da UDN, ressaltava que

A obstinação de lado a lado é, aliás, a característica do debate que se separou em campos opostos uma ala da UDN e o Governo. Ela se nutre no temperamento irreduzível dos dois principais contendores – o Marechal Castello Branco e o Sr. Bilac Pinto – mas encontra sua força principal no fato de que nem um lado nem outro deseja ouvir ponderações: o problema deixou de ser técnico para ser apenas político, e é no plano político que encontrará o seu destino e, se tudo correr bem, a sua solução.³⁴⁷

A verdade é que as modificações reclamadas pelos principais partidos eram substanciais e implicavam numa verdadeira reformulação do projeto, a começar pelas diretrizes básicas sobre as quais ele foi construído. Daí as imensas dificuldades de fórmulas clássicas de composição e entendimento, e a fixação de áreas firmes de resistência de tal sorte que o destino do projeto no Congresso estava sendo considerado com pessimismo pelos assessores mais próximos do marechal Castello Branco.³⁴⁸

Diante disso, Castello muda sua estratégia e adia o envio da proposta de Emenda Constitucional e do Estatuto da Terra, inicialmente previsto para o início do mês de outubro. Tal mudança incluía a divulgação da Emenda e do projeto oficial nos meios de comunicação e reuniões abertas com as bancadas. O objetivo consistia em reverter os votos contrários, angariar votos dos indecisos e buscar apoio dos partidos menores com o propósito de ampliar a base de apoio para a aprovação do projeto, sem que isso incorresse no desvirtuamento total da proposta. Assim, no dia três de outubro o jornal *O Estado de São Paulo* divulga a seguinte notícia:

O presidente da república decidiu hoje adiar por dez dias, no mínimo, o envio ao Congresso do projeto do Estatuto da Terra, acompanhado das respectivas emendas constitucionais. Durante esse período além de divulgar, por intermédio da imprensa, as íntegras daquelas proposições, o marechal Castello Branco enviará os ministros da Agricultura e Planejamento à Câmara, para debater com as lideranças partidárias vários aspectos da propositura.

(...) Ao invés do Presidente provocar o debate com a mensagem já em tramitação no Congresso, o que faz é revelar sua posição antecipadamente, deixando as forças políticas representadas no Legislativo inteira liberdade de críticas. Esforça-se-à o governo para convencer os parlamentares sobre as vantagens de seu projeto de reforma agrária, mas manter-se-à receptivo a qualquer sugestão útil, disposto mesmo a subscrever alguns dos pontos de vista que venham a ser anunciados no debate.

³⁴⁷ CASTELLO BRANCO, C. **Os Militares no Poder**, op. cit. p.142.

³⁴⁸ Jornal **O Estado de São Paulo**, 08 de outubro de 1964.

Reunião com as bancadas do UDN, PSD, PTB e os pequenos partidos, deverão ir o ministro do planejamento com seus assessores, dentre eles o José Gomes da Silva e o Hugo Leme, Ministro da Agricultura, munidos com todos os dados sobre o Estatuto.

Segundo relatos dos integrantes do GRET, a metodologia adotada para as reuniões consistia em responder aos questionamentos, recolher sugestões e apresentar os argumentos do governo com relação à necessidade da lei. No entanto, em várias ocasiões, segundo esses relatos, as reuniões desencadeavam discussões acaloradas.

Para os membros do GRET, a reunião mais tumultuada foi com a bancada da UDN, pela incompatibilidade de concepções e por congregar um maior número de deputados e senadores que faziam clara oposição ao projeto do governo. Segundo o próprio Roberto Campos, na reunião com a UDN

Os deputados se viram expostos a uma saraivada de estatísticas, todas plausíveis, Bilac Pinto tentando demonstrar a desnecessidade, e eu, a urgência da reforma agrária. Foi então que formulei, para consolo dos deputados, minha teoria de que as estatísticas são como biquíni: o que revelam é interessante, mas o que escondem é essencial.³⁴⁹

Segundo os integrantes do GRET que acompanharam a reunião, Roberto Campos procurava colocar Bilac Pinto na defensiva citando vários documentos da UDN que apresentavam pontos em comum com o Estatuto da Terra. No entanto, o presidente da UDN insistia que os problemas seriam solucionados com a política agrícola e a transferência para a indústria de parte da mão de obra rural, sem tocar na estrutura da propriedade. Em função dessa insistência, Roberto Campos declarou ironicamente que, Bilac Pinto e a UDN,

Ao advogar uma rápida emigração dos campos para a indústria urbana, e ao mesmo tempo, uma intensa automatização da indústria, Bilac estaria inconscientemente promovendo uma nova e perigosa teoria populacional – a “solução Guandu”. Meu comentário irônico deflagrou indignado debate, em que fui apoiado por Brito Velho, combativo deputado gaúcho do PL, que advertiu a audiência ao lembrar que a “solução Guandu” tinha precedentes na “solução Swift”. Esse grande humorista inglês dissera em sua sátira que alguns excedentes populacionais poderiam ser convertidos em salsichas.³⁵⁰

³⁴⁹ CAMPOS, R. **A Lanterna na Pupa**, op. cit. p.689.

³⁵⁰ A “Solução Guandu”, fazia referência ao caso dos mendigos que foram lançados no rio Guandu pela polícia carioca, episódio que, segundo Campos, causou enorme embaraço a Carlos Lacerda, então governador da Guanabara. CAMPOS, R. **A Lanterna na Pupa**, op. cit. p.688.

A discussão que quase se transformou em violência física, segundo o jornalista Carlos Castello Branco, foi “*contornada, mas teria agravado a situação conhecida: quem era contra ficou mais contra, quem era a favor ficou mais a favor.*”³⁵¹

De fato, os discursos anti-reformistas tornaram-se mais violentos e centrados no objetivo de desqualificar a legitimidade do governo Castello ao afirmar que suas reformas não passavam uma mera continuidade das reformas apresentadas pelo governo João Goulart, seria a continuidade do esquerdismo no Brasil. O discurso proferido pelo Sr. Deputado Abel Rafael do PRP resumia a opinião de muitos congressistas e ao mesmo tempo condensava o teor no qual centravam-se as críticas ao governo e à sua proposta de reforma agrária. De acordo com este,

É a mesma coisa. É só mudar o nome. Estamos vendo que os mesmos teóricos estão procurando as soluções. São os mesmos homens, acadêmicos distantes da realidade social. Diríamos que são as mesmas pessoas. Quando, por ventura vamos a algum Ministério, são os mesmos assessores do tempo do Sr. João Goulart; na SUNAB, no Planejamento, em todo lugar, os mesmos homens. Então, são as mesmas soluções que eles nos apresentavam, embora dourando-as com palavras um pouco diferentes. A história se repete.

Nos parece que o governo do Sr. Castello Branco é o testamenteiro do Governo do Sr. João Goulart que nomeou seu testamenteiro o Marechal Castello Branco. As mesmas coisas ressurgem neste Governo. Para que houve uma revolução? Foi, por ventura, contra o Senhor João Goulart, ou contra o Senhor Brizola? Por mim eu nunca me levantaria contra o Sr. João Goulart, com quem tinha boas relações, nem contra o Sr. Brizola, contra quem, pessoalmente, nada tenho, mas sim, contra as suas idéias, contra o seu esquerdismo contra o rumo que tomava a administração no Brasil.

A mim, portanto, não interessa que seja o Sr. João Goulart nem o Sr. Castello Branco. Interessa o rumo de suas idéias, interessa o esquerdismo de sua administração. E hoje, vemos com desprazer que a revolução dominante pelos seus detentores, apenas substituiu os homens, não substituiu idéia nenhuma. Então, não é uma revolução de idéias, é apenas a luta de ambiciosos que tomaram o poder para realizar as mesmas coisas que os anteriores queriam realizar.(...)Queria dizer que o governo está sem bússola e sem leme. Agora vem a reforma agrária, a mesma do Sr. João Goulart e o Sr. Brizola. É melhor mandar buscar o Sr. João Goulart e o Sr. Brizola no exílio, porque eles teriam mais autenticidade para realizar essa reforma do que o Sr. Castello Branco, que veio em nome da anti-reforma agrária.³⁵²

Sem dúvida, as afirmações do Deputado e as reações suscitadas pelo seu discurso refletiam a inquietação que o tema provocava. Até a Comissão Mista organizada

³⁵¹ CASTELLO BRANCO, C. **Os Militares no Poder**, op. cit.143.

³⁵² Discurso do Deputado Abel Rafael, na Câmara dos Deputados, em 26 de outubro de 1964.

para o estudo da matéria não foi poupada, sob a alegação de que esta era composta de parlamentares com “grande afinidade” com o tema e com o partido de Goulart.

Mesmo entre os que se colocavam favoráveis à reforma, havia um “*receio do passo decisivo que se iria dar.*”³⁵³ O apoio existia, mas era vulnerável à dinâmica do jogo de forças políticas que se estabeleceu em torno da matéria.³⁵⁴

Em meio ao turbilhão de emendas e substitutivos que objetivavam manipular e alterar toda a filosofia e sistemática do projeto, o governo travava uma “quebra de braço” para mantê-lo fiel em suas bases. Diante do radicalismo, restou ao governo e ao GRET, nos dizeres de Bruno, reavaliar as prioridades.³⁵⁵

As negociações e o trabalho de convencimento mostraram-se igualmente vulneráveis, dando lugar ao processo de concessões conciliatórias para aprovar o projeto. De fato, nenhum instrumento considerado imprescindível foi suprimido da Emenda Constitucional ou do Estatuto da Terra, mas sem dúvida, os pontos alterados de alguma forma prejudicaram a sistemática do projeto original. De acordo com o jornalista Carlos Castello Branco, em sua coluna diária,

O presidente da república resolveu agir politicamente no caso da reforma agrária, ao determinar, ainda contrariando o pensamento do Ministro Roberto Campos, uma revisão tanto do texto da emenda constitucional quanto do projeto de Estatuto da Terra, de modo a atender algumas das

³⁵³ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op.cit. p.338.

³⁵⁴ Uma voz destoante em meio às incertas manifestações de apoio que o governo conseguiu angariar pode ser atribuída a Brito Velho do PL gaúcho. Em seu discurso proferido na Câmara dos Deputados no dia 20 de outubro de 1964, Brito Velho chama a atenção para as conseqüências políticas que poderiam advir das ameaças veladas ao Executivo em função da proposta de reforma agrária, e ao mesmo tempo defende a Reforma Agrária do governo, desabonando as críticas até então realizadas. Em seu discurso ressaltava que: “Erram e gravemente os que vêem nos Projetos – Emenda Constitucional e reforma agrária – qualquer discordância com o direito natural ou com a doutrina da Igreja, consubstanciada particularmente nos documentos pontifícios, publicados nos últimos setenta anos. Erram os que imaginam estar implícitos, no conceito de Democracia, o sistema vigorante de garantir ao direito de propriedade, a exigir, para a desapropriação por interesse social, pagamento prévio e em dinheiro. Erram os que, ao tratar de reforma agrária, esquecem ou subestimam os aspectos sociais da questão, pondo a tônica no problema econômico da produtividade e produção, a denotarem que se fundamentam em concepções que está longe do Humanismo Cristão, e se aproximam do economicismo marxista. Erram os que proclamam ser a pequena propriedade, de caráter familiar, necessariamente incapaz de produção, para mercado, restringindo-lhe a aptidão à chamada produção de subsistência. Fazem-no por ignorarem, de todo, o que é capaz o cooperativismo e por não saberem que, em regiões do país, tal como o Rio Grande do Sul, essa espécie de propriedade rural, atuante e florescente, apesar os azares climáticos e do esquecimento do poder público, é desmentido vivo do que contra ela se articula. Erram os que lutam pela concentração da propriedade, favorecendo a permanência da maioria na condição de assalariado, ainda que, condignamente retribuídos por seu trabalho, quando a tendência moderna predominante é elevar o maior número à categoria, ao status de proprietário. Erram os que descobrem no Projeto a intenção de transformar o Brasil num tabuleiro de hortas, ou chácaras, de vez que a propriedade familiar rural não se conforma com isso, e, aos demais, porque o mesmo Projeto dá grande importância e realce a empresa rural de tipo capitalista.”

³⁵⁵ BRUNO, R. Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto, op. cit. p.15.

principais objeções que levavam a UDN a opor-se a essa iniciativa reformista.³⁵⁶

A contestação de Roberto Campos dizia respeito à diminuição da alíquota que recairia sobre a cobrança do imposto progressivo, considerado um importante instrumento de punição e liberação de terras, além de fonte de recursos para a sistemática de implantação dos planos de reforma agrária pela União. A alteração da taxa de 0,5% para 0,2% foi considerada pelos integrantes do GRET uma derrota do governo frente ao movimento anti-reformista. Assim como a perda do controle da União frente à arrecadação do imposto territorial para os Estados. A partir das alterações exigidas pelos partidos, o Estado ficaria com vinte por cento da arrecadação e oitenta por cento seria repassado para os municípios. Para os governistas, partindo do princípio que os projetos de reforma agrária partiam do executivo, essa medida comprometia a destinação dos recursos para a implementação dos projetos.

Para aprovar o item referente aos pagamentos das desapropriações em títulos da dívida pública, teve que ceder na questão da exata correção monetária e restringir esses pagamentos em casos de desapropriação das propriedades caracterizadas como latifúndio, excluindo dessa forma de pagamento as benfeitorias, que passariam a ser ressarcidas sempre em dinheiro. O jornal *Folha de São Paulo*, ao caracterizar a posição udenista frente às alterações da emenda constitucional, oferecia a dimensão do sentimento de insatisfação presente em boa parte do Congresso Nacional e em vários setores da sociedade, ao afirmar que, “*após muito debate, a UDN conseguiu afinal que algumas de suas ponderações fossem atendidas. De qualquer forma, a emenda proposta pelo governo, embora amortecida, é mais do que os udenistas supunham aprovar.*”³⁵⁷

Em meio aos embates políticos, a Emenda Constitucional, foi aprovada, em 10 de novembro de 1964, pelas mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, seguida da aprovação do Estatuto da Terra, Lei 4504, em 30 de novembro de 1964.

A persistência do governo em manter as propostas da Emenda Constitucional e do Estatuto da Terra, a despeito da intensa movimentação anti-reformista, pode ser considerada como importante indício de sua convicção acerca da necessidade da reforma agrária. Para Castello, a estrutura agrária fincada do binômio latifúndio-minifúndio

³⁵⁶ CASTELLO BRANCO, C. **Os Militares no Poder**, op. cit. p.144.

³⁵⁷ Trecho de reportagem do jornal *Folha de São Paulo* extraído do livro de SILVA, J.G. **A Reforma Agrária no Brasil**, op. cit. p.141.

constituía um obstáculo estrutural para o processo de modernização e industrialização do Brasil.

Neste sentido, o jogo de forças estabelecido revelava muitos elementos de continuidade com o período anterior. Se por um lado havia o governo elegendo um determinado tipo de reforma agrária como elemento essencial ao processo de desenvolvimento do país, por outro havia um movimento anti-reformista, utilizando-se dos mesmos argumentos do pré-64 para refutar a idéia da reforma agrária.

Mas se não havia uma esquerda atuante, elemento que justificava, na visão desses, a permanente “vigília” geradora de toda sorte de obstrução com a qual o tema foi abordado, então o que lastreava a intensa oposição ao tema no período pós-golpe? Em verdade, o que estava na raiz do problema era o significado simbólico construído em torno do próprio tema. A *Reforma Agrária* necessariamente era tida como sinônimo do fim da propriedade privada ou fim do poder representado por esta. Desta feita, o que impulsionava o movimento oposicionista era a tentativa de barrar qualquer lei que, de certa forma, possibilitasse a mudança da estrutura agrária, configurando-se em uma ameaça a propriedade privada. Pouco importava se a reforma pretendida pelo governo tinha teor capitalista, explicitada em sucessivas reuniões com as bancadas partidárias e associações de classe, cujo discurso apontava para a preservação da propriedade produtiva.

Isso porque para a oposição, a idéia centrava-se na perspectiva de que o desenvolvimento rural, especificamente, e do país de uma forma geral, não necessariamente teria que vir precedido de mudanças na estrutura agrária do país. Como destaca Bruno, obstáculo não significava, propriamente, antagonismo.³⁵⁸ E os militares contrários ao reformismo de Castello, que desde do início das discussões fizeram uma oposição velada no que se refere à lei do Estatuto da Terra, partilhavam desde mesmo princípio.

A promulgação do Estatuto, sem dúvida representou um avanço, mesmo diante dos trancos e solavancos sofridos no seu processo de estruturação. Apesar de ter sido vulnerável às pressões dos que efetivamente “compartilhavam os meandros poder do político” o Estatuto conseguiu condensar os fundamentos jurídicos que tornariam possível o desencadeamento da Reforma Agrária no Brasil.

Neste sentido, o Estatuto da Terra encerrava uma etapa e ao mesmo tempo reabria uma outra. Sua promulgação encerrava as reivindicações em prol de uma lei que regulamentasse um sistema de medidas capaz de transformar a estrutura agrária brasileira.

³⁵⁸ BRUNO, R. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra*, op. cit. p.109.

Por outro, as conseqüências de sua malfadada aplicação, ou não aplicação, alavancou o ressurgimento das reivindicações em torno da reforma agrária, com vistas à aplicação do Estatuto da Terra. Ou seja, o Estatuto da Terra, nos dizeres de Palmeira, “*tornou-se uma referência capaz de permitir a reordenação entre os grupos e propiciar a formação de novas identidades,*”³⁵⁹ empunhando velhas bandeiras.

3.2 – (DES) CAMINHOS: A COLONIZAÇÃO DIRIGIDA E A APROPRIAÇÃO À ESQUERDA DO ESTATUTO

Com a promulgação do Estatuto, novas dificuldades juntavam-se ao rol das velhas dificuldades, já que a oposição ao projeto não desapareceu com a concretização do mesmo em lei. Em discurso em Joinville em 10 de novembro de 1966, portanto dois anos após a aprovação do Estatuto, Castello Branco ressaltava que embora o governo estivesse tentando colocar em andamento os dispositivos e as fases estabelecidas em lei, este encontrava dificuldades em função (...) *de uma velha estrutura agrária muito distante de uma desejada e moderna estrutura social, de uma extensão de território em contraste com os recursos existentes e de uma mentalidade inadequada em muitas regiões do país.*³⁶⁰

A essas dificuldades somava-se a incapacidade do governo em ultrapassar os obstáculos impostos pela configuração complexa na qual fundamentava-se a proposta no que se refere à sua primeira fase, caracterizada pela organização dos cadastros, pelo zoneamento e preparação do sistema tributário, além dos problemas burocráticos e administrativos gerados dentro do órgão, IBRA, criado para a operacionalização da proposta e que efetivamente não conseguia fazer avançar os trabalhos operacionais.³⁶¹

Apesar de ter conseguido manter, na Constituição de 67, os dispositivos estabelecidos com a Emenda Constitucional n.º10, o fato é que Castello conseguiu, num contexto político desfavorável, avançar na concretização das leis, mas, no terreno prático, poucas ações foram finalizadas. Como as demais medidas do Estatuto dependiam da concretização da primeira fase, a morosidade desta seguia comprometendo a execução das demais ações num movimento em cadeia.

³⁵⁹ PALMEIRA, M. Modernização, Estado e Reforma Agrária. In: **Estudos Avançados**. n.º 7, 1989. p.95.

³⁶⁰ CASTELLO BRANCO. **Discursos**, op. cit. p.60.

³⁶¹ SILVA, G. S. **A Reforma Agrária no Brasil**, op. cit.

Assim, a organização do Plano Nacional de Reforma Agrária e dos Planos Regionais, bem como as desapropriações nas áreas prioritárias, a legalização de posse, a colonização, a discriminação das terras públicas e até mesmo a tributação, permaneciam à mercê da finalização dos trabalhos de zoneamento e cadastramento.

Conforme já enfatizado em trecho do livro *A Lanterna na Popa* de Roberto Campos, o tempo restante do governo Castello foi gasto no trabalho de preparação dos cadastros, definição dos módulos, sistematização da tributação e do Plano Nacional de Reforma Agrária. Desta feita, ao final de seu governo, de prático, seguiu-se a decretação das áreas prioritárias, bem como a publicação de uma série de decretos regulamentares relativos ao Estatuto, mas cuja continuidade dos trabalhos passou a depender venalmente do sucessor de Castello Branco. Tarefa, aliás, cada vez mais distante no horizonte. Contraditoriamente, as reformas que necessitavam de um sucessor para o seu processo de implantação eram as mesmas que ocasionavam o alargamento das fissuras em sua suposta base aliada, engrossando as reivindicações oposicionistas rumo a um redirecionamento da política governamental, principalmente com relação à questão da implantação do Estatuto.

Neste sentido, a oposição frente às reformas, especialmente aqui a agrária, transformou-se em uma importante fonte de apoio à ala do governo, insatisfeita com o reformismo de Castello³⁶² e ansiosa para tomar as rédeas da situação. Nestes termos, segundo Elio Gaspari, Costa e Silva soube administrar em seu favor os percalços políticos do governo, sinalizando em prol de uma política mais conciliadora com os interesses oposicionistas. Segundo o autor,

Enquanto Castello procurava manter uma ordem constitucional e se chocava com o radicalismo, Costa e Silva valia-se dele. (...) Castello recuava, Costa e Silva avançava. (...) Em maio de 1964, durante uma recepção oferecida pelo presidente alemão Heinrich Lübke no Copacabana Palace, aproximou-se do visitante e, apontando para a casaca de Castello, disse: 'Quem devia estar com essa casaca era eu, mas não quis'. (...) Costa e Silva roera com astúcia e audácia a autoridade de Castello. Se os radicais abriam uma crise exigindo a cassação do ex-presidente Juscelino Kubitschek, o ministro da Guerra tornara-se portavoz da exigência. Quando surgia um movimento contra a realização de eleições, o ministro amparava-o. Se Castello procurava pacificar as relações dos intelectuais com o governo, seu ministro solidarizava-se com a caça às bruxas na Universidade de São Paulo. Quando o governo acertava, Costa e Silva era seu ministro da Guerra. Quando o Presidente desagradava os quartéis, Costa e Silva transformava-se em comandante revolucionário, capaz de negociar a indisciplina. Jogara nessas duas posições com maestria. Colocara-se como estuário das frustrações de todos aqueles que achavam necessário aprofundar o processo arbitrário e

³⁶² BRUNO, R. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra*, op. cit.

punitivo. Não que fosse um radical: era apenas um manipulador da anarquia. (...) Amparado pelo dispositivo militar, favorecido pela impopularidade de Castello e apoiado pela elite política ligada ao governo, Costa e Silva era chamado pelo *Jornal do Brasil* de encruzilhada de todas as aspirações. Eleito indiretamente pelo Congresso em outubro de 1966, juntara aspirações demais na sua encruzilhada. Aos políticos, oferecia mais abertura. Aos militares, a continuação do regime. (...) E acenava com uma política econômica mais suave que a de Castello. Castello acreditava que com a fúria legiferante dos últimos meses de seu governo, quando se votaram uma Constituição e dezenas de novas leis, seu sucessor assumiria enquadrado, mas Geisel desafiara seu otimismo: ‘Ora Presidente, tenha paciência. Na primeira dificuldade que o Costa e Silva tiver ele bota tudo isso fora. Se apóia no Exército ou nos amigos dele e vira ditador.’³⁶³

Para além do processo de corrosão política, que minou as expectativas de um sucessor em sintonia com o projeto castelista, havia, ainda, segundo Roberto Campos, as limitações inerentes à proposta, evidenciadas no transcorrer do processo de implantação do Estatuto. A consequência da conjugação desses fatores seria o emaranhado de medidas sem uma finalização no qual se transformou a tentativa de implantação da proposta, facilitando o seu progressivo desvirtuamento ou revogação tácita, segundo Martins³⁶⁴, nos governos posteriores. Assim, Campos, ao ressaltar a diferença de pensamento entre Castello e seus sucessores, assumia que a incapacidade de promover a reestruturação agrária em tempo hábil, no decorrer do governo Castello, foi um dos motivos para o agravamento da má distribuição de renda no país. De acordo com o autor,

(...) no caso do Estatuto da Terra as intenções foram melhores que os resultados. O trio gaúcho de presidentes militares que se sucederam – Costa e Silva, Médici e Geisel – não tinha o mesmo sentido dramático do problema de acesso à terra que tinha Castello, espectador do conflito agrário do agreste nordestino, e consciente do sonho do caboclo de uma nesga de terra perto do açude. Médici era pecuarista, habituado à grande propriedade, e Geisel, medularmente preocupado com os problemas urbanos de industrialização. (...) Hoje se reconhece, na literatura econômica, que nossa falha em promover uma adequada reestruturação agrária foi um dos motivos para a má distribuição de renda no Brasil, comparativamente aos dois rivais asiáticos – Taiwan e Coréia do Sul. A reforma agrária foi parte do elenco de reformas desses países na década de 60, o que não só melhorou a distribuição da renda como do poder político entre as cidades e o campo, impedindo distorções de preços punitivos para a agricultura, para subvencionamento dos consumidores urbanos.³⁶⁵

³⁶³ GASPARI, E. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p.p.270/273.

³⁶⁴ MARTINS, J. S. *A Militarização da Questão Agrária no Brasil*, op. cit. p.54.

³⁶⁵ CAMPOS, R. *A Lanterna na Pupa*, op. cit. p. 695.

A despeito do *sentido dramático do acesso a terra*, atribuído a Castello pelo autor e teoricamente ausente nos demais governos, ressalta-se que o cerne da divergência ultrapassa essa questão. Para Castello, o aumento da produção e produtividade, causa e efeito do processo de modernização do campo e fator condicionante para a diminuição dos desníveis de desenvolvimento entre campo e cidade, requeria um reordenamento da estrutura fundiária, algo que todos os demais governos militares julgaram desnecessário e até mesmo contraproducente.

Segundo a análise realizada por Castello e seus assessores, havia uma demanda crescente que não era acompanhada no mesmo ritmo, pela oferta de produtos agrícolas. Tal desequilíbrio, na ótica do governo, operava desfavoravelmente tanto no que tange à manutenção dos preços dos produtos agrícolas como também contribuía para o descontrole inflacionário, considerada uma das pragas inibidoras do desenvolvimento nacional. No discurso pronunciado em Cuiabá, Castello reafirmava a preocupação com a necessidade de aplicação de medidas que organizassem e incentivassem o setor agropecuário, posto que, no seu entender, “*o ritmo de desenvolvimento deste setor deve ser superior ao da expansão demográfica, na tentativa de controlar o êxodo dos campos e a demasiada concentração urbana (...)*.”³⁶⁶

A preocupação com a concentração urbana advinha da análise de que o setor industrial não tinha condições de absorver o contingente populacional, agravando o problema do desemprego e da miséria nas cidades, o que potencialmente enfraquecia o consumo. Mas a essa preocupação somava-se o fato de que o reaquecimento do setor proporcionaria, além da oferta maior de produtos no mercado, o excedente necessário para reverter a posição do país de importador de alguns produtos primários, inclusive agrícolas, em grande exportador, fortalecendo a poupança interna.

Assim, conjuntamente à adoção da política de preços mínimos, entendida como imprescindível naquele momento, pois ofereceria certa segurança frente às inconstâncias do mercado, o governo entendia que o reordenamento da estrutura fundiária tornava-se imprescindível em função dos obstáculos impostos por esta rumo à concretização de seus objetivos.

Dessa forma, tal reordenamento a que se refere, passava pela defesa de um sistema de distribuição de terra que favorecesse a ampliação de uma classe média rural, com pleno estímulo à sua capacidade de produção e, obviamente, de poder de consumo. Mas o

³⁶⁶ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 20 de março de 1966. Secretaria de Imprensa, p.77.

aumento da produção e produtividade passava, sobretudo, pelo combate às duas malformações dessa estrutura: o latifúndio improdutivo e o minifúndio. O primeiro em função do sub-aproveitamento da terra, utilizando-a como fator de especulação, gerando uma “riqueza estéril”, fator de desestímulo ao uso eficiente da terra e da força de trabalho, e o minifúndio, que por seu tamanho reduzido incapacitava o proprietário de obter rendimentos compatíveis para o investimento em equipamentos capazes de proporcionar o aumento da produtividade.

Para o primeiro caso a tributação e a desapropriação seriam as formas mais adequadas de desestímulo ao uso especulativo da terra, e no segundo caso a distribuição de terras e a organização dos proprietários em cooperativas, objetivando acesso mais fácil aos créditos e assistência técnica, as medidas mais plausíveis. A esse intento somava-se a questão da regularização da posse da terra e dos contratos de arrendamento e parceria. A permanência do enorme contingente de produtores rurais à margem da regularização da posse da terra comprometia sobremaneira a produção e produtividade, dado o estado de permanente instabilidade e dificuldade de acesso a crédito e assistência técnica. Neste mesmo sentido, defendia-se a regulamentação das relações contratuais no campo.

Em resumo, o aumento e diversificação da produção e a intensificação da produtividade, não somente dependia do esquema de mudança econômico-social, mas também de uma política agrícola entendida como adoção de um novo sistema tributário sobre a terra, educação, assistência técnica, organização em cooperativas e a melhoria do sistema de créditos, para que fosse acessível a todos os proprietários, independente do tamanho do imóvel.

A análise realizada por Castello e seus assessores não encontrava eco entre os militares mais conservadores. Havia somente um ponto em comum, a importância da agricultura na economia nacional, pois em todo o resto divergiam. O cerne da divergência versava sobre o entendimento de Castello quanto à análise da estrutura agrária compreendida como obstáculo ao desenvolvimento do campo. Para os militares posteriores a Castello, a estrutura agrária não era impedimento para o desenvolvimento do campo, portanto, promover mudanças na estrutura agrária, com base em uma reforma agrária, ainda que tivesse contornos capitalistas, era inócua, desnecessária e somente traria mais instabilidade ao sistema produtivo agrícola. Essas concepções distintas, em muitos aspectos, eram endossadas pelas avaliações sobre a situação da agricultura brasileira, realizadas pelos assessores de governo a partir de Costa e Silva. Sobre esse debate Delgado afirma que

A leitura sobre o desempenho do setor agrícola no Pós-guerra, na perspectiva do PAEG (1964-66), tentou fazer um misto da interpretação da agricultura expressa no Plano Trienal (63-65) e uma ponte com a visão desenvolvimentista-funcionalista (EPEA, 1965:91-108). Diagnosticou atraso no desempenho da agricultura, comparativamente à indústria, baixo grau de incorporação tecnológica, facilitado por uma fronteira agrícola em contínua expansão, estagnação no comércio exterior, pressões inflacionárias oriundas do desenvolvimento da agricultura e inadequação da estrutura agrária. A esse diagnóstico, o grupo da USP, liderado por Delfim Netto (1965:279-298), respondeu com uma crítica radical conservadora, fortemente apoiada na justificação técnica e econométrica. Os pontos principais desse debate foram os seguintes: os preços por atacado de produtos agrícolas no período 1949/63 cresceram sistematicamente aquém dos preços industriais, não havendo pressão inflacionária oriunda da agricultura; o produto bruto do setor agrícola tem crescido a taxas adequadas à trajetória do produto industrial no pós-guerra; as exportações agrícolas ficariam de fato estagnadas e não diversificadas; *a estrutura agrária não seria problema para o crescimento, nem haveria necessidade de reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra* (grifo meu), mas tão somente ações pontuais e regionais (Leia-se Nordeste), onde o sistema agrário não responderia ao sistema de preços; a agricultura precisaria se modernizar e continuar cumprindo suas funções clássicas no desenvolvimento econômico. Esse diagnóstico e programa de crescimento agropecuário, explícito nas teses de 1963-64 do grupo da USP liderado por Delfim Netto, correspondem, na verdade, a uma proposta de modernização sem reforma. O resgate das teses modernizantes de Delfim Netto e de seu grupo iniciou-se no governo Castelo Branco como reação ao Estatuto da Terra, mas manifestou-se como projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda em 1967, e começou a implantar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária.³⁶⁷

Portanto, por essa avaliação, o aumento da produção e da produtividade poderia desvincular-se de medidas que almejassem mudanças da estrutura fundiária, pois a raiz do problema encontrava-se em outra esfera, na falta de incentivos fiscais, de créditos e subsídios, e o aperfeiçoamento do setor agrícola poderia ser alcançado com a aplicação de uma efetiva política agrícola. Tais pressupostos foram defendidos inclusive pelos setores contrários à organização do Estatuto da Terra, sob a alegação de que havia um grande número de proprietários com terra mas sem condições de fazê-la produzir.

Esta alegação também era utilizada para justificar a oposição ao novo sistema de tributação, pois serviria apenas, segundo os opositoristas, para agravar a situação dos proprietários sem condições de fazer sua terra produzir, configurando-se, por isso, em mero confisco de terras.

³⁶⁷ DELGADO, G. C. Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: Um Estudo da Reflexão Agrária. In: **Estudos Avançados**, 15 (45), 2001. p.p.160/161.

Apesar das afirmações de Delgado, o governo Costa e Silva não representou uma ruptura brusca com o governo anterior, mas sem dúvida foi no seu governo que mudanças substanciais com relação à questão agrária começaram a ser cristalizadas. Como elemento que aglutinou em torno de si a forte representação anti-Castello, Costa e Silva, logo depois de sua posse, em mensagem enviada ao Congresso procurou demarcar um posicionamento “revisonista” com relação ao governo anterior, ao destacar que

O governo que tenho a honra de chefiar encontrou situação delicada, a despeito da grande obra de desbravamento realizada pelo eminente marechal Humberto de Alencar Castello Branco, cujo falecimento privou o Brasil da figura de um estadista excepcional. Muito há que consolidar, recompôr, refazer, reconstruir.³⁶⁸

No entanto, ao mesmo tempo em que havia uma forte movimentação dentro do governo que rumava para o fortalecimento do discurso em prol da substituição da política de mudança da estrutura agrária pelo enrijecimento da política agrícola, nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso, nos anos subseqüentes de seu governo, o termo Reforma Agrária ainda aparecia discriminado.

Mas a partir de 1967 o termo Estatuto da Terra e “a prestação” de contas quanto às atividades desenvolvidas relacionadas à lei, presentes no item “Economia e Políticas Sociais” das mensagens anuais de Castello, desaparecem do discurso oficial. Em seu lugar, o termo Reforma Agrária começa a ser apresentado enquanto sinônimo de política agrícola e colonização. Tanto que, nas primeiras mensagens, a colonização deixava de ser alocada no item específico do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), para constituir o rol das concretizações na área específica destinada à Reforma Agrária.

A supressão do Estatuto da Terra das mensagens governamentais representava a tentativa de transformar a teoria que fazia frente aos postulados de Castello em projetos práticos, reafirmando, com isso, a divergência existente entre Castello e seus sucessores, no que concerne à necessidade de uma lei que promovesse mudanças na estrutura agrária. De acordo com Martins,

Durante o governo Castello Branco, a questão fundiária fora encaminhada a partir da perspectiva de que era possível dar uma solução empresarial e econômica ao problema social da terra, sem produzir lesões no direito de propriedade, até mesmo como recurso para atenuar as tensões sociais, diminuir o êxodo rural, aumentar a produção de alimentos. Já a partir do

³⁶⁸ Mensagem do Presidente Costa e Silva p.09. Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> Acesso em: 09/04/2007.

governo Costa e Silva, o problema da terra, e particularmente da terra da Amazônia, transformou-se progressivamente num problema militar.³⁶⁹

A partir do governo Costa e Silva, o Estatuto da Terra passa a ser convenientemente negligenciado em seus aspectos formais.³⁷⁰ Sob a ótica dos militares mais conservadores, o Estatuto era considerado inócuo, porque resultava de uma avaliação equivocada da estrutura agrária brasileira. Se o diagnóstico estava errado, o remédio não surtiria o efeito desejado, podendo, inclusive, agravar o problema. Os militares pós-Castello tinham outro diagnóstico e, com base neste, iriam paulatinamente colocar em andamento, segundo Delgado, o seu próprio projeto para o campo. Com isso, as ações desencadeadas no período Castello que versavam sobre o início da aplicação da lei, tais como: a atualização dos cadastros rurais, zoneamento e a continuidade das ações nas áreas prioritárias foram suspensas e substituídas por outras áreas mais condizentes com o “novo projeto”, como foi o caso da região Amazônica, ou simplesmente colocadas em “modo de espera”.

Em meio a esse processo revisionista, uma nova série de políticas de Estado e instituições emergiu para constituir esse novo projeto que contemplava o crescimento acelerado da produção agrícola com vistas à modernização e à política de integração nacional, unificados pela noção geral de segurança nacional³⁷¹ sem que houvessem mudanças na estrutura fundiária. A aplicação do Estatuto da Terra, enquanto um conjunto de medidas a serem aplicadas em conjunto de acordo com os problemas levantados pelo zoneamento e cadastramento, deixava de ser priorizada. Passou-se a privilegiar apenas alguns instrumentos que melhor se enquadravam à perspectiva do desenvolvimento, integração e segurança nacional.

Assim, o Estatuto da Terra ora passa a ser caracterizado como sinônimo de Colonização Dirigida, Oficial ou Particular, com os mais diversos objetivos, dependendo dos interesses oficiais, ora a Colonização substitui o Estatuto transformando-se em política oficial do Estado para o campo. Nada mais distante da meta visada por Castello, pois a colonização constituía-se apenas em um dos instrumentos do Estatuto. Ao direcionar todo enfoque somente para a Colonização, os governos militares faziam uma interpretação parcial do Estatuto.

O Estatuto da Terra foi elaborado para dar conta das diversidades regionais, por isso vários instrumentos foram incorporados ao conjunto da lei. De acordo com o

³⁶⁹ MARTINS, J. S. *A Militarização da Questão Agrária no Brasil*, op. cit. p.41.

³⁷⁰ HOUTZAGER, P. *Os Últimos Cidadãos: Conflito e modernização no Brasil Rural (1964-1995)*. São Paulo: Globo, 2004. p.54.

³⁷¹ Idem, p.53.

zoneamento e os problemas encontrados, determinados instrumentos eram considerados mais eficazes do que outros. Assim, nas regiões com forte pressão sobre a terra, geralmente identificadas pela concentração de latifúndios e minifúndios, bem como pela forte incidência de conflitos e êxodo rural, a desapropriação e redistribuição de terras deveriam ser os instrumentos priorizados em conjunto com a organização de cooperativas para os pequenos produtores. Em regiões caracterizadas como pioneiras, onde não havia ainda forte pressão sobre a terra, a colonização representava o instrumento mais adequado, com fins de povoamento dos “espaços vazios” e reversão do êxodo para as cidades, mas isso não significava um enquadramento inflexível desses instrumentos, pois a colonização não se restringiria somente às áreas pioneiras, como a desapropriação também, não necessariamente, se limitaria às áreas prioritárias.

A divisão em regiões com características homogêneas e com ações preferenciais determinadas para cada uma delas, não significava que no andamento de sua aplicação determinadas regiões seriam privilegiadas em detrimento de outras. No entender dos organizadores do Estatuto, as ações teriam que ocorrer de forma sincrônica, pois ao privilegiar uma determinada região em detrimento da outra, ocorreria o agravamento do quadro já conhecido, como o acentuamento dos conflitos agrários e do êxodo rural.

Para Moacir Palmeira, “*uma legislação não determina uma política*”, mas, sem dúvida, o emaranhado de dispositivos contidos na lei, justificados pela diversidade regional, “*possibilitava diferentes vias de desenvolvimento da agricultura e oferecia múltiplos instrumentos de intervenção ao Estado*”, e após 67 várias vias foram priorizadas, a modernização do latifúndio em prejuízo à formação da propriedade familiar, a colonização e, mais adiante o enfoque na constituição de grandes empresas no campo, especialmente na região Amazônica. Ainda segundo Palmeira,

Sorj, referindo-se à Amazônia, já havia chamado a atenção para a não definição *a priori* da forma que a colonização acabou assumindo na região. Na verdade, seria mais justo dizermos que uma via de transformação no campo foi sendo construída, à medida mesmo que aqueles instrumentos de intervenção iam sendo acionados em função das diferentes conjunturas do jogo de interesses que se antepõem em torno das questões ligadas à terra e à produção rural, que estão longe de ser estáticas ou referidas a um elenco fixo de grupos sociais e instituições.³⁷²

No decorrer do governo Castello, a problemática da ocupação das zonas pioneiras, especialmente a Amazônia, fora encaminhada sob o prisma, segundo Ianni,

³⁷² PALMEIRA, M. e LEITE, S. Debates Econômicos, Processos Sociais e Lutas Políticas: Reflexões sobre a Questão Agrária. Rio de Janeiro. CPDA/UFRRJ, 1997. p.73.

Do vazio demográfico, vazio econômico, escassez de recursos de capital, dispersão de recursos humanos e econômicos, insuficiência dos meios de transporte e comunicações, predomínio de atividades econômicas extrativistas, identificação entre borracha e Amazônia, populações e culturas indígenas desconhecidas ou pouco cultivadas, terras virgens, fartas e talvez férteis ou ricas, inclusive em minerais, cobiça internacional, geopolítica.³⁷³

No entanto, essa avaliação não havia sido originada nos bastidores do governo que se instaura em 64. Pelo contrário, tal perspectiva já havia influenciado a criação de dois órgãos federais cujo objetivo centrava-se na questão do desenvolvimento da região e sua inclusão na órbita do desenvolvimento nacional. Em 1942 criou-se o Banco de Crédito da Borracha S.A., cuja incumbência versava sobre a compra e venda da borracha destinadas ao mercado nacional e internacional. Em 1950, esse órgão federal passa a denominar-se Banco de Crédito da Amazônia, dilatando suas funções creditícias para além das atividades vinculadas à extração e comercialização da borracha. No decorrer do governo Castello, o Banco passa por mais uma reestruturação interna a fim de atender com mais agilidade a procura crescente por créditos, e novamente sua denominação é alterada para Banco da Amazônia S.A. (BASA).³⁷⁴

A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), o segundo órgão criado no âmbito do Governo Federal em 1953, tinha como finalidade promover levantamentos quanto aos problemas econômicos e sociais da região e propor soluções. De acordo com seu regulamento, a SPVEA visava,

a) assegurar a ocupação da Amazônia num sentido brasileiro; b) construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas; c) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira. Para alcançar esses objetivos, o projeto previa o desenvolvimento da agropecuária, transportes, comunicações, energia, desenvolvimento cultural, recursos naturais, saúde e saneamento, crédito e comércio.³⁷⁵

Em 1965, em discurso realizado em Belém do Pará, Castello reforçava as preocupações com relação ao “vazio demográfico” da região e com a ausência de ações efetivas do poder público relacionadas à infra-estrutura, o que no seu entender contribuíam para a reprodução do jargão: “região abandonada à própria sorte”. Para Castello, as tentativas frustradas dos governos anteriores de disciplinar o desenvolvimento da região

³⁷³ IANNI, O. *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 36.

³⁷⁴ Idem, p.36.

³⁷⁵ *Jornal Folha de São Paulo*, 16 de abril de 1967.

resultavam das “*numerosas irregularidades e intencionais deformações, que permitiram calculada dilapidação do erário público na Amazônia. Daí a necessidade que tivemos de, primeiramente, sanear, organizar e planejar os serviços a cargo da União.*”³⁷⁶ Assim, pela Lei n.º 5.173 de 27 de outubro de 1966, foi criada a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) sob os pilares da extinta SPVEA, incorporando, inclusive, bens e recursos pertencentes a esta última.³⁷⁷

Dentre as principais atribuições da SUDAM, figurava a elaboração, administração e fiscalização do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cujas orientações versavam sobre:

Realização de programas de pesquisas e levantamento do potencial econômico da região como base para a ação planejada em longo prazo; definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com a fixação de pólos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas; concentração de recursos em áreas selecionadas em função de seu potencial e populações existentes; formação de grupos populacionais estáveis, tendente a um processo de auto-sustentação; adoção de uma política imigratória para a região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos; fixação de populações regionais, especialmente no que concerne às regiões de fronteiras; ordenamento da exploração das diversas espécies e essências nobres nativas da região, inclusive através da silvicultura e aumento da produtividade da economia extrativista sempre que esta não possa ser substituída por atividade mais rentável; incentivo e amparo à agricultura, à pecuária e à piscicultura como base de sustentação das populações regionais; ampliação das oportunidades de formação e treinamento de mão-de-obra e pessoal especializado necessário às exigências de desenvolvimento da região; adoção de intensa política de estímulos fiscais, creditícios e outros, com objetivo de: I- assegurar a elevação da taxa de reinversão na região de recursos nela gerados, II- atrair investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da região; concentração da ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais, implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social.³⁷⁸

O objetivo com esses projetos, SUDAM e BASA, não era substituir o Estatuto da Terra, muito menos fazer deles o instrumento de implantação exclusiva da grande empresa, mas sincronizar as ações e os órgãos de modo que tanto a iniciativa privada quanto os organismos federais e estaduais pudessem otimizar e agilizar o desenvolvimento econômico e social da região.

³⁷⁶ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 13 de Junho de 1965. Secretaria de Imprensa, p.199.

³⁷⁷ BASA, **Amazônia: Legislação Desenvolvimentista**. Belém: Departamento de Estudos Econômicos, 1969, p.72.

³⁷⁸ BASA, **Amazônia: Legislação Desenvolvimentista**, op. cit. p.p.56/57.

O mito do vazio demográfico alimentava a idéia de que seria possível uma estratégia que combinaria estímulo à iniciativa privada para o estabelecimento de empresas de beneficiamento³⁷⁹, que geraria empregos no campo, com as ações previstas pelo Estatuto da Terra, a cargo do IBRA e INDA. Nestes termos, ainda no discurso realizado em Belém, Castello afirmava que

O que significa estar o governo preocupado em dar crescente eficiência aos órgãos que tem a seu cargo a importante tarefa de transformar fundamentalmente as condições econômicas e sociais da região. Para tanto, contamos inclusive com a experiência auferida dos próprios malogros, que nos permitirão rever os problemas dentro de ampla visão de conjunto, a começar pelo plano de valorização da Amazônia (...). E a ação dispersa, desconexa, dos vários órgãos de desenvolvimento regional deverá polarizar-se num plano unificado e harmônico. Objetivo que deverá ter como passo inicial a revisão de uma série de leis que vincularam gradativamente os recursos constitucionais, hoje empenhados em cerca de sessenta por cento, e, portanto, fundamentalmente reduzidos para as grandes iniciativas de caráter geral. Dispersaram-se e pulverizaram-se os recursos, cada qual interessado em reservar-se um quinhão preferencial, mas indiferente ao panorama global, inevitavelmente sacrificado³⁸⁰.

Pensada como uma região a ser desbravada em quase sua totalidade, a princípio, os esforços do governo centralizar-se-iam na colonização³⁸¹ para localidades da Amazônia

³⁷⁹ Embora o Plano de Valorização Econômica da Amazônia ressaltasse o incentivo à agricultura, pecuária e piscicultura, no Capítulo II parágrafo único da lei que o instituiu, lia-se “para aprovação pela SUDAM terão preferência os projetos de industrialização de matéria-prima regional.” BASA, **Amazônia: Legislação Desenvolvimentista**, op. cit. p.59.

³⁸⁰ CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 13 de junho de 1965. Secretaria de Imprensa, p.200.

³⁸¹ De acordo com o Estatuto da Terra a colonização oficial deveria ser realizada em terras incorporadas ao Patrimônio Público ou que viriam a sê-lo. Ela seria efetuada, preferencialmente, nas áreas: ociosas ou de aproveitamento inadequado; próximas a centros urbanos e de mercado de fácil acesso, tendo em vista os problemas de abastecimento; de êxodo, em locais de fácil acesso e comunicação, de acordo com os planos nacionais e regionais de vias de transporte; a integração e o progresso social e econômico do parceleiro; o levantamento do nível de vida do trabalhador rural; a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas e aumento da produção e produtividade no setor primário. De acordo com o decreto 59.428 de 27 de outubro de 1966 que trata da regulamentação do item referente à colonização e outras formas de acesso à terra, diz que: “Art. 5 – Colonização é toda atividade oficial ou particular destinada a dar acesso à propriedade da terra e a promover seu aproveitamento econômico, mediante exercício de atividades agrícolas, pecuárias e agro-industriais, através da divisão e lotes ou parcelas, dimensionadas de acordo com as regiões definidas na regulamentação do Estatuto da Terra, ou em cooperativas de produção nela previstas. § 1.º - A colonização em áreas prioritárias terá por objetivo promover o aproveitamento econômico da terra, preferencialmente pela divisão em propriedades familiares, congregando os parceleiros em cooperativas ou mediante a formação de cooperativas de colonização de tipo coletivo. § 2.º - A colonização com fins de povoamento e segurança nacional terá caráter pioneiro, devendo a área das parcelas ajustar-se, sempre que possível, às características das pequenas e médias empresas rurais, definidas nos termos da Lei, e, em especial no § 2.º do artigo 60 do Estatuto da Terra (conforme parágrafo: a empresa rural, desde que incluída em projetos de colonização, deveria permitir a livre participação em seu capital dos respectivos parceleiros). Art. 6º - Nas regiões definidas nos incisos II e III do artigo 43 do Estatuto da Terra (esses incisos referem-se: no caso do inciso II às regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorrem tensões nas estruturas demográficas e agrárias e o III: refere-se as regiões já economicamente ocupadas em que predomine economia de subsistência e cujos lavradores e pecuaristas

Legal com certa infra-estrutura³⁸², pois do contrário elevaria os custos adicionais de sua efetivação pela completa ausência de condições mínimas de estabelecimento dos núcleos. Progressivamente, na medida em que a SUDAM promovesse a implantação e expansão da infra-estrutura, a tendência seria a ocupação gradativa, inclusive nas regiões de fronteira. Portanto, a colonização oficial e em caráter complementar, a particular³⁸³, objetivava a fixação de núcleos para locais pré-determinados pelos órgãos federais onde prevalecesse certa infra-estrutura sob pena de reproduzir os problemas e as dificuldades que os trabalhadores rurais encontravam na região e em outras regiões. E isso definitivamente não contribuiria para atingir os objetivos de aumento da produção e produtividade, bem como o fortalecimento de uma classe média no campo. Assim, pode-se afirmar que a colonização seria uma forma de ordenar e racionalizar a ocupação da região em terras devolutas ou desapropriadas. Por isso, ela deveria ser, segundo discurso promovido por Castello em Manaus, “*uma conquista gradual, progressiva e planificada*”.³⁸⁴

Para a implantação desses núcleos, a intenção inicial centrava-se no chamado fluxo migratório natural, constituído por trabalhadores que abandonavam os campos rumo aos centros urbanos. A idéia, então, consistia em redirecionar esse “êxodo” para a ocupação

careçam de assistência técnica), através da criação de propriedades familiares e pequenas e médias empresas rurais, a colonização visará: a) ao aproveitamento de área cuja exploração seja inadequada e acarrete o uso predatório dos recursos naturais, ou cujos proprietários não disponham de meios para adoção de práticas conservacionistas; b) ao aproveitamento de áreas incluídas em planos preferenciais de implantação de grandes obras de infra-estrutura; c) ao aproveitamento de áreas situadas nas bacias de irrigação de açudes públicos e particulares; d) ao aproveitamento de áreas de bacias hidrográficas que possibilitem o uso múltiplo de suas águas; e) à fixação de migrantes ao longo dos eixos viários. É preciso ressaltar que a viabilização da colonização tanto oficial quanto particular requeria a formulação de um projeto de colonização a ser submetido ao órgão responsável para aprovação. Neste deveria constar: a avaliação e caracterização dos aspectos físicos da área. Neste item incluía-se sua denominação e localização; topografia, superfície e limites; vias de acesso e comunicações; índices climáticos; cobertura vegetal; solos e hidrografia. No item, esquema da organização proposta para a área, exigiam-se os objetivos sociais e econômicos do projeto; número de unidades e tipos de parcelas, e respectiva exploração econômica; indicação das obras de infra-estrutura e dos serviços a serem instalados nos centros comunitários; organização técnico-administrativa prevista para a implantação e administração do conjunto. No item, características sociais, econômicas e financeiras dever-se-ia incluir no projeto, estrutura da cooperativa ou de outros órgãos de assistência aos parceiros; condições de mercado e possibilidades de comercialização da produção; custo provável dos investimentos, seu esquema de aplicação e demonstração da rentabilidade e viabilidade do projeto. Além desses, exigia-se ainda o valor e modalidade de amortização de cada tipo de lote.

³⁸² A fixação dos núcleos em locais com certa infra-estrutura era pensada sob a perspectiva das facilidades de escoamento da produção, tornando os produtos da região mais competitivos no mercado, além do acesso a financiamentos e créditos, fatores considerados essenciais para a otimização da produção e produtividade.

³⁸³ De acordo com o decreto 59.428- de 27 de outubro de 1966, no capítulo VI, artigo 81, “A colonização particular tem por finalidade complementar e ampliar a ação do Poder Público na política de facilitar acesso à propriedade rural através de empresas organizadas para sua execução”. Às empresas de colonização que se destinavam a complementar as ações do governo federal em locais determinados por este, seriam concedidos alguns estímulos, tais como: terras disponíveis e financiáveis a longo prazo; obras e recursos de infra-estrutura; seleção, capacitação e encaminhamento de agricultores; apoio aos pedidos de financiamento de seus projetos.

³⁸⁴ CNBB, **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**, op. cit. p. 68.

da região. Além disso, a colonização visava suplantando a ocupação espontânea na região que desde a década de 50, induzida pela propaganda realizada pelos antigos projetos implantados na região que propalavam a Amazônia como o Eldorado brasileiro, local de riquezas incontáveis, onde prevalecia a abundância de terras virgens e férteis, promovia a ocupação desordenada da região.

Em função da colonização espontânea, Castello e seus assessores primavam pela urgência do cadastramento que permitiria identificar o número de propriedades em situação irregular e, posteriormente, regularizá-las como ponto fundamental para que esses proprietários conseguissem beneficiar-se dos créditos e financiamentos do Banco do Amazonas. Em suma, dever-se-ia cadastrar as propriedades, regularizar as posses de terras e identificar a extensão das terras devolutas e improdutivas para fins de colonização.

Assim, no governo Castello, a questão da região Amazônica permanecia restrita à tentativa de solucionar os problemas da região identificados pelo zoneamento e não como solução prevista para os problemas de outras regiões em função de seu suposto “vazio demográfico”, até porque, em teoria, as ações para as demais regiões já haviam sido traçadas em função do zoneamento.

No entanto, a velocidade das ações burocratizadas do Estado não conseguia acompanhar a velocidade das necessidades reais. A colonização oficial não conseguia acompanhar a colonização espontânea, muito menos substituí-la enquanto medida racional de ocupação. Ironicamente, a colonização espontânea que já acontecia para a região Amazônica tomou fôlego a partir da criação do BASA e SUDAM. Ao mesmo tempo em que a SUDAM e o BASA eram considerados os órgãos do governo federal incumbidos da formulação e adoção de medidas que possibilitassem o desenvolvimento econômico da região, a colonização era tida como uma medida prática que poderia dinamizar o setor produtivo regional e progressivamente solucionar o problema da chamada “segurança nacional”. Segundo Ianni,

A essa época, a SUDAM colocava o problema da colonização como um assunto setorial, definido principalmente em termos de “colonização e segurança”, isto é, nos termos da geopolítica inspirada na doutrina de defesa posta pelo poder público como uma forma de preencher vazios, reforçar núcleos preexistentes, ocupar áreas, de modo a garantir a Amazônia na esfera do poder nacional.³⁸⁵

A partir do governo Costa e Silva (1967/1969), a preocupação com a “inserção” da Amazônia na esfera do poder nacional, ou seja, a integração política e econômica da

³⁸⁵ IANNI, O. *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*, op. cit, p.37.

região tornava-se a pedra de toque do governo e de seus principais assessores. O caráter emergencial da ocupação da região Amazônica era motivado pelas questões de segurança e soberania nacional, consideradas ameaçadas pela incapacidade do governo federal de “incorporar” de fato e rapidamente o território, povoando-o e promovendo seu desenvolvimento econômico. Tais impressões podem ser extraídas por meio da reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, onde este afirmava que

Um país que tem, na Amazônia, mais de 1.100 km de fronteiras apenas teóricas e não tem meios ou disposição para exercer a sua soberania nessas fronteiras e áreas adjacentes, é porque não tem personalidade ou força suficiente para exercer essa soberania. É o que ocorre com o Brasil em relação às suas fronteiras amazônicas, e, também, em relação à Amazônia Central (ou Interior) e à Periférica. Mais da metade do território nacional ainda não está incorporado à sua vida econômica, conforme Documento Básico do Encontro sobre a Ocupação do Território, promovido pelo IBRA e pelo Ministério da Agricultura, no ano passado. O que está ocorrendo na Amazônia? As notícias sobre contrabando; sobre violação de fronteira; sobre a fuga de aventureiros presos, em vôo direto e clandestino de Brasília a Miami; sobre loteamentos e grilagem de grandes glebas, praticadas também ilegal e clandestinamente, por estrangeiros e seus testas-de-ferro brasileiros³⁸⁶.

Não se tratava de uma crítica isolada do jornal, mas o reflexo e a confirmação de uma visão que se ampliava no âmbito do governo e se irradiava para outras esferas sociais. Em artigo no jornal *Folha de São Paulo*, o então Ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho, enfatizava que

Ou seremos capazes de lançar vigorosamente a Amazônia no caminho do desenvolvimento, ou a História não nos perdoará o haver-mo-la perdido. Sim, perdido. Ela não ficará impunemente em nossas mãos, apenas balizada pelas denotadas e sofredoras guarnições militares de fronteira, quando a pressão demográfica mundial a exigir em nome da luta contra a fome. (...) Chegamos, pois, ao ponto em que não precisamos fazer o célebre “jogo floral de palavras” para enfatizar a tremenda responsabilidade que enfrentamos. A solução do problema amazônico, é imperativo obtê-la a curto prazo. Se desejamos retê-la na área de nossa soberania, urge que aceitemos em definitivo o desafio e que, abandonando as frases de efeito partamos decididamente para o cumprimento da ciclópica missão, que é lhe dar e concreto a destinação prevista por Humboldt: fazê-la o “celeiro do mundo”³⁸⁷.

A expressão do ministro Jarbas Passarinho, “*a solução do problema amazônico, é imperativo obtê-la em curto prazo*”, é emblemática para se explicar o impulso que os projetos de colonização adquirem neste período. A colonização era interpretada como um processo mais vantajoso sobre vários aspectos. Em primeiro lugar, o problema do “vazio

³⁸⁶ Jornal *Folha de São Paulo*, 28 de abril de 1968.

³⁸⁷ Jornal *Folha de São Paulo*, 16 de abril de 1964.

demográfico” poderia ser revertido com a colonização que ainda ofereceria a expansão da fronteira agrícola do país, sem que houvesse a necessidade da alteração da estrutura fundiária nos moldes do Estatuto da Terra, considerado mais complexo e politicamente mais conflituoso. Ou seja, conseguir-se-ia um aumento da produção, utilizando-se de maneira mais eficiente os “espaços ociosos” da região.

Além disso, a ênfase na colonização dirigida para a região passa a ser interpretada como uma alternativa para a solução dos problemas de outras regiões, a princípio do Nordeste e depois das regiões Sul e Sudeste caracterizadas, anteriormente, como áreas prioritárias para a reforma agrária por estarem enquadradas como regiões com forte pressão sobre a terra e alta concentração de latifúndios e minifúndios. De acordo com Martins,

O Ministério do Interior, ocupado pelo general Albuquerque Lima, um general nacionalista identificado com o pensamento da Escola Superior de Guerra, definiu como objetivo nacional prioritário a política de integração da Amazônia. Reduzindo a questão a termos simples, a pressão social e fundiária do Nordeste poderiam ser resolvidos na Amazônia, mediante o desenvolvimento de projetos de ocupação dos “espaços vazios”, criação de pólos de desenvolvimento, com envolvimento decisivo das Forças Armadas.³⁸⁸

Tendo em vista a perspectiva de “solução rápida” para a questão amazônica, Jarbas Passarinho ressaltava ainda que os dispositivos reformulados e acionados pelo governo Castello mostravam-se insuficientes para solucionar os problemas da região. Em função disso, sugere que estes fossem igualmente revistos a fim de dinamizar os investimentos privados, ao declarar que: *“de mim, receio que os diplomas legais que hoje constituem o corpo da ‘Operação Amazônica’ ainda não sejam o ideal desejado para os fins a que se destinam, o que pode ser facilmente obviado por modificações relativamente simples.”*³⁸⁹

Tais modificações referiam-se especificamente à necessidade de reformulação das leis de dezembro de 66 que versavam sobre a criação da SUDAM e do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Segundo Ianni,

A lei que criou a SUDAM, em 1966, foi alterada pela Lei n.º 5.374, de 7 de dezembro de 1967, de tal modo que os objetivos e os meios da SUDAM se tornaram mais precisos e essa agência governamental ganhou maior capacidade de atuação, no sentido de induzir a formação de empresas agropecuárias ou atrair esse tipo de empresa. Simultaneamente à criação e ao aperfeiçoamento da SUDAM, o governo federal adotou uma

³⁸⁸ MARTINS, J. S. *A Militarização da Questão Agrária no Brasil*, op. cit. p.42.

³⁸⁹ *Jornal Folha de São Paulo*, 16 de abril de 1964.

série de diretrizes legais, específicas para a criação para a concessão de incentivos fiscais a empresários e empresas que se orientassem para a agropecuária.³⁹⁰

Os “aperfeiçoamentos jurídicos”, visando agilizar a colonização para a região, se completaram com o decreto n.º 63.104 de agosto de 68, que estabelecia quatro áreas prioritárias na região amazônica para fins de colonização. Esse decreto desautorizava o próprio Estatuto da Terra, pois, a princípio, a região não havia sido considerada como área prioritária. No entanto, ao incluí-la como tal, determinando inclusive os locais de intervenção, o governo visava atrair, mediante estímulos, a participação das empresas privadas de colonização interessadas em complementar a ação do governo federal na região.³⁹¹

Percebe-se que as ações do governo centravam-se na tentativa de ultrapassar a “metodologia de atuação” destacada por Castello em seu discurso em Manaus, considerada demasiadamente lenta e dispendiosa. Assim, agilizar o processo demandava uma descontinuidade com as ações anteriores, o que implicou na relativização da força do movimento extremamente dinâmico da colonização espontânea que rapidamente mudava a configuração geográfica regional.

Neste sentido, o “congelamento” da atividade de atualização cadastral³⁹² das propriedades, das terras devolutas e ocupadas, contribuiu para o agravamento das disputas por terras na região, pois, baseados em dados defasados, tendo em vista a dinâmica de ocupação, o governo estimulava a colonização e compra de terras para regiões que, em muitos casos, já se encontravam ocupadas. A preocupação com a ocupação não foi seguida de uma preocupação com o amparo e a qualidade dos núcleos que estavam sendo estabelecidos.

Neste contexto, o “novo” imposto com seus índices de progressividade e regressividade também foram negligenciados. Temia-se que sua efetivação criasse obstáculos ao estímulo à implantação das grandes propriedades na região, quando, na verdade, figurava entre os objetivos do imposto, mesmo desfigurado pela pressão exercida pela oposição na ocasião de sua aprovação no Congresso, impedir a formação de novos

³⁹⁰ IANNI, O. **A Luta pela Terra: História Social da Terra e da Luta pela Terra numa Área da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979, p.224.

³⁹¹ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.211.

³⁹² De acordo com a mensagem anual enviada ao Congresso no final de 1966, Castello destacava que os cadastros deveriam ser “permanentemente atualizados para inclusão das novas propriedades que forem sendo constituídas, e, no mínimo, de cinco em cinco anos, serão feitas revisões gerais para atualização das fichas já levantadas” p. 96. *Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993*. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> Acesso em: 10/04/2007.

latifúndios com fins meramente especulativos. Esse período de “congelamento” contribuiria decididamente para o aquecimento do mercado especulativo da terra na região. Tanto a tributação quanto o cadastramento somente entraram novamente na agenda governamental de forma mais incisiva quando a situação na região tornou-se potencialmente explosiva a partir da década de 70.

A fim de selar o cinturão de integração econômica das regiões consideradas pouco desenvolvidas, no final de 68 o governo cria oficialmente a SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste), nos moldes da SUDAM e SUDENE, respectivamente reformuladas. Tal órgão objetivava estimular ainda mais a intensa movimentação para a região, registrada por inúmeras reportagens pelo Jornal *Folha de São Paulo* antes mesmo da criação oficial do órgão. Em abril de 68, o Jornal lançava um suplemento especial denominado: *Série Realidade Brasileira, especial Centro-Oeste: “O vazio em Ocupação”*, com artigos que refletiam a mistura de certa perplexidade com a velocidade da transformação da paisagem regional, com propaganda institucional realizada pelas secretarias governamentais em prol da ocupação do Centro-Oeste. Segundo Calazans Fernandes, coordenador do suplemento, o Centro-Oeste,

(...) depois do desbravamento, já se passa para a fase de integração e da incorporação econômica da região ao resto do Brasil, graças à confiança empresarial, ao planejamento e à racionalização. Com novos métodos, nova mentalidade e um tipo de preocupação – projetos industriais e agropecuários, impulsionados por empresários agressivos e respaldados em lideranças motivadas para o desenvolvimento, o Centro-Oeste vive o desafio da mudança.³⁹³

A exemplo da colonização da Região Amazônica, pregava-se que para a solução do vazio demográfico do Centro-Oeste, além do estabelecimento de empreendimentos agropecuários na região, com especial atenção à pecuária, ressaltava-se o papel a ser desempenhado pelo estímulo à migração nordestina para a região. De acordo com o secretário do planejamento de Goiás,

O problema inicial é remover os excedentes populacionais do Nordeste para com eles acelerar o crescimento demográfico do Centro-Oeste. Como fazê-lo? Por certo não à força, ditatorialmente, mas sim por persuasão, por motivação, por ambição. Não será difícil mostrar, ao agricultor, que labuta duramente na terra nordestina, que a vida lhe será mais fácil se a terra der produção unitária maior e mais segura, como ocorre no Centro-Oeste. Ao pai de família vitimado pela seca, sua prole morrendo à mingua, é fácil convencer que há regiões de clima mais ameno, sem secas prolongadas, onde a chuva vem, cada ano, na data certa

³⁹³ Centro-Oeste. Suplemento Especial. *Folha de São Paulo*, 21 de abril de 1968, p.7.

e os campos reverdessem, crescem as plantas doiram as colheitas, com regularidade e abastança.³⁹⁴

Paralelamente à tentativa de imprimir maior fluidez ao desenvolvimento econômico e à ocupação das chamadas regiões pioneiras, o governo inicia um trabalho de intervenção no IBRA, no segundo semestre de 1968, em função do emperramento das ações destinadas para as regiões onde os problemas agrários se faziam sentir com maior intensidade. A diretoria do órgão foi afastada e o general Carlos Tourinho assume a presidência do IBRA como interventor.

Tal intervenção justificava-se pelas denúncias de irregularidades cometidas em processos de desapropriação de terras no estado do Paraná. Embora as denúncias tenham sido comprovadas, o emperramento das ações do órgão não pode ser atribuído exclusivamente às irregularidades cometidas, e sim a uma somatória de fatores, tais como: a burocratização das ações, reflexo da complexidade do Estatuto e da necessidade de controle das ações pelo Executivo e disputas políticas internas. Além dessas, no período Costa e Silva as ações foram colocadas em “modo de espera” em virtude da maior atenção atribuída à questão da colonização no primeiro ano de seu governo e todo trabalho de “ajustamentos” a fim de viabilizá-la.

A partir da intervenção, criou-se o GERA (Grupo Executivo da Reforma Agrária) encarregado de analisar os obstáculos “*que se estavam apresentando à concretização da reforma e de acelerar o planejamento e execução de medidas de reformulação da estrutura fundiária.*”³⁹⁵ Entre os pontos objetos de análise pelo Grupo incluía-se, entre outros fatores,

Revisão dos projetos de reforma agrária em execução ou em estudo; análise das áreas prioritárias para fins de reforma agrária; exame dos aspectos relacionados com a tributação para fins de reforma agrária, destinação e aplicação dos recursos arrecadados.³⁹⁶

Em janeiro de 69, o grupo entregava seu relatório final onde propunha mudanças no processo de desapropriação de terras e a reestruturação no interior do IBRA e INDA. Como conseqüência das sugestões o governo baixa o AI-09. A principal característica dessa emenda foi a eliminação da palavra prévia do texto da Constituição de 67, referente ao

³⁹⁴ Idem, p.7.

³⁹⁵ MARTINS, J. S. **A militarização da Questão Agrária no Brasil**, op. cit. p.42.

³⁹⁶ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.211.

pagamento das indenizações de desapropriações de terras, o que permitiria a efetivação de desapropriação dentro de um prazo de 72 horas nas áreas prioritárias a serem estipuladas.³⁹⁷

Como a publicação do AI-9 demandava a identificação das áreas prioritárias, no segundo semestre de 68 o GERA começa a receber as indicações realizadas pelo IBRA de áreas que poderiam figurar, enquanto prioritárias para as intervenções. No entanto, “*estas áreas não eram as mesmas consideradas como tal pelo governo Castelo Branco, nem as que, ao final do segundo governo revolucionário, são levadas pelo Ministro da Agricultura Ivo Arzua para a aprovação dos ministros militares.*”³⁹⁸ As dificuldades de consenso com relação às áreas prioritárias destinadas à intervenção mais contundente por parte do governo, bem como a dificuldade de atuação do próprio ministério era atribuída por Ivo Arzua a um jogo de forças que buscavam desativar qualquer tentativa de reforma elaborada pelo governo. Em discurso na Academia Nacional de Polícia em julho de 69, declarava que,

No jogo das forças econômicas e políticas que pressionaram os poderes governamentais para a obtenção de medidas de amparo e estímulos às respectivas atividades, geralmente, as oriundas da área agrícola são minimizadas pela alta potencialidade e agressividade dos grupos de proprietários de terra, banqueiros e industriais.³⁹⁹

Com a criação do GERA, inicia-se o processo de perda de autonomia e “status” de ministério que os dois órgãos possuíam até meados de 68, processo, aliás, que se concretizaria no governo Médici (1969/1974). Isso porque o GERA, vinculado ao ministério da Agricultura, funcionaria como uma espécie de órgão tutor do IBRA. Com isso, caberia ao GERA, pelo decreto 64.852 de julho de 69,

Deliberar sobre os Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária, elaborados pelo IBRA e promover a sua integração nos Planos de Desenvolvimento do Governo Federal; (...) deliberar sobre programas, planos e projetos de reforma agrária e supervisionar a sua execução; encaminhar ao Presidente da República proposta de fixação de áreas prioritárias relacionadas pelo IBRA; decidir sobre o estabelecimento de áreas operacionais, selecionadas pelo IBRA, nas áreas prioritárias; deliberar sobre oportunidade de desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais situados nas áreas declaradas pelo Presidente da República(...).⁴⁰⁰

Pelo mesmo decreto, em seu artigo 16, caberia ao IBRA, de acordo com as diretrizes traçadas pelo GERA,

³⁹⁷ CNBB, **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**, op. cit. p.77.

³⁹⁸ Idem, p.190.

³⁹⁹ CNBB, **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**, op. cit. p.79.

⁴⁰⁰ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.215.

Concentrar-se na função básica e precípua de planejamento, orientação geral, coordenação e execução de trabalhos específicos de Reforma Agrária, em conjunção com outros órgãos do Governo, transferindo para a iniciativa privada, sempre que houver conveniência, o que por ela possa ser desempenhado, dentro da orientação prevista nos Programas de Desenvolvimento do Governo Federal.⁴⁰¹

Torna-se importante ressaltar que as atribuições do INDA referentes à colonização são transferidas também ao IBRA, reforçando a perspectiva, desde antes anunciada, de efetivar a colonização como reforma agrária, alterando o previsto no Estatuto da Terra que a alocava na parte referente à Política de Desenvolvimento Rural. Além disso, ao se estabelecer que o órgão deveria, sempre que conveniente, passar à iniciativa privada trabalhos específicos de reforma agrária. Indiretamente, na medida que a colonização passava a ser atribuição deste órgão, pensava-se em atribuir, o máximo possível às empresas privadas, o estabelecimentos de núcleos de colonização, proposta que foi sendo sistematicamente assumida a partir de 1973.

No entanto, a aparente homogeneidade de convicções quanto aos caminhos a serem trilhados pelo governo com relação ao campo, encobria sérias divergências entre seus assessores quanto à estrutura agrária e, conseqüentemente, quanto as medidas a serem priorizadas para o campo. Para o Ministro do Interior, coronel Costa Cavalcanti, ao qual estavam subordinadas as três superintendências de desenvolvimento, a reforma agrária iria manter intocada a estrutura fundiária, pois a política do governo, segundo este, era “*de realizá-la sem divisões de terras*”, numa clara referência à ênfase na política de colonização, enquanto para o presidente e interventor do IBRA, general Carlos de Moraes, “*a reforma agrária se implantaria através de uma ampla modificação na estrutura fundiária*” e que “*a desapropriação por interesse social seria o instrumento básico de tal reforma.*”⁴⁰²

As divergências entre os assessores representavam um período transitório onde era possível identificar, ainda de acordo com Carlos Castelo Branco, a influência e a defesa das ações do governo anterior pelos chamados “órfãos do castelismo” e a tentativa do governo Costa e Silva de imprimir suas próprias diretrizes. Tal perspectiva foi abordada pela coluna diária de Carlos Castelo Branco ao salientar que:

Querem os ministros do Marechal Costa e Silva deixar claro que não estão submetidos à orientação do governo anterior, que a condenam e que não lhes falta coragem para fazer a inversão de comandos, que a seu ver, será necessária para enfrentar a crise nacional e obter soluções efetivas, de modo a ajustar o objetivo antiinflacionário ao objetivo

⁴⁰¹ Idem, p.215.

⁴⁰² CNBB, **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**, op. cit. p.190.

desenvolvimentista. (...) Acentua-se nas esferas oficiais a complexidade da tarefa que se atribuiu o governo do Marechal Costa e Silva, qual seja, aceitar os objetivos definidos pelo governo do Marechal Castello Branco, recusando sua conceituação dos problemas e rejeitando os processos a que recorriam seus antecessores.⁴⁰³

Dentro desta perspectiva, o período Costa e Silva representou a tentativa de articulação de uma política para o campo que se limitava à utilização praticamente cirúrgica de apenas alguns dispositivos do Estatuto da Terra, com atenção especial à colonização, desvirtuando a metodologia pensada inicialmente para a aplicação da lei.

Mas indubitavelmente foi no governo Médici que o processo tornou-se amplamente difundido. O termo Estatuto da Terra segue suprimido das mensagens. Em seu lugar o termo colonização, alocado nas questões referentes à agricultura, definitivamente passa a ser caracterizado enquanto parte integrante “*do programa de reforma agrária que tanto preocupa o Governo, dos espaços vazios existentes, mediante deslocamento, tecnicamente ordenado, dos excedentes populacionais de áreas de escassa produtividade.*”⁴⁰⁴ Ou seja, levar a diante projetos de reforma agrária passava a significar levar adiante projetos de colonização. Segundo Ianni, “*pouco a pouco, os documentos, as decisões e as atuações do poder estatal não se referem mais à ‘reforma agrária’, mas à ‘colonização’.*”⁴⁰⁵

A permanência de Delfim Neto no Ministério da Fazenda demandava uma continuidade com a política para o campo do governo antecessor. Com isso, a ênfase na colonização permanecia vinculada às três perspectivas iniciais, quais sejam: de ganhos adicionais na produção com a expansão da fronteira agrícola até a região do Amazonas, a preocupação com o vazio demográfico das zonas pioneiras e a idéia de colonização como solução para os problemas sociais e econômicos, a princípio do nordeste e depois de outras regiões.

Somava-se a isso a visão da equipe econômica de que o país deveria

Desenvolver um moderno setor agroindustrial orientado para a exportação, isso ajudaria o Brasil a redefinir seu papel na economia internacional e atingir um período de crescimento sustentável. No essencial, a nova equipe econômica ignorava o Estatuto da Terra. Isso fez dos créditos, subsidiados abundante e extensamente, o único e mais importante instrumento na modernização da agricultura. A reforma

⁴⁰³ CASTELO BRANCO, C. **Os Militares no Poder**. vol.II. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978, p.p. 47/51.

⁴⁰⁴ Mensagem de Médici ao Congresso, 1970, p. 35. Brazilian Presidential Messages, 1890 – 1993. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> Acesso em: 20/05/2007.

⁴⁰⁵ IANNI, O. **Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia**, op. cit, p. 134.

agrária, mesmo na forma limitada imaginada pelo Estatuto da Terra, parou no meio do caminho.⁴⁰⁶

A partir de 70, o governo Médici deu início a uma nova onda de planos e projetos de desenvolvimento⁴⁰⁷ cujo objetivo versava sobre a ocupação das regiões consideradas desvinculadas do desenvolvimento econômico do restante do país. Neste contexto, são criados o PIN (Plano de Integração Nacional) em 1970 e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste) em 1971. Este último tinha a função de facilitar o acesso à terra no Nordeste, deixando para a SUDENE apenas a responsabilidade de implantação de projetos industriais, o que causou protestos uma vez que os recursos financeiros para alimentar o PROTERRA saíam dos recursos destinados à SUDENE. No entanto, em 1975 foram instalados os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar ou avaliar a execução do programa, “*mediante as constantes notícias sobre a revisão dos projetos do programa de redistribuição de terras e racionalização da agricultura do nordeste*”.⁴⁰⁸

Os ínfimos resultados desse projeto e dos demais que foram criados para, teoricamente, desafogar o papel a ser desempenhado pelas Superintendências de Desenvolvimento, foram alimentados dentro do próprio governo que os gerou, na medida em que a prioridade, já em 70, vinculava-se à necessidade de intensificar a colonização da Amazônia e a implantação de um moderno setor agropecuário. Ou seja, os programas que “*supostamente criariam o espaço para os trabalhadores sem terra*”⁴⁰⁹ no Nordeste foram eclipsados pelo PIN, que tinha o mesmo destinatário, porém com outro objetivo: não se tratava de assentar, mas incentivar a retirada do excedente populacional do nordeste e de outras regiões, alocando-os ao longo das rodovias em construção, com destaque especial à Transamazônica.

⁴⁰⁶ HOUTZAGER, P. **Os Últimos Cidadãos: Conflito e Modernização no Brasil Rural (1964-1995)**, op. cit. p. 54.

⁴⁰⁷ O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), segundo mensagem enviada ao Congresso em 1973, destacava que o objetivo era fornecer “apoio técnico, financeiro e fiscal, capaz de promover a sua transformação tecnológica, realizar a expansão de áreas mediante projetos de colonização de grande magnitude, e facilitar acesso à terra aos novos produtores agrícolas, especialmente no Norte e Nordeste”. Para tal, além dos projetos destacados acima, havia também a criação do PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), que objetivava incentivar a criação de uma rede de armazéns, silos, frigoríficos e usinas de beneficiamento de algodão e arroz, e o PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco), que objetiva incentivar o reflorestamento e proteção das nascentes dos rios em Minas Gerais e apoio a projetos de colonização e irrigação. pp. 30/31. Torna-se necessário ressaltar que a criação de novos projetos, que muitas vezes não substituíram projetos já existentes, criou um nó burocrático e a dispersão dos recursos destinados para a implantação dos mesmos.

⁴⁰⁸ DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.233.

⁴⁰⁹ MARTINS, J. S. **A Militarização da Questão Agrária no Brasil**, op. cit. p. 44.

Ainda em 1970, pelo decreto n.º 1.110 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA. Por este decreto, extinguiu-se definitivamente o IBRA, o INDA e o GERA, cujas atividades seriam transferidas ao novo órgão que estaria subordinado ao Ministério da Agricultura. Neste sentido, cabia também ao INCRA a execução dos projetos de colonização preconizados no PIN.

Para José Gomes da Silva, a junção de atribuições num mesmo organismo representava a consolidação de uma política iniciada no período Costa e Silva que elegia, “*em termos de decisão política ao mais alto nível, a colonização como solução para o problema agrário brasileiro, inclusive no Nordeste*”. Além disso, para Martins, a junção dos organismos em torno do INCRA, subordinado ao Ministério da Agricultura, representava a destruição da base institucional da reforma agrária, pois segundo este,

Com a redução do INCRA a uma autarquia do Ministério da Agricultura, a questão agrária passou a ser tratada como questão menor. O efeito principal dessa medida foi o de liberar as propostas de desenvolvimento econômico de terem em conta a questão social dos trabalhadores sem terra. Essa mudança indicava uma tendência que teria desdobramento rápido nos três anos seguintes: a de desvencilhar os programas de desenvolvimento de concessões à questão fundiária, a dar peso decisivo aos interesses e propostas das empresas privadas e a de permitir uma reformulação da política governamental no sentido de reorientar os fluxos migratórios para fora do campo e não para o campo, abrindo espaço maior e sem conflitos para a instalação e expansão da grande empresa capitalista no setor agropecuário, especialmente nas novas regiões. Com isso, na prática, o governo descomprometeu a Amazônia Legal como solução prevista, no encaminhamento da proposta do Estatuto da Terra, para a questão agrária. Pode-se dizer que essas medidas constituíram uma revogação tácita do Estatuto da Terra.⁴¹⁰

No ano de 1970, o governo brasileiro adotou uma política sistemática e ativa de colonização prevista no PIN vinculando-a à construção da Transamazônica, como forma de promover a integração da região e como solução mais ágil para os problemas sociais do nordeste, agravados com a seca de 1970.⁴¹¹ Para a realização da colonização oficial, previa-se a utilização de uma faixa de dez quilômetros às margens das rodovias, principalmente da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém. Neste sentido, previa-se a utilização da mão-de-obra nordestina para a abertura das estradas e sua posterior fixação na área, por meio dos projetos de colonização a serem executados pelo INCRA.

Em 1971, um novo decreto declarava indispensáveis para a segurança e desenvolvimento da Amazônia Legal, as terras devolutas localizadas numa faixa de cem

⁴¹⁰ MARTINS, J. S. *A militarização da Questão Agrária no Brasil*, op. cit. p.p. 44/45.

⁴¹¹ TAMER, A. *Transamazônica: Solução Para o Ano 2001*. São Paulo: APEC, 1970.

quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias em construção ou a serem construídas para fins de colonização. Essas terras que pertenciam aos Estados passariam à União e caberia ao Conselho de Segurança Nacional deliberar sobre seu destino. Essa medida, na prática, viabilizou, a partir de 73, uma maior participação das empresas privadas de colonização na região.⁴¹²

Na medida em que crescia o fluxo migratório para a região impulsionado pela intensa propaganda federal e estadual em torno dos “grandiosos” empreendimentos na região, somado ao mito da terra fácil e fértil, crescia também as denúncias sobre a falta de planejamento por parte do governo com relação à fixação dos trabalhadores nos núcleos de colonização. Tamer, ao descrever a intensa política de colonização para a região, principalmente nas margens das rodovias, advertia que,

Não somos contra a construção da Transamazônica, mas não acreditamos que venha a ser uma solução para o drama nordestino. Não condenamos a estrada, como elemento de integração da Amazônia. Condenamos antes e voltamos a condenar agora a sua construção sem qualquer plano. Condenamos e voltamos a condenar o início das obras quem quase toda sua extensão sem estarem concluídos os levantamentos, agora já realizados e em fase de interpretação, de toda a área por censores remotos. (...) Aqui também mantemos o nosso ponto de vista: o INCRA está se precipitando, ao colocar, de súbito, centenas e centenas de famílias em plena selva, sem antes preparar a terra e o homem. Muitos estão retornando aos seus lares. Outros voltarão também. E inúmeros dos que permanecerem com muita probabilidade se tornarão em apenas mais um elemento da selva, convivendo com ela sem a dominar. A estrada está sendo construída e já há alguns elementos e já há alguns trechos prontos. Mas entre abrir o caminho na mata e colonizar a selva há um passo imenso que não pode e não deve ser dado precipitadamente, pois estão em jogo vidas humanas (...). Houve precipitação na construção da estrada. Está havendo precipitação - absurda precipitação - na colocação do homem na selva, mesmo antes da conclusão dos primeiros trechos e da ligação das futuras colônias com os eventuais centros consumidores.⁴¹³

Em pouco tempo as advertências de Tamer encontravam eco na avaliação de outros autores. Segundo relato de Otávio Ianni, nove anos após a publicação das reportagens de Tamer,

Em 1970-73, à medida que se punha em prática a política de colonização oficial, principalmente às margens da rodovia Transamazônica, também se constatavam os problemas, as dificuldades e os fracassos da política. As terras impróprias para a agricultura ou pecuária, a inexistência ou a insuficiência de mercados para o escoamento da produção dos colonos, a carência de recursos financeiros para movimentar os empreendimentos, as doenças adquiridas no local, devido à insuficiência das defesas do

⁴¹² IANNI, O. *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*, op. cit.

⁴¹³ TAMER, A. *Transamazônica: Solução Para o Ano 2001*, op. cit, p.19.

organismo dos trabalhadores e seus familiares chegados do Nordeste, Sul e outras regiões, várias foram as dificuldades encontradas por todos, posseiros e colonos ⁴¹⁴.

Essas ponderações que se complementam como uma pequena amostra de uma realidade mais ampla e complexa do processo, expõem os limites da solução simplista impingida pelo governo e plenamente resumida na frase do presidente Médici onde este enfatizava que a colonização da Amazônia seria a “*solução de dois problemas: homens sem terra do Nordeste e terras sem homens na Amazônia*”. Em primeiro lugar, os órgãos federais não conseguiam amparar os núcleos na mesma velocidade em que se abriam as estradas, nem na mesma velocidade em que eram criados os núcleos fora do eixo viário e nas zonas de fronteira.

Em segundo lugar, paralelamente a essa colonização oficial, desenvolvia-se a chamada colonização espontânea à margem do processo oficial. Ao intensificar-se e generalizar-se a colonização espontânea, segundo Ianni, “*surgem e ressurgem questões como estas: a luta pela posse e uso da terra; confronto entre a colonização espontânea, oficial e particular (...)*.”⁴¹⁵ Isso porque o estímulo dado à colonização muitas vezes não era precedido pelo estudo mais apurado que pudesse evidenciar a real situação, em termos de ocupação, tanto das áreas consideradas devolutas e/ou tribais como das áreas determinadas para a realização da colonização oficial e particular. Além disso, a omissão dos órgãos governamentais com relação às atividades ilícitas, executadas por intermediários e grileiros, contribuía para tornar a situação potencialmente explosiva na região.

Sobre esse aspecto, Ianni destacava que

A violência observada nas disputas de terra é um reflexo dos embaraçosos procedimentos administrativos e judiciais seguidos pelo INCRA para resolver as reivindicações dos posseiros...Contudo, tanto a freqüência quanto a complexidade destas disputas são agravadas por transações ilegais de propriedades e a venda de escrituras falsas...A atividade do grileiro, se em terras públicas ou propriedade privada inexplorada, aumenta diretamente o número de reclamantes rivais de terras e com isso agrava a situação social. ⁴¹⁶

Neste sentido, a ausência do processo de cadastramento freqüente numa região de ocupação dinamizada pelo incentivo e propaganda governamental, gerava situações onde os órgãos responsáveis em organizar as ocupações acabavam realizando-as “às cegas”.

⁴¹⁴ IANNI, O. *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*, op. cit. p.95.

⁴¹⁵ Idem, p.20.

⁴¹⁶ Idem, p.24.

Empresas compravam terras ocupadas por posseiros ou indígenas, expulsando-os. Posseiros ocupavam terras que já pertenciam a outrem. Empresas privadas de colonização que recebiam incentivos compravam extensões de terras como devolutas, quando na verdade já não eram mais. Para além dessa situação, ainda havia uma “migração” interna da Amazônia, vítimas tanto do descaso do poder público nos núcleos criados por este, da expansão das empresas e propriedades agropecuárias nacionais e estrangeiras e dos especuladores de terras.⁴¹⁷

A partir de 73, frente às dificuldades financeiras e estruturais para desenvolver os núcleos criados, o governo passa a incentivar de forma crescente a colonização realizada por empresas privadas. Tal mudança representava a tentativa de desonerar os cofres públicos, colocando sobre a iniciativa privada a responsabilidade de colonizar grandes extensões da Amazônia mediante incentivos que eram concedidos, desde 69, por meio do decreto-lei n.º 756. Segundo Ianni,

Foi o decreto-lei n.º 756, de 11 de agosto de 1969, do governo federal, que estabeleceu uma nova ordenação dos favores e estímulos destinados a atrair empresários e empresas. Como estímulo à implantação, ampliação, diversificação ou modernização de atividades produtivas na região, a legislação federal oferece às empresas instaladas ou que vierem a se instalar na área, colaboração financeira e isenções tributárias, com vistas a fornecer-lhes condições competitivas e assecuratórias ao bom funcionamento dos seus empreendimentos. Assim, a referida lei estabelece, em seu primeiro artigo, que todas as pessoas jurídicas registradas no país poderão deduzir do imposto de renda e seus adicionais restituíveis até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto devido para inversão em projetos agrícolas, pecuários, industriais e de serviços básicos que a SUDAM declare, para os fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia. De forma cada vez mais sistemática e ágil, em favor do setor privado, o poder público federal tem atuado tanto no setor agropecuário como em outros setores. Desde 1973 o governo federal vem dando apoio mais ostensivo às grandes empresas rurais, consideradas como instrumento ideal para a ocupação e desenvolvimento da Amazônia⁴¹⁸

A mudança de estratégia coincidia com uma mudança substancial de perspectiva do governo. O agravamento dos conflitos nas regiões Sul e Sudeste mais uma vez endossava a orientação do governo em privilegiar os trabalhadores dessas regiões, a exemplo do que havia sido realizado com os nordestinos, “*com o objetivo de dinamizar a ampliação da*

⁴¹⁷ Para maior detalhamento ver: TAMER, A. **Transamazônica: Solução Para o Ano 2001**, op. cit.

⁴¹⁸ IANNI, O. **A Luta pela Terra**, op. cit. p.225.

fronteira econômica nacional e elevar a produção agrícola nacional, lançando mão da transferência de proprietários de minifúndios do Sul do País para a Amazônia."⁴¹⁹

A orientação do INCRA em parceria com a Cooperativa Regional de Triticola Serrana Ltda do Rio Grande do Sul constitui-se em apenas uma amostra que indicava, além da preocupação com os sucessivos conflitos na região, a ênfase em uma política de intensificação da produção agrícola com base na modernização do setor e nos grandes empreendimentos, não somente na região Amazônica mas também em outras regiões do país. De acordo com a normativa do projeto, havia a necessidade de,

Implantar na Amazônia agricultura intensiva, mecanizada e altamente tecnificada, objetivando a maximização da produção por unidade de área e perpetuar a potencialidade do solo (...)Acreditamos que o agricultor gaúcho pela experiência que adquiriu através dos tempos, na utilização dos insumos modernos: máquinas, corretivos, fertilizantes, defensivos, etc...e nas práticas de conservação do solo, está plenamente capacitado a desempenhar, na Amazônia, o papel inovador de efeito e demonstração eficaz. Necessidade de se criarem alternativas adicionais para a solução do Rio Grande do Sul, de um problema de ordem estrutural - minifúndio – que sem dúvida representará para os próximos anos o maior entrave ao continuado desenvolvimento do produto agrícola ⁴²⁰.

A ênfase à colonização privada e à política de implantação de empresas agropecuárias na região conduzida pelo governo federal, foi acompanhada por toda uma legislação estadual destinada a agilizar os incentivos fiscais e creditícios para o setor privado. Como exemplo, pode-se destacar a Lei Estadual n.º 4.074 do governo do Pará, que estabeleceu isenção total ou parcial de imposto de circulação de mercadorias de empresas agrícolas, pecuárias entre outras.⁴²¹ Neste contexto é sintomático a afirmação do governador do Estado ao ressaltar que a administração do Estado estaria, com a legislação, integrando-se ao planejamento federal de ocupação do espaço físico da região. Afirmava ainda que,

A colonização prevista no plano permitirá o êxito da atividade pecuária, uma vez que se propõe a explorá-la, primordialmente, através de grandes e médias empresas, sendo válido enfatizar que as empresas de maior porte não se constituirão em obstáculo para a pequena iniciativa que poderá se desenvolver com o tempo, incentivada pela tecnologia incrementada por esta .⁴²²

Para Martins, a retração dos projetos oficiais de colonização em favor da empresa privada e do estímulo à fixação de empresas agropecuárias na região coincidia com

⁴¹⁹ IANNI, O. *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*, op. cit. p.102.

⁴²⁰ Idem, p.104.

⁴²¹ IANNI, O. *A Luta pela Terra*, op. cit. p.224.

⁴²²Ver: *Jornal Folha de São Paulo*, 28 de abril de 1968.

novos projetos de desenvolvimento. Era o início da política dos pólos de desenvolvimento,⁴²³ que viabilizados burocraticamente no governo Médici, concretizam-se no governo Geisel. Segundo Martins,

A mudança da política fundiária, em 1973/74, representou, de fato, a vitória política daqueles que desde a época da elaboração do Estatuto da Terra, contestavam a reforma agrária como instrumento de política econômica e social ao mesmo tempo. Bilac Pinto, o representante da UDN, que nas conversações com o governo militar expressava esses pontos de vista, tinha como um dos seus assessores principais nessa questão, o economista Delfim Netto. É muito significativo que, em 1979, em artigo assinado, Delfim Netto reafirme essa tese como solução para a crise econômica atual, que é basicamente a tese da constituição da grande empresa no campo e da modernização das atividades agrícolas. As diretrizes da política econômica deixaram de ser ambíguas, no que diz respeito ao problema fundiário, abandonando o governo a posição pró-reforma agrária modernizadora, herdada do IPES e preconizada por Roberto Campos. A mudança desloca a ênfase da contenção do êxodo rural, e sua orientação para as regiões pioneiras, para a criação e a drenagem de excedentes populacionais no campo, transformando a política governamental para as novas regiões de política de povoamento e desenvolvimento unicamente em política de desenvolvimento econômico e modernização agrícola⁴²⁴.

A retração dos projetos de colonização oficial indicava uma mudança de estratégia do governo. A colonização privada, de certa forma, continuaria o trabalho prático de deslocamento dos trabalhadores de áreas de tensão para as áreas pioneiras com o apoio e incentivo do Estado, enquanto o governo efetivamente desdobrar-se-ia nos esforços de viabilização dos projetos de implantação de pólos de desenvolvimento com o intuito de “*modificar a estrutura da exploração agrícola no Brasil*”, e não a estrutura agrária, transformando-a de agricultura tradicional em agricultura empresarial, por meio de investimentos pesados em créditos e financiamentos, facilitando a absorção de tecnologia avançada e de mecanização.⁴²⁵

Com isso, a partir de 74, o INCRA sofre algumas reformulações para se adequar aos princípios de uma agricultura competitiva e de mercado. As novas diretrizes reafirmavam a retração dos projetos oficiais que se restringiriam apenas às zonas de fronteira⁴²⁶ dando ênfase à implantação de pequenas, médias e grandes empresas privadas.

⁴²³ POLONORDESTE; POLOCENTRO e POLOAMAZÔNIA.

⁴²⁴ MARTINS, J. S. **A militarização da Questão Agrária no Brasil**, op. cit. p.54.

⁴²⁵ Depoimento de Reis Velloso, ministro do Planejamento. **Jornal O Estado de São Paulo**, 28/01/1975.

⁴²⁶ Para o presidente Geisel, a retração dos projetos oficiais explicava-se pelos resultados negativos dos assentamentos de colonos na Transamazônica, onde o índice de abandono dos lotes era considerado elevado e, por outro lado, o índice de produtividade baixo. Portanto, a mudança de planos para a colonização da região

Com isso, objetivava-se aumentar a oferta de empregos para uma população que espontaneamente continuava afluír para a região. Segundo o presidente do INCRA, Lourenço Viera da Silva, caberia ao INCRA “*canalizar racionalmente estes fluxos migratórios e oferecer oportunidades de trabalho simultaneamente a concessões para beneficiar empresas e cooperativas.*”⁴²⁷

Ao mesmo tempo e tardiamente, quando os conflitos na região avolumaram-se e se organizaram, a autarquia passou a adotar como política prioritária, que se estende até o final do período militar: a regularização da posse da terra. Segundo o ministro Paulinelli, a ausência de regularização fundiária constituía o principal obstáculo para o processo de desenvolvimento da região, já que, segundo o ministro, sem possuir legalmente a terra, o colono era impedido de ter acesso a créditos e financiamentos, dificultando, por isso, a inclusão de técnicas mais modernas de produção.⁴²⁸ Contudo, a preocupação com a regularização da terra voltava-se para a tentativa de amainar os conflitos, facilitando o acesso, na região, dos grandes investimentos.

Como ressaltou Martins no trecho citado cima, a ênfase nos grandes empreendimentos associados a uma política extensiva de créditos, incentivos fiscais e financiamentos, com vistas ao processo de modernização, representou a coroação de um pensamento que alimentou a ala oposicionista no período de elaboração do Estatuto da Terra. Para estes, o aumento da produção e produtividade vinculava-se à necessidade de se viabilizar uma política de desenvolvimento rural que, centrada em uma robusta política agrícola, induzisse a um rápido processo de modernização da agricultura. Isso porque, segundo os críticos, o problema central não se ligava à estrutura agrária, mas sim à falta de incentivos por parte do governo.

Tal visão, partilhada pelos militares posteriores a Castello imprimiram uma apropriação distorcida do Estatuto da Terra que o desvinculava de sua característica básica no que concerne a sua aplicação, tendo em vista que o Estatuto da Terra havia sido planejado para ser aplicado de forma coordenada nas regiões identificadas pelo zoneamento. Se havia uma convergência entre os militares com relação à necessidade de se promover o

objetivava eliminar, nas palavras do ministro da agricultura, “as paupérrimas culturas de subsistência” que os colonos vinham praticando. Assim, por determinação do Presidente Geisel, a continuidade dos projetos estaria condicionada à implantação prévia de uma infra-estrutura básica no que concerne a serviços de saúde, transporte e assistência técnica. CNBB, **Pastoral da Terra**, op. cit. p. 125.

⁴²⁷ Plano de Realizações e Metas do INCRA. Apud, CNBB, **Pastoral da Terra**, op. cit. p.121.

⁴²⁸ Ver: **Jornal do Brasil**, 15/05/1975.

desenvolvimento do setor agrícola, havia também uma grande divergência com relação ao caminho a ser trilhado para atingir o objetivo.

Se a estrutura agrária não constituía um entrave para o processo de desenvolvimento, os esforços, na concepção dos governos pós-Castello, deveriam centrar-se em medidas pontuais e não na aplicação em conjunto da lei. Neste contexto, a colonização representava, para os militares pós-Castello, a tentativa de submeter a lei às suas próprias diretrizes, de forma, teoricamente, mais ágil e mais simplificada. Buscava-se, com a colonização, solucionar os problemas de demanda por terra nas chamadas regiões mais antigas, sem incorrer em medidas consideradas demasiadamente evasivas e politicamente mais conflituosas, como a desapropriação. Ao mesmo tempo expandir-se-ia a fronteira agrícola, auxiliando na expansão da produção agrícola nacional e ainda responderia aos anseios da ocupação dos chamados “espaços vazios” na região.

Por outro lado, o aumento da produção e produtividade seria alcançado com uma intensa política de modernização do setor produtivo e a implantação, por meio de incentivos fiscais e creditícios, de empresas privadas no meio rural. Política que se intensificou com os malogros da colonização oficial para a região.

A multiplicação dos conflitos não somente na Amazônia, mas também em outras regiões do país, conseqüência da política fundiária assumida pelos governos militares pós-Castello, somado a uma apropriação parcial da lei, paradoxalmente fez renascer uma ampla campanha em favor da realização da reforma agrária, apoiada na reivindicação em torno do cumprimento também parcial da lei.

A transmutação impetrada no Estatuto, ou melhor, na interpretação do Estatuto não restringiu-se ao meio militar, afinal uma outra leitura, também parcial da lei foi levada a cabo, na década de 70, tanto pela CONTAG quanto pela CPT.

A reivindicação em torno da aplicação dos dispositivos considerados mais “progressistas” do Estatuto passava a endossar a perspectiva de uma reforma agrária massiva e redistributivista. Sob esse ponto de vista, o Estatuto era resgatado como um ponto de partida pelos vários agentes sociais que procuravam organizar os trabalhadores em prol da sua aplicação como caminho para uma reforma agrária mais ampla. De acordo com Regina Bruno,

O movimento sindical rural, apesar de ter crescido sob a roupagem assistencialista e sem condição de fazer prevalecer a autonomia e a liberdade sindical, teve como tendência geral a legitimação da organização sindical como instrumento de representação dos interesses dos trabalhadores rurais e a busca de uma expressão política própria. Com

relação a reforma agrária, a reconstrução do movimento a partir de 67, quando setores mais combativos do NE voltam à CONTAG, traz consigo um esforço no sentido de resgatar a reforma agrária como bandeira de luta. A proposta que começa então a delinear-se encontra uma base legal já existente. A partir de agora, a aplicação do Estatuto da Terra torna-se uma das reivindicações básicas dos trabalhadores organizados nos sindicatos.⁴²⁹

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), segundo Medeiros, teria papel decisivo no sentido de adequar,

As demandas das lutas por terra do pré-64 à linguagem do Estatuto da Terra. Ao longo dos anos 70, a CONTAG fez uma leitura “desapropriacionista” dessa legislação, de um lado difundindo entre os trabalhadores a concepção de que havia direitos, inscritos na lei; de outro encaminhando os casos de conflitos às instâncias estatais, pedindo desapropriação das áreas envolvidas com base na legislação vigente. Se poucos foram os resultados em termos de áreas desapropriadas, foi possível, no entanto, manter viva a demanda por reforma agrária.⁴³⁰

A leitura “desapropriacionista” da lei como forma de promover a reforma agrária massiva e imediata somava-se à reivindicação da aplicação da lei como contestação das ações do governo, acusado de utilizá-la de forma parcial em detrimento dos interesses dos trabalhadores. Nos anais do 3º Congresso da CONTAG realizado em 1979, ao lado da orientação que versava sobre a necessidade de se intensificar a autonomia do Movimento Sindical, havia a preposição de que “*o sindicalismo centralizasse e reorientasse os esforços e recursos humanos e financeiros para a luta pela implantação da reforma agrária, partindo do cumprimento do Estatuto da Terra.*”⁴³¹

Desta forma, não somente o movimento em prol da realização da reforma agrária adquiriu robustez em torno das reivindicações visando a aplicação do Estatuto, como também suas definições e instrumentos balizariam ações mais incisivas de pressão sobre o poder público. De acordo com a deliberação do 3º Congresso da CONTAG, dar-se-ia ênfase nas ações de resistência, pois segundo Graziano da Silva,

Havia uma deliberação no sentido de que o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais assumissem o compromisso de desenvolver trabalhos de base programados, de organização, motivação e mobilização dos trabalhadores rurais no sentido de ocuparem as terras improdutivas, fixando residência e tornando-as produtivas. Orientação semelhante era encaminhada com relação aos parceiros, que devem ser organizados para resistir na terra e não aceitar saídas amigáveis.⁴³²

⁴²⁹ BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra**, op. cit. p.128.

⁴³⁰ MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil**, op. cit. p.28.

⁴³¹ CONTAG. **3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**. Brasília, 1979. p.123.

⁴³² SILVA, J. G. **Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.48.

Dentro da perspectiva de organização dos trabalhadores não se pode deixar de destacar o papel desempenhado pela Igreja, especialmente da ala ligada à Teologia da Libertação, pois foi no interior desse grupo, principalmente a partir de 1975, que foi gestada e criada a Comissão Pastoral da Terra. Poker ressalta que

Embora não seja o único organismo pastoral ligado à Igreja Católica presente no campo - oficialmente existem a ACR (Animação Católica Rural) e MER (Movimento de Evangelização Rural) - a CPT talvez seja o principal e o mais importante deles todos. (...) Ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a CPT foi formalmente criada numa reunião, em meados de junho de 1975, entre lideranças da Igreja ligadas ao campo, embora tenha surgido mesmo por inspiração, e sobretudo articulação de D. Pedro Casaldáliga, que em novembro de 1974, durante a Assembléia Geral da CNBB, provocou uma reunião dos bispos e prelados da Amazônia com o objetivo de discutir os conflitos de terra nessa região.⁴³³

A CPT organizou-se em torno do trabalho pastoral com as populações mais pobres do campo, dentro dessa definição ampla encontramos a figura do posseiro, do bóia-fria e do ex-trabalhador rural recém chegado à periferia dos centros urbanos, parte desse trabalho pastoral foi, posteriormente, dividido com a Pastoral do Migrante.

A principal reivindicação da CPT frente ao governo versava em torno da necessidade urgente e premente de realização de uma reforma agrária de cunho distributivista e compensatório, pois sob sua ótica existiria uma dívida histórica com essa população e cabia ao governo, utilizando-se dos aparatos legais previstos no Estatuto, levar a cabo as desapropriações de terras e a promoção dos assentamentos familiares.

O contexto econômico do campo passou por profundas mudanças durante a década de 70, no bojo da mecanização e modernização houve um crescimento vertiginoso do desemprego e do êxodo rural, dessa forma o contingente assistido pela Pastoral cresceu, o que propiciou, mesmo na vigência do regime, a reorganização dos movimentos sociais no campo.

A reforma agrária defendida pela CPT ampara-se juridicamente no Estatuto, mas difere deste quanto aos seus objetivos, pois a concepção em torno da reforma agrária como uma resposta à dívida histórica com os menos favorecidos, foi uma característica gestada no interior da Pastoral e que resultou na idealização da propriedade familiar. O Estatuto da Terra previa a redistribuição de terra e a formação da propriedade familiar, mas paradoxalmente isso não significava um alinhamento conceitual entre CPT e Estatuto. As

⁴³³ POKER, J. G. A. B. **A Prática da Vida e os Desencontros da Libertação**. São Paulo, Dissertação de Mestrado, USP, 1994, p.130.

similitudes, no sentido da existência da distribuição de terras e da propriedade familiar, são apenas aparentes, pois se os objetivos não eram diametralmente opostos, diferiam acentuadamente. O Estatuto previa a redistribuição não como uma política massiva, afinal sua utilização deveria ser pontual e preferencialmente condicionada às áreas prioritárias, já a interpretação dada pela CPT coloca a distribuição de terras em outro patamar, imbricando indissociavelmente a mesma com a reforma agrária.

A associação umbilical entre distribuição de terra e reforma agrária também influenciou a interpretação dada à propriedade familiar, segundo Rudá Ricci:

A Igreja procurava, enfim, naturalizar uma comunidade rural idealizada, equilibrada socialmente, imune às formas de exploração e dominação capitalistas. A operação conceitual até aqui não inova em relação ao discurso religioso e se aproxima em muito das formulações dos socialistas utópicos através da busca da integração e ordenação de valores que produzissem uma consciência comunitária.⁴³⁴

A propriedade familiar prevista no Estatuto da Terra tinha outra natureza, pois ela deveria estar inserida no agronegócio e condicionada à produtividade, na idealização dos formuladores do Estatuto a propriedade familiar ideal seria uma espécie de mini-empresa-rural, nada mais distante da propriedade familiar comunitária apregoada pela CPT, que dividia conceitualmente as propriedades em *terra de trabalho* e *terra de exploração*. A *terra de trabalho* seria, segundo Martins, o espaço para a produção agrícola baseada nos preceitos comunitários, já a *terra de exploração* era um conceito amplo e que englobava tudo o que deveria ser combatido, indo desde a especulação fundiária e o latifúndio, até a exploração do trabalho alheio.

A profunda diferença interpretativa, no que tange as funções e a natureza da propriedade familiar não foram um empecilho para a CPT exigir a aplicação do Estatuto da Terra, paradoxalmente a CPT exigia o cumprimento do aparato legal do Estatuto, mas tinha uma outra finalidade para o uso da terra, conforme o documento de Itaici o objetivo era:

(...) aproximar a defesa da economia familiar - cuja argumentação guarda grande afinidade teórica com a proposição de Chayanov em relação ao modo de produção camponês – com um sistema de produção coletivo. O documento propõe, neste sentido, formas alternativas de propriedade que superem a exploração capitalista, indicando a possibilidade do trabalho comunitário em grande escala.⁴³⁵

A atuação da CPT, especialmente na proposição de formas alternativas de vivência, muitas vezes não encontrava ressonância na base, o anseio da massa em tornar-se

⁴³⁴ RICCI, R. **Terra de Ninguém**. Campinas: Unicamp, 1999. p.147.

⁴³⁵ Idem, p.148.

pequeno proprietário confluía muito mais com as concepções originais do Estatuto. A contradição do “camponês” transformando-se em pequeno proprietário inserido no modelo capitalista, portanto, na ótica da esquerda, transmutando-se em um obstáculo a revolução, está intimamente ligada ao surgimento do MST, pois o trabalho de “conscientização coletiva” deveria ser a mola propulsora da transformação da sociedade.

O surgimento do MST no interior da própria CPT deriva desse complexo quadro sócio-político, segundo Martins

A unidade de origem de CPT e MST, (...) está no fato que o MST nasceu no interior do trabalho pastoral, justamente em consequência das virtualidades e também dos limites políticos desse trabalho socialmente emancipador. Quando a religião e a própria organização eclesial da igreja se revelaram uma barreira às implicações e desdobramentos políticos da ação pastoral, foi inevitável o nascimento do MST. A unidade de origem se manteve numa complicada relação de face e contraface. Se o MST ganhou na definição de identidade política, a CPT perdeu na diluição e indefinição de sua própria identidade como serviço pastoral aos pobres da terra.⁴³⁶

O MST nasceu no interior do trabalho da pastoral e, como apontou Martins, ainda está intimamente ligado a essa ala da Igreja, tanto que o seu surgimento não representa uma ruptura no que tange a atuação da CPT e CEBs, mas sim um passo além. Neonato o MST, os limites até então colocados pela própria institucionalização e hierarquia da Igreja puderam ser mais facilmente transpostos, assim o movimento organizou-se em torno de um projeto político mais claramente tipificado do que o trabalho que era desenvolvido pela pastoral.

A relação do movimento com o governo no que se refere à aplicação do Estatuto carrega uma contradição intrínseca a própria existência do MST, ora o movimento surgiu para conscientizar a massa popular denominada “sem-terra” da exploração capitalista do campo e da necessidade de superação desse modelo para a implantação de um modelo não-capitalista. Não é nosso objetivo aqui compreender qual modelo seria implantado em substituição ao capitalismo, haja vista as diversas tendências no interior do MST, como Marxistas, Leninistas e Maoistas somente para citar algumas, mas se não existe um modelo único a ser implantado, existe um modelo único a ser superado, o capitalismo.

A crítica ao modelo agrário previsto no Estatuto se fazia, e ainda é feita, em uníssono. Uma homogeneidade indiscutível dentro do quadro da liderança do movimento,

⁴³⁶ MARTINS, J. S. **Reforma Agrária: O Impossível diálogo**, op.cit. p.152.

referia-se à crítica feita ao latifúndio, às propriedades rurais pertencentes a multinacionais, bem como a reivindicação para a fixação de uma área máxima para as propriedades⁴³⁷.

Todos os itens acima, de certa forma, constavam do Estatuto da Terra, mas com uma intencionalidade totalmente diferente à do MST, disso resulta uma das grandes contradições que envolvem o movimento, pois a crítica frontal à Lei, ou mesmo o não reconhecimento dela, haja vista seu “caráter burguês”, não impedia o MST de fazer uso dos dispositivos do Estatuto.

Dentre os diversos dispositivos da Lei, um em especial foi, e ainda é, extremamente esgarçado pela interpretação do MST – a *função social da terra*. No Estatuto o dispositivo condicionava-se à produtividade, à observação da legislação trabalhista, à preservação ambiental e à garantia da saúde daqueles que trabalhavam na terra. A questão da função social carrega em seu âmago certa subjetividade e também margens para diferentes interpretações jurídicas, afinal existiria ou não uma vinculação e uma condicionante entre a função social e a propriedade? A função social é determinada pela terra em si ou pela propriedade da terra? Na visão de alguns juristas os proprietários devem cumprir sua função social, ou seja, parte-se da propriedade, no entanto a interpretação da Lei não se constitui em um consenso, e juristas como Miranda atribuem a função social à terra,

Função social da terra, pode-se afirmar que constitui o princípio central do Direito Agrário, do qual a função social da propriedade da terra é um subtema, bem como todo e qualquer princípio ou instituto que tenha como objeto a terra.⁴³⁸

A interpretação que a função social é inerente a terra é utilizada pelo MST para reivindicar uma distribuição massiva de terra a todos os “sem terra”, aliás, a toda e qualquer pessoa que queira um pedaço de terra. Isso na prática se consubstanciou em um “moto-contínuo” produzindo indefinidamente demanda por terras.

A leitura realizada pelo MST da função social da terra possui uma estreita vinculação com outro componente do Estatuto, a desapropriação de terras. A ala progressista da Igreja, o MST e a CONTAG possuem, em comum, o discurso da desapropriação de terras como sinônimo de reforma agrária e cabe ressaltar que a

⁴³⁷ Segundo Martins “Ainda hoje, quando o MST ocupa terras o faz com base num pressuposto do Estatuto, o de que são potencialmente destinadas à desapropriação para reforma agrária as terras do latifúndio e latifúndio improdutivo. Convém não esquecer de que foi o Estatuto que nos deu o primeiro, e até hoje único, conceito operacional de latifúndio (...)” MARTINS, J. de S. Reforma Agrária o Impossível Diálogo, op.cit. p.135.

⁴³⁸ MIRANDA, A. G. **Teoria de direito agrário**. Belém: CEJUB, 1989. p.84.

desapropriação havia sido institucionalizada pelo Estatuto da terra, mas sua utilização deveria ser pontual, restrita a algumas regiões e condições. O discurso pró-desapropriação, especialmente a partir da segunda metade da década de 70, passou a dominar as discussões em torno da reforma agrária e a ser apontando, por diversos agentes, como a solução ideal para a questão agrária. Segundo Roberto Campos,

Infelizmente, os líderes militares que se seguiram a Castello Branco não tinham a mesma sensibilidade para o conflito de terras. O Estatuto da Terra foi gradualmente esquecido. E o Imposto Territorial Rural, que, se bem aplicado, provocaria parcelamento e parcerias, tornou-se inexpressivo. Não serviu nem para desencorajar a terra ociosa, nem para financiar a colonização. Quando o problema repontou no governo Sarney, sob a pressão dos sindicatos e da Igreja, só se falava num instrumento: a desapropriação. É só disso que fala o Inbra (...) ⁴³⁹

A discussão já transitava somente em torno da desapropriação quando, na década de 80, a reforma agrária voltou com força total a figurar entre uma das principais questões nacionais. A polarização do debate foi crescente, parte disso resultava dos argumentos contrários a uma reforma agrária baseada na desapropriação e no distributivismo, esse posicionamento ganhou força devido às transformações econômicas que estavam em pleno curso no campo. Segundo Graziano,

(...) ao contrário do que se imaginava, o Brasil progrediu e o campo se modernizou. Essa foi a maior ironia que a História pregou na economia agrária brasileira. O Brasil não precisou da reforma agrária para se desenvolver. O latifúndio continuou grande, mas abandonou o atraso, transformando-se em empresa capitalista. Quando os militares tomaram o poder, o Brasil apresentava uma economia agrária atrasada. Agora, o país produz com tecnologia própria (...) Decididamente, proeza assim não se consoma com oligarquia no comando. ⁴⁴⁰

Na esteira dessa modernização no campo é que surgiram os dois grandes agentes do debate na década de 80, o MST e a UDR. O processo de redemocratização associado aos embates entre esses agentes, bem como a necessidade de legitimação do governo Sarney interferiram diretamente na formulação do PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária).

O Brasil havia passado mais de 20 anos sob o regime militar e, do ponto de vista agrário, sob a égide exclusiva do Estatuto da Terra, o PNRA de certa forma surgiu como um complemento, mas, também, enquanto uma sobreposição ao Estatuto. ⁴⁴¹ A conjuntura

⁴³⁹ CAMPOS, R. Cheiro de terra. Jornal **Folha de São Paulo**. 30/6/1996.

⁴⁴⁰ GRAZIANO, X. Ironia Agrária. Jornal **O Estado de São Paulo** 30/11/2004.

⁴⁴¹ Segundo Graziano: “Quando ressurgiu a questão agrária no Brasil, trazida pelo processo de redemocratização, em meados de 80, o país ainda vivia sob a égide do Estatuto da Terra. Valendo desde 1964, a lei nunca conseguiu promover a distribuição fundiária tão aguardada. Sonhos foram contidos. Sarney tomou posse e, embalado pelos ventos da liberdade, anunciou as metas do seu plano nacional de reforma agrária: 1,4

política impulsionava as transformações e no processo de “reinvenção” do país o Estatuto estava atado com os militares, portanto a elaboração do PNRA entrava no bojo da revisão política impetrada pela redemocratização, ao menos inicialmente era essa a proposta..

Se, num primeiro momento, o Estado Brasileiro absorveu o tema, logo a seguir se viu recortado pelas contradições inerentes a uma ampla aliança política, que envolvia forças com interesses bastante diferenciados. O fato de ter sido criado, logo nos primeiros dias do novo governo, um Ministério especialmente voltado para o tema não significou garantia de realização da reforma fundiária almejada pelos trabalhadores do campo. A trajetória da proposta do PNRA, ao longo de 1985, e o processo constituinte, em 1987-1988, mostraram a força dos proprietários de terra (que muitos consideravam fragilizados ante o crescimento urbano-industrial) e explicitaram, tanto para os atores presentes como para os pesquisadores do tema, a complexidade do jogo de forças que se desenvolvia no interior das diferentes instâncias do Estado.⁴⁴²

A complexidade do tema não se esgotou com a promulgação do PNRA que, na melhor das hipóteses, conseguiu de fato apenas dividir o holofote de críticas até então direcionadas apenas ao Estatuto.

milhão de famílias a serem assentadas. Chegara a hora de resgatar a dívida social no campo. Os ideólogos da esquerda aplaudiram. Os economistas rurais julgaram uma temeridade. Na política, o enterro da ditadura militar gerou duas criaturas antagônicas: o MST e a UDR. Nada estranho. Como na Física, cada ação provoca sua reação. Os fazendeiros, liderados pelo impetuoso Caiado, bateram de frente com os sem-terra do intrépido Stédile. Um choque de alta voltagem”. In: GRAZIANO, X. Mistério vermelho. Jornal **O Estado de S. Paulo** 23/11/2004.

⁴⁴² MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil**, op. cit. p.34.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Ao longo das discussões, desde as preliminares até sua promulgação, o Estatuto da Terra dividiu opiniões e motivou uma série de especulações e questionamentos em torno das reais intenções do governo Castello Branco com relação à Lei.

Ao longo de sua vigência, estudiosos da questão agrária apontaram a origem do Estatuto da Terra como uma manobra ou artifício político, cujo intuito seria desmobilizar o movimento pró-reforma agrária que havia tomado corpo na década precedente. Afinal, com qual objetivo o primeiro governo militar encamparia a bandeira da reforma agrária, senão esse? Desse postulado, originar-se-ia a afirmação comumente reproduzida, quando se trata de tentar apreender a origem do Estatuto: “*O Estatuto da Terra nasceu como e para ser letra morta*” e decorreria dessa perspectiva seu posterior esvaziamento.

Tendo em vista o que foi exposto com a presente pesquisa, buscou-se analisar a formulação do Estatuto da Terra no governo Castello Branco, e a constatação é que o mesmo não pode ser considerado, simplesmente, como uma ação política cujo objetivo seria a contenção e desmobilização dos movimentos pró-reforma agrária.

Por meio de uma análise conjuntural, verificamos que o Estatuto da Terra, com suas definições, instrumentos e regulamentos, enquadrava-se como uma estratégia de ação econômica plenamente ajustada às premissas do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG.

Neste sentido, a mobilização do governo, a despeito da forte oposição sofrida durante o processo de formulação e aprovação da lei, fincava-se na análise de que a estrutura agrária representava um obstáculo para seu próprio desenvolvimento e modernização. E, em um sentido mais global, impunha limites para o próprio processo de estruturação econômica nacional. Apresentando, com isso, uma aproximação com as várias correntes de pensamento da década de 60 e anterior a ela que colocavam como condição indispensável ao processo de desenvolvimento econômico do país, a promoção de mudanças na estrutura fundiária.

Assim, essa necessidade ligava-se a outras problemáticas, tais como: a contenção da inflação resultante do aumento da demanda por produtos agrícolas induzida pela procura crescente de matérias primas; a necessidade de elevar os índices de exportação, cujo objetivo central era incrementar a poupança interna; aumentar o mercado consumidor, principalmente para amparar o crescimento da indústria nacional e diminuir o

êxodo rural, visto como resultado direto do “achatamento” da condição de vida tanto do trabalhador rural, quanto do pequeno proprietário.

Solucionar tais questões implicava em um aumento substancial da capacidade produtiva e a formação de uma próspera classe média no campo. Tais objetivos seriam atingidos, segundo Castello e seus assessores, a partir de um conjunto de leis que não somente promovesse uma melhor distribuição da terra, mas também legislasse sobre outros pontos que gravitavam em torno da questão da terra, tais como: a regulamentação dos contratos de arrendamento e parceria; a elaboração de uma política agrícola capaz de atingir tanto os grandes quanto os pequenos e médios proprietários; a regularização da posse da terra e a tributação progressiva e regressiva.

Portanto, a iniciativa que moveu o governo a elaborar o Estatuto da Terra não decorreu de uma motivação meramente política, mas sim do objetivo de alavancar o desenvolvimento capitalista no campo, fator considerado indispensável não somente para diminuir os desequilíbrios entre o meio rural e urbano, como também, para potencializar o desenvolvimento capitalista do país.

Embora tenha sido promulgado ainda no primeiro ano de governo do Presidente Castello Branco, o Estatuto da Terra não foi objeto de consenso entre os militares. Desnudando entre os mesmos, posicionamentos, caminhos e diagnósticos diferenciados para a mesma questão: o desenvolvimento do setor produtivo rural.

No âmbito das discussões, os militares representantes da chamada *linha dura*, mostravam-se insatisfeitos com o reformismo de Castello, especialmente com relação à questão agrária, alinhando-se aos demais setores opositores. A base da argumentação além de apontar para questões políticas, como a suposta traição dos ideais da “revolução” exatamente por encampar “as velhas bandeiras” do período pré-64, enfatizava que o problema não era a estrutura agrária e sim a ausência de uma efetiva política agrícola que amparasse o setor e incentivasse sua modernização. Neste sentido, a partir da posse de Costa e Silva observou-se um claro redirecionamento da política agrária.

A preocupação com a aplicação coordenada dos vários instrumentos do Estatuto da Terra nas regiões indicadas pelo zoneamento, paulatinamente foi sendo abandonada em favor de um dispositivo bem mais específico, a colonização dos “espaços vazios”, item que era condizente com os princípios políticos do setor opositor ao Estatuto da Terra.

Na ótica da *linha dura* bastava a efetivação de uma política agrícola agressiva para induzir à modernização e, conseqüentemente, o aumento da produção e isso deveria

ser desvinculado de um reordenamento fundiário. A defesa da colonização baseava-se na mesma concepção, pois traria ganhos extras no que concerne ao aumento da produção por representar a expansão da fronteira agrícola nacional. Além disso, poderia ser utilizada como alternativa para aliviar a pressão sobre a terra em regiões de conflito que haviam sido caracterizadas como áreas prioritárias pelo governo Castello, onde se previa a utilização de medidas mais incisivas como veículo da reorganização fundiária.

A esse redirecionamento calcado na ênfase apenas da colonização, somou-se uma extensiva campanha de implantação de empresas agropecuárias no campo, entendidas enquanto fatores de otimização da produção e da modernização do setor.

Partindo deste pressuposto, devemos compreender que o esvaziamento contínuo frente à sua proposta inicial não resultaria do fato de ter sido, pretensamente, “concebido” enquanto “letra morta”, mas sim do redirecionamento político, impetrado nos governos militares posteriores que, ao contrário de Castello e seus colaboradores, não vinculavam a execução da reforma agrária ao processo de desenvolvimento econômico nacional.

Como conseqüência, e contrastando com os objetivos da política adotada, os governos militares pós-Castello enfrentaram a ampliação não somente dos conflitos no campo, mas também a crescente organização de movimentos de luta pela terra. Com o apoio de agentes pastorais ligados à Teologia da Libertação, a Igreja organizou a CPT. Além da CPT outras associações surgiram a reboque da não implementação do Estatuto, dentre essas o MST.

Enquanto os militares pós-Castello centravam-se no esforço de imprimir uma legislação paralela ao Estatuto relegando-o parcialmente ao ostracismo, os agentes sociais mantinham viva a bandeira da reforma agrária, reivindicando sua aplicação. Mas se o Estatuto não era aplicado pelos governos militares na íntegra, a reivindicação para a sua aplicação também vinha recheada de contradições, pois amparava-se apenas em alguns pontos da Lei.

O estatuto foi formulado com o objetivo de modernizar e capitalizar o campo brasileiro, rompendo assim os traços oligárquicos que impediam seu desenvolvimento, seus formuladores buscaram dar conta de toda a complexidade rural brasileira e o resultado foi uma Lei também complexa e de difícil operacionalidade. Em uma leitura posterior, até de quem participou efetivamente da sua confecção, como Roberto Campos, encontramos o relato da dificuldade de levar a cabo até mesmo o recadastramento rural, primeiro e essencial item, pois seria a partir dele que outros pontos ganhariam definição.

A complexidade da Lei e as profundas transformações que a mesma acarretariam possui uma estreita ligação com o esvaziamento consciente e proposital impetrado pelos governos militares pós-Castello, haja vista que os mesmos não almejavam alterar a estrutura agrária.

Os instrumentos legados pelo Estatuto da Terra também serviram a outros propósitos políticos que em muito superavam sua proposta inicial. A leitura parcial da Lei, sobretudo dos instrumentos de desapropriação e distribuição de terra, deu o tom das reivindicações organizadas pelos movimentos sociais e que, mesmo em segundo momento, quando se reverteram em elementos de contestação à própria da lei não deixaram de amparar os fundamentos de uma reforma agrária que era apregoada como ampla, massiva e distributivista.

...

Quem formulou não deu conta da complexidade, quem veio depois não queria sua aplicabilidade e quem se amparou em seus dispositivos não almejava modificar apenas a estrutura fundiária. Carmem Lúcia Gomes De Salis

FONTES

1.0 -Arquivos

1.1 - Arquivo digitalizado do Center for Research Libraries (CRL)⁴⁴³

1.2 - Arquivo Paulo de Assis Ribeiro - Arquivo Nacional / Rio de Janeiro.

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 51, 1964.

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 53, 1964.

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 57, 1964.

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 63, 1964.

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964.

2.0 – Discursos

Discurso do Deputado Elias Carmo, na Câmara dos Deputados, em 22/06/1964. *Anais da Câmara.*

Discurso do Deputado Último de Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 24/06/1964. *Anais da Câmara.*

Discurso do Deputado Pedro Zimmermann, na Câmara dos Deputados, em 23/07/1964. *Anais da Câmara.*

Discurso do Deputado Último de Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 27/07/1964. *Anais da Câmara.*

Discurso do Deputado Herbert Levy, na Câmara dos Deputados, em 20/10/1964. *Anais da Câmara.*

Discurso do Deputado Abel Rafael, na Câmara dos Deputados, em 26/10/1964. *Anais da Câmara.*

2.1 – Discursos Presidenciais

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 04/09/1964. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 05/05/1964. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 22/05/1964. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 06/06/1964. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 04/07/1964. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 04/09/1964. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 13/06/1965. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 20/03/1966. Secretaria de Imprensa.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos.** 10/11/1966. Secretaria da Imprensa.

3.0 – Entrevistas

Entrevista de Castello Branco ao Jornal **O Estado de São Paulo**, 16/05/1964.

Entrevista de Reis Velloso ao Jornal **O Estado de São Paulo**, 28/01/1975.

Entrevista com Carlos Lorena, concedida a Regina Bruno, 06/07/1984.

Entrevista com José Gomes da Silva, concedida a Regina Bruno, 14/08/1984.

Entrevista com José Gomes da Silva, concedida a Mayla Yara Porto, 1995.

⁴⁴³ O Latin American Microform Project (LAMP) no Center for Research Libraries (CRL) foi patrocinado pela Fundação Andrew W. Mellon de Nova York, com o intuito de produzir imagens digitais de, uma série de publicações, emitidas pelo Poder Executivo brasileiro, entre 1821 e 1993. O projeto proporciona acesso, via Internet, aos documentos.

4.0 - Jornais

Jornal **O Estado de São Paulo**, 02/05/1962.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 01/06/1962.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 16/02/1963.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 18/02/1963
Jornal **O Estado de São Paulo**, 20/02/1963
Jornal **O Estado de São Paulo**, 26/02/1963.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 14/03/1963.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 27/03/1963.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 10/05/1963.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 14/09/1963.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 16/02/1964
Jornal **O Estado de São Paulo**, 14/03/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 16/05/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 23/05/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 29/05/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 30/05/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 25/06/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 24/06/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 07/08/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 18/09/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 24/09/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 02/10/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 03/10/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 07/10/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 08/10/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 20/10/1964.
Jornal **O Estado de São Paulo**, 23/11/2004. (GRAZIANO, X. Mistério vermelho.)
Jornal **Folha de São Paulo**, 16/04/1964.
Jornal **Folha de São Paulo**, 16/04/1967.
Jornal **Folha de São Paulo**, 21/04/1968. (Centro-Oeste. Suplemento Especial)
Jornal **Folha de São Paulo**, 28/04/1968.
Jornal **Folha de São Paulo**, 12/11/1995. (CAMPOS, R. Agricultura, Reforma Agrária e Ideologia)
Jornal **Folha de São Paulo**, 30/06/1996. (CAMPOS, R. Cheiro de terra.)
Jornal do Brasil 19/09/1961.
Jornal do Brasil 29/09/1961.
Jornal do Brasil 15/05/1975.
Jornal **O Globo** 15/12/1964.

5.0 – Outras fontes

Anteprojeto de lei de Reforma Agrária. *Revista do Conselho Nacional de Economia*. Janeiro/fevereiro de 1962.
BASA, **Amazônia: Legislação Desenvolvimentista**. Belém: Departamento de Estudos Econômicos, 1969.
CNBB. **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**. São Paulo: Edições Paulinas, 1976.
CONTAG, **Questões Agrárias: Estatuto da Terra e decretos regulamentadores**. Brasília, 1973.
CONTAG, **3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**. Brasília, 1979.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCANTARA, A. C. Autoritarismo e Populismo: Bipolaridade no Sistema Político Brasileiro. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, nº 2, 1976.
- ALVES, P. Experiência de Investigação: Pressupostos e Estratégias do Historiador no Trabalho com as Fontes. In: **Fontes Históricas Abordagens e Métodos**. Assis: UNESP, 1996.
- BELOCH, I. e ABREU, A. A. (org) **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983)**. v. 04. Forense Universitária.
- BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova Face Política das Elites Agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997.
- _____. O Estatuto da Terra: Entre a Conciliação e o Confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, 1995.
- CAMARGO, A. A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. **O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1983.
- CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa: Memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- _____. **Antologia do Bom Senso: Ensaios**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.
- _____. **Ensaio Contra a Maré**. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- _____. **Mitos Políticos**. Rio de Janeiro: APEC, 1965.
- CARONE, E. **A República Liberal: II Evolução Política (1945-1964)**. São Paulo: Difel, 1985.
- CARVALHO FILHO, J. J. Política Fundiária: Oportunidades perdidas, Revolução Cultural e Lampedusa. **São Paulo em Perspectiva: Brasil Agrário**. V.11/nº 2. São Paulo: SEADE, 1997.
- CASALECCHI, J. E. **O Brasil de 1945 ao Golpe Militar**. São Paulo: Contexto, 2002.
- CASTELLO BRANCO, C. **Os Militares no Poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.
- _____. **Os Militares no Poder**. vol. II. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- CIAVATTA, N. (Ribeirão Preto, 1990) Entrevista: Prática Política no Campo: Uma Experiência da Militância Comunista. Concedida a Luiz Flávio de Carvalho Costa. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, 5, nov. 1995.
- COUTO, R. C. **Memória Viva do Regime Militar: Brasil de 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

- DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**. Brasília: Gráfica Brasileira, 1985.
- DELGADO, G. **Capital Financeiro e a Agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.
- DIAS, R. B. **Sob o Signo da Revolução Brasileira: A Experiência da Ação Popular no Paraná – 1962/ 1973**. Assis: Dissertação de Mestrado, 1997.
- DREIFUSS, R. A. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- ESTEVES, B. M. **Confederação Rural Brasileira: Origens e propostas**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1991.
- FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo. EDUSP/Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- _____. **O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1983.
- FERNANDES, B. M. **MST: Formação e Territorialização**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- FERREIRA, M. M. João Goulart. In: **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Acessado em 10/02/2007. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/verbetes>
- GASPARI, E. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GRAZIANO, X. **O Carma da Terra no Brasil**. São Paulo: A Girafa, 2004.
- GUEDES, A. O repórter do JB não pode compreender o Congresso dos Lavradores. **Novos Rumos**, 24-30/11/1961. Apud COSTA, L. F. e SANTOS, R. **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- GUIMARÃES, A. P. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- GOMES, C. L. **A Reforma Agrária no Olho do Furacão: Debates, Confrontos e Propostas sobre a Reforma Agrária da Nova República**. Dissertação de Mestrado. Assis, 1999.
- HOUTZAGER, P. **Os Últimos Cidadãos: Conflito e modernização no Brasil Rural (1964-1995)**. São Paulo: Globo, 2004.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- _____. **A Luta pela Terra: História Social da Terra e da Luta pela Terra numa Área da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.

- _____. **Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- IOKOI, Z. M. As Lutas Camponesas no Rio Grande do Sul e a Formação do MST. **Revista Brasileira de História: Relações Agrárias e Estruturas de Poder**, nº 22, 1991.
- LEITE, R. P. **A Dupla Face do Nacionalismo: Ideologia, Discurso e Dominação em Kubitschek e Médici**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1995.
- LINHARES, M. Y. **Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil**. Rio de Janeiro, 1995.
- MARTINS, J. S. **A Militarização da Questão Agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- _____. **Os Camponeses e a Política no Brasil: As Lutas Sociais no Campo e seu lugar no Processo Político**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- _____. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- _____. **O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- _____. **Caminhada no Chão da Noite: Emancipação Política e Libertação nos Movimentos Sociais do Campo**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MINC. C. **A Reconquista da Terra: Estatuto da Terra, Lutas no Campo e a Reforma Agrária**. Rio de Janeiro, 1986.
- MIRANDA, A. G. **Teoria de direito agrário**. Belém: CEJUB, 1989.
- MOREIRA, A. **O Papel da Igreja na Questão Agrária**. Bragança Paulista: EDUSF, 1994.
- NETO, L. **Castello: A Marcha para a Ditadura**. São Paulo: Contexto, 2004.
- PALMEIRA, M. e LEITE, S. **Debates Econômicos, Processos Sociais e Lutas Políticas: Reflexões sobre a Questão Agrária**. Rio de Janeiro. CPDA/UFRRJ, 1997.
- PALMEIRA, M. Reforma Agrária e Constituição. **Ciência Hoje**, 6 (35), nov. 1987.
- _____. Modernização, Estado e Reforma Agrária. In: **Estudos Avançados**. n.º 7, 1989.
- PEREZ, R. T. **O Pensamento Político de Roberto Campos: da Razão do Estado à Razão do Mercado(1950-1995)**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

- POKER, J. G. A. B. **A Prática da Vida e os Desencontros da Libertação**. São Paulo, Dissertação de Mestrado, USP, 1994.
- PRADO JR, C. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- _____. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- PRIORE, M. e VANÂNCIO, R. **Uma História da Vida Rural no Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.
- RESENDE, M. J. **A Ditadura Militar no Brasil: Repressão e Pretensão de Legitimidade**. Londrina: Ed. UEL, 2001.
- RICCI, R. **Terra de Ninguém: Representação Sindical Rural no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1999.
- RODRIGUES, L. M. O PCB: Os Dirigentes e a Organização. In: FAUSTO, B. **O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1983.
- SALEM, (org) **Dos Palácios à miséria da Periferia**. In: **Igreja dos oprimidos**. São Paulo: Brasil Debates, 1981.
- SANTOS, R. e COSTA, L. F. C. **Camponeses e Política no pré 64**. In: **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- SANTOS, R. **O Agrarismo Brasileiro na Interpretação de Caio Prado Júnior**. In: **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- SKIDMORE, T. **Brasil: de Castello a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SIGAUD, G. P. (org) **Reforma Agrária: Uma Questão de Consciência**. São Paulo: Vera Cruz, 1962.
- SILVA, J. G. **A Reforma Agrária na Virada do Milênio**. Maceió: EDUFAL, 1997.
- _____. **A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- SILVA, J. G. da. **Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- STÉDILE, J. P. **A Questão Agrária no Brasil. Programas de Reforma Agrária (1946/2003)**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- TAMER, A. **Transamazônica: Solução Para o Ano 2001**. São Paulo: APEC, 1970.
- TOPALOV, C. **Estruturas Agrárias Brasileiras**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.
- VIANA FILHO, L. **O Governo Castello Branco**. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1975.

VILLA, M. A. **Jango: um perfil (1945-1964)**. São Paulo: Globo, 2004.

YAMAUTI, N. N. A Questão da Reforma Agrária no Governo Goulart. **Acta Sci. Human Soc. Sci.** Maringá, v. 27, nº 1, 2005.