



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Departamento de Sociologia – SOL**

**Jean Michel Moreira da Silva**

**Estatuto da Terra:**  
**A tramitação da primeira lei de reforma agrária brasileira no Congresso Nacional**

**Brasília**  
**Março de 2013**

**Jean Michel Moreira da Silva**

**Estatuto da Terra:**

**A tramitação da primeira lei de reforma agrária brasileira no Congresso Nacional**

**Trabalho de Monografia apresentado ao  
Departamento de Sociologia da Universidade de  
Brasília para a obtenção do título de Bacharel  
em Sociologia.**

**Orientador: Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa**

**Brasília  
Março de 2013**

**Jean Michel Moreira da Silva**

**Estatuto da Terra:**

**A tramitação da primeira lei de reforma agrária brasileira no Congresso Nacional**

**Trabalho de Monografia apresentado ao  
Departamento de Sociologia da Universidade de  
Brasília para a obtenção do título de Bacharel  
em Sociologia.**

Banca Examinadora:

**Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa (orientador)**

Universidade de Brasília – UnB

**MSc. Camila Penna de Castro**

Universidade de Brasília - UnB

## SUMÁRIO

### **Introdução... 6**

### **Capítulo 1 – Revisão da Literatura... 12**

- 1 – Pensamento Social Brasileiro e o Latifúndio... 12
- 2 – As Mobilizações Sociais... 15
- 2.1 – A Resposta do Estado... 17
- 3 – O Golpe Militar e a Elaboração do Estatuto da Terra... 20
- 3.1 – O Encontro de Viçosa: O momento das organizações patronais rurais... 23
- 4 – A Oposição ao Projeto do Estatuto da Terra... 24

### **Capítulo 2 – O Encaminhamento do Projeto do Estatuto ao Congresso Nacional... 27**

- 1 – Mensagem Número 33... 27
- 1.1 – Tributação Progressiva como Instrumento de Reforma Agrária... 32
- 2 – O Latifúndio na Leitura dos Movimentos Sociais... 38
- 3 – A Primeira Versão do Estatuto da Terra e a Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra... 39
- 3.1 – O Sem Terra no Projeto do Estatuto... 45

### **Capítulo 3 – A Tramitação do Estatuto da Terra no Congresso Nacional... 49**

- 1 – A tramitação do Projeto do Estatuto no Congresso Nacional... 50
- 2 – As Federações Patronais Rurais... 51
- 3 – A Reforma Agrária e seus Executores... 53
- 3.1 – O Instrumento Principal de Reforma Agrária: tributação progressiva ou desapropriação... 56
- 3.2 – Latifúndio e Minifúndio... 60
- 3.3 – A Pequena Propriedade... 62
- 4 – Os “Defeitos” do Projeto do Estatuto da Terra...

62

**Capítulo 4 – Aprovação do Estatuto da Terra e o Veto Parcial do Castello Branco.... 66**

1 – Relatório do Deputado Pacheco e Chaves... 66

1.1 – O Substitutivo da Comissão Mista... 69

1.2 - A Aprovação da Primeira Lei de Reforma Agrária Brasileira... 74

2 – O Veto Parcial do Executivo... 76

3 – Revendo o Estatuto da Terra no Congresso... 82

**Considerações Finais... 82**

**Fontes... 86**

**Referências Bibliográficas... 87**

## Introdução

É unanimidade entre os estudos clássicos do pensamento social brasileiro como Prado Jr (1979), Holanda (1993) e Freyre (2005) que o latifúndio, como forma de organização social e econômica, seria a matriz do que se convencionou chamar de atraso Brasileiro.

Holanda (1993) postula que o latifúndio brasileiro, formado no período colonial seria o responsável pelo atraso técnico do campo brasileiro

“O princípio que, desde os tempos mais remotos da colonização, norteava a criação da riqueza no país, não cessou de valer um só momento para a produção agrária. Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. [...], queriam servir-se da terra não como senhores, mas como usufrutuários [...]” (Holanda, 1993, p. 21).

Para este autor o latifúndio além de não desenvolver técnicas de produção no meio rural também foi responsável por uma exploração predatória da terra. Holanda afirma, ainda, que essa forma de propriedade impediu o surgimento de uma classe média no Brasil, pois numa sociedade dividida em dois extremos, senhor e escravo, a população livre, não obteve um espaço, assim se tornando marginais na sociedade brasileira colonial<sup>1</sup>.

Freyre (2005) aponta que a estrutura agrária brasileira, fundada no latifúndio, na escravidão e na monocultura, como o principal motivo de falta de alimento para a população do Brasil colônia

“De modo geral, em toda parte onde vingou a agricultura, dominou no Brasil escravocrata o latifúndio, sistema que viria privar a população colonial do suprimento equilibrado e constante de alimentação sadia e fresca.” (Freyre, 95, 2005)

O autor ainda assegura que a economia latifundiária paradoxalmente foi responsável pela estabilidade política e econômica do Brasil colônia e também fez com que boa parte da população sofresse uma intensa escassez de alimento.

---

<sup>1</sup> “Homens livres na ordem escravocrata” (Franco, 1997), é um dos poucos trabalhos que buscaram estudar os efeitos do latifúndio sobre as camadas livres e não proprietária do Brasil colônia.

Prado Jr (1979), por sua vez, alega que a estrutura agrária brasileira somente beneficiou uma pequena parcela da população rural

“[...] por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, bem como das demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria.” (Prado Jr, 15, 1979)

Nesse sentido, o autor afirma que a estrutura agrária condenou milhões de brasileiros a uma existência miserável e sem perspectiva e que essa organização da propriedade rural é um obstáculo ao desenvolvimento econômico e cultural do país.

Do ponto de vista da ação do Estado, o Estatuto da Terra (Lei 4 504 de 30 de novembro de 1964) pode ser considerada a primeira grande resposta normativa aos dilemas identificados por esta literatura. O Estatuto buscava regular e intervir nas relações agrárias brasileiras e, por consequência, se tornar uma das frentes modernizadoras de nossa sociedade.

Entre o fim da década de 50 e o início da década de 60, ocorreram no Brasil intensas mobilizações sociais em prol da reforma agrária. Entre essas duas décadas surgiram movimentos como o MASTER (Movimento de Agricultores Sem Terra) no Rio Grande do Sul, Associações de Lavradores no Rio de Janeiro, as Ligas Camponesas em Pernambuco e a ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas), a primeira organização de caráter nacional, com objetivo de unir as diversas associações locais dos trabalhadores rurais. Em 1961 ocorreu I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Rurais no qual a reforma agrária foi uma das principais reivindicações (Page, 1972; Macedo, 2010; Rosa, 2010)

O Estado respondeu a sua maneira as demandas por reforma agrária, com a criação de órgãos ou projetos de reforma agrária. Em 1961, no governo de Jânio Quadros, foi elaborado um projeto de reforma agrária, mas com sua renúncia o projeto não conseguiu chegar até apreciação do Congresso Nacional. Em 1962 foi criada a SUPRA – Superintendência de Reordenação Agrária. Essas iniciativas não ficaram restritas ao governo federal, a nível estadual, aconteceram políticas de reforma agrária. No Rio Grande do Sul, o governo de Leonel Brizola, criou em 1961 o IGRA (Instituto de Gaúcho de Reforma Agrária), o primeiro órgão brasileiro dedicado a execução da

reforma agrária (Rosa, 2010). Em São Paulo, no governo de Carvalho Pinto, foi elaborado em 1959 e aprovado em 1960 um projeto de reforma agrária conhecido como Revisão Agrária (Silva, 1996).

Nesse contexto, o Estatuto da Terra foi elaborado e aprovado ao longo do primeiro ano da ditadura militar, sendo que a sua rápida tramitação, de certa forma, esconde o fato de que a sua elaboração e a tramitação no Congresso Nacional foi permeada de conflitos e controvérsias.

Para a elaboração do projeto do Estatuto, o governo ditatorial criou em abril de 1964 o GRET – Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra, esse grupo era formado por membros oriundos do IPES / RJ – Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e pelos remanescentes da Revisão Agrária de São Paulo. A principal divergência entre os grupos foi em relação ao instrumento prioritário de reforma agrária.

Dentro do próprio governo não existia uma posição unânime em relação a elaboração da primeira lei de reforma agrária brasileira, o então ministro da Agricultura Oscar Thompson, ligado a SRB – Sociedade Rural Brasileira, entregou uma versão do projeto a um jornal da época, assim, tornando público o seu conteúdo, que até aquele momento era tratado pelo governo em caráter sigiloso, tendo acesso somente o presidente e os membros do GRET.

O conflito em torno do Estatuto não se restringiu somente no governo ou ao GRET, as Federações Patronais também não tinham uma posição unânime, especificamente entre CNA – Confederação Nacional de Agricultura e a SRB – Sociedade Rural Brasileira. A Confederação adotou uma postura de apoio ao Estatuto da Terra, diferente da SRB que se posicionou contra o projeto.

O Encontro de Viçosa realizado em Minas Gerais em Julho de 1964, qual participaram secretários estaduais de agricultura e as Federações Patronais, teve como objetivo tornar público o conteúdo do projeto do Estatuto. Segundo Ramos (2010), a Confederação saiu como a grande vitoriosa desse evento, tendo a maioria de suas demandas incorporadas ao projeto, principalmente aquela relacionada à tributação da propriedade rural.

É importante ressaltar, que entre as filiais do IPES a do Rio de Janeiro e de São Paulo, não tinham a mesma atitude em relação ao projeto. O IPES - RJ fazia parte do GRET, a filial de São Paulo ligada a SRB. Sendo assim, esta última posicionou contrária ao projeto, afirmando que o problema da agricultura no Brasil, não estava



relacionada a forma da propriedade, ou seja, ao seu tamanho, mais sim a modernização da agricultura brasileira.

Tendo em vista as mobilizações sociais ocorridas entre as décadas de 50 e 60 e o Estatuto configurado como uma resposta evidente a essas mobilizações, os conflitos ocorridos na elaboração do projeto e a posições diferentes de agentes em torno do Estatuto, *este trabalho tem como objetivo analisar o processo de tramitação do Estatuto da Terra no Congresso Nacional.*

No Arquivo do Senado Federal onde estão arquivados os documentos relacionados ao projeto do Estatuto como suas várias versões, emendas e substitutivos, foram analisados mais de 500 páginas desses documentos.

É importante ressaltar que muitos desses documentos ainda não foram explorados pela literatura, por isso acreditamos que sua análise pode trazer uma grande contribuição para esse debate.

Os documentos foram analisados a partir das leituras de Boltanski (1990), este autor realizou uma pesquisa no editorial de um jornal francês, a pesquisa tinha como objetivo analisar as cartas selecionadas para a publicação por este jornal. Boltanski conclui que as cartas não publicadas e as publicadas tinham diferenças significativas, além disso, percebeu que entre as cartas publicadas existiam elementos comuns.

Boltanski (1990) destaca que uma das principais características das cartas publicadas, era que as demandas contidas em cada carta eram conectadas a um coletivo, ou seja, a demanda singular do autor era transformada, ou melhor, conectada a uma demanda coletiva. As cartas que eram conectadas a demandas singulares não eram publicadas, pois eram consideradas “anormais”. A normalidade se configurava principalmente na ampliação da demanda, o problema que era denunciado na carta não dizia respeito somente ao autor, mas sim a um coletivo. O caráter “normal” e “anormal” é definido, segundo o autor, pelas competências que os autores utilizam. Para tal, os autores utilizavam estratégias para conectar as suas cartas ao coletivo, um delas é a equivalência de suas demandas com outros casos considerados exemplares.

“[...] establecen una equivalencia entre su caso y otros casos considerados “similares”; si su caso, definido entonces como “ejemplar”, se utiliza al servicio de una causa que pasa a ser considerada “general”, podrá en consecuencia ampliar-se, movilizar a un número importante de personas, acceder al status de problema colectivo [...]” (Boltanski, 24, 1990).

Mais adiante

“Si una secretaria protesta contra una injusticia, se obstina en su protesta sin lograr movilizar a una cantidad importante de personas ni comprometer en su causa a representantes de instituciones, sindicalistas, periodistas, etc., su problema será tratado como puramente personal. Ella sigue siendo un caso singular.” (Boltanski, 24, 1990).

A normalidade de uma causa são as condições mínimas para que esta tenha êxito. A mobilização de pessoas ou grupo e uma das estratégias de convencimento, para que assim a sua demanda seja considerada importante para todo um conjunto de pessoas. Para tal, o autor necessita que a sua demanda seja generalizada

“Cuando no gocen del apoyo de una instancia colectiva capaz de efectuar por ellos el trabajo de generalización, deberán realizar por sí mismos la tarea de des-singularización y crecimiento necesaria [...]” (Boltanski, 276, 1990).

Em umas das Estratégias de generalização feita pelos os autores são as manobras de engrandecimentos (Boltanski, 1990), como por exemplo, quando uma pessoa recorre a títulos, como professor universitário, para assim se conectar a um coletivo. O engrandecimento é utilizado como forma de legitimar a sua causa.

“Si la utilización de un título puede ser garantía de normalidad, la mención de dos o más títulos, en particular cuando cada uno de ellos tiene escaso valor, o el realce del título con un subtítulo, por así decirlo (presidente, director, etc.), [...]” (Boltanski, 281, 1990).

Então para engrandecer a causa tem que conecta-la a outra que seja constituída e reconhecida, ou seja, conecta-la a uma causa que seja considerada “exemplar”. Boltanski (1990) demonstra os procedimentos de engrandecimentos

- “1) Invocar la ejemplaridad por referencia a los principios de validación más generales: ‘Porque mi ‘historia’ se inserta desgraciadamente en la Historia.
- 2) El autor puede asociar su caso a una serie que posea una dimensión colectiva invocando grandes ejemplos históricos y políticos (derechos del hombre, fascismo, Gestapo, etc.).
- 3) El autor también puede engrandecer a la víctima (quien en la mayoría de los casos aquí analizados, no es otra que él mismo) estableciendo una equivalencia con el

individuo célebre que encarna, de manera típica, la serie con la que trata de relacionar su caso.” ( Boltanski, 285-286, 1990).

Essas categorias demonstradas acima serão utilizadas para um melhor entendimento dos documentos. A partir delas iremos analisar de que maneira o Estatuto da terra foi construído no Congresso, quais foram as manobras de engrandecimento utilizado nos documentos para colocar o Estatuto como uma lei legítima e necessária para as diversas partes envolvidas.

O desenvolvimento da pesquisa pauta-se principalmente na análise da mensagem número 33, o projeto do Estatuto da Terra elaborado pelo governo, a “Justificativa do projeto do Estatuto”, as emendas e os substitutivos, o relatório da comissão encarregada de apreciar o projeto e a versão aprovado do projeto do Estatuto e o veto parcial do governo.

O trabalho foi organizado em 4 capítulos:

O primeiro capítulo do trabalho tem por objetivo demonstrar o ambiente que foi elaborado e aprovado o Estatuto da Terra. Nesse capítulo visa analisar as mobilizações sociais em prol da reforma agrária no pré-golpe e também relatar como foi o processo de confecção do projeto do Estatuto no GRET e as discursões realizadas pelas federações patronais acerca do projeto do Estatuto.

Entender as justificativas feitas pelo governo ditatorial para aprovação da primeira lei de reforma agrária é objetivo do segundo capítulo. Para isso utilizaremos os documentos fabricados pelo governo e enviados para o Congresso, tais como a mensagem número 33, que descreve o cenário e as justificativas para a aprovação do Estatuto e a “Justificativa do projeto do Estatuto”, que explica como esta organizado o projeto de lei e o projeto inicial.

No terceiro capítulo pretende-se discorrer a respeito de como foi tramitação do projeto de Estatuto no Congresso Nacional. Para atingir esse percurso utilizaremos os seguintes documentos: as emendas número 4 e 6 e os substitutivos número 8 e 9. Nesse momento demonstraremos como foi a tramitação do projeto do Estatuto, destacando principalmente as críticas realizadas ao projeto.

O capítulo 4 tem por finalidade compreender como foi aprovação do projeto do Estatuto no Congresso e o veto parcial do Castello Branco. Para isso abordaremos: o relatório do relator, o projeto aprovado e o relatório do veto parcial.

## Capítulo 1 - Revisão da Literatura

### 1 - O Pensamento Social Brasileiro e o Latifúndio

Como relatado na Introdução, autores como Prado Jr (1979), Holanda (1993) e Freyre (2005), compreenderam o latifúndio, como um dos principais fatores do atraso social e econômico do Brasil.

Holanda (1993) afirma que as terras férteis e abundantes do Brasil, contribuíram para que o latifúndio se tornasse a verdadeira unidade de produção da colônia. Diferentemente da América espanhola, na qual logo no início foram encontrados metais, como ouro e prata, no caso do Brasil foi diferente, onde a terra foi considerada a única riqueza aparente. Então no Brasil os portugueses montaram um modelo pioneiro de produção

“Aos portugueses e, em menor grau, aos castelhanos, coube sem dúvida, a primazia no emprego do regime que iria servir de modelo à exploração latifundiária e monocultura adotada por outros povos.” (Holanda, 17, 1993).

Junto a formação do latifúndio e da monocultura, o regime de trabalho adotado foi a escravidão, primeiramente utilizando a população nativa e posteriormente a africana.

É montada no Brasil uma economia rural fundada no latifúndio, no trabalho escravo e na monocultura. Um das consequências dessa economia rural foi inexistência progresso técnico que aumentasse a produtividade da lavoura.

“Quando lamentamos que a lavoura, no Brasil, tenha permanecido tão longamente aferrada a concepções rotineiras, sem progressos técnicos que elevassem o nível de produção [...]” (Holanda, 19, 1993)

Holanda (1993) sustenta que os métodos utilizados pelos portugueses na lavoura são encontrados no Brasil “[...] ainda em nossos dias, os mesmos métodos predatórios e dissipadores se acham em uso [...]” (Holanda, 20, 1993). Um dos fatores que explicam

a utilização desses métodos rudimentares, esta associada a economia rural, pois esta sempre esteve orientada a resultados imediato em relação terra.

E outra consequência da economia rural, pontuada pelo autor, foi a ausência de esforço de cooperação nas demais atividades produtoras da nossa sociedade, as energias eram canalizados exclusivamente para a lavoura. O comércio foi uma dessas atividades que não conseguiu se desenvolver no período colonial. O engenho era um organismo completo e se bastava em si mesmo. Nos engenhos havia escolas, criação de gado, confecção de vestuário, plantação de alimentos, dentre outros. Essa independência do engenho logo se tornou um obstáculo ao desenvolvimento do comércio, desta forma o latifúndio foi o grande entrave para a formação de uma classe média no Brasil

“Num país que, durante a maior parte de sua existência, foi a terra de senhores e escravos, sem comércio que não andasse em mãos de adventícios ambiciosos de riquezas e de enobrecimento, seria impossível encontrar uma classe média numerosa e apta a semelhantes serviços” (Holanda, 56, 1993).

Para Freyre (2005) o português foi o primeiro entre os colonizadores modernos a transforma a base da colonização tropical, onde esta se baseava na extração de metais, para a criação de riqueza, no caso do Brasil a base da colonização foi outra, caracterizada pela utilização econômica da terra, isto é, a montagem de empreendimento agrícola e pela permanência do colonizador na terra. E para colonizar o Brasil, os portugueses utilizaram instrumentos econômicos e políticos inteiramente novos

“A primeira: a utilização e o desenvolvimento de riqueza vegetal pelo capital e pelo esforço do particular; a agricultura; a sesmaria; a grande lavoura escravocrata. A segunda: o aproveitamento da gente nativa principalmente da mulher, não só como instrumento de trabalho mas como elemento de formação da família.” (Freyre, 79, 2005).

O autor destaca que umas consequências do latifúndio foi ter formado uma sociedade patriarcal, aristocrática e escravocrata. A família rural tinha quase todo o domínio da vida na colônia e essa organização familiar é considerada o grande fator colonizador do Brasil, pois essa se transformou em uma unidade produtiva

“[...] o capital que desbrava o solo, instala fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América.” (Freyre, 81, 2005)

A grande lavoura também privou boa parte da população a ter acesso a produtos alimentício. No latifúndio, a produção somente era voltada para o plantio da cana-de-açúcar, outras culturas não tinha espaço nessa estrutura agrária

“De modo geral, em toda parte onde vingou a agricultura, dominou no Brasil escravocrata o latifúndio, sistema que viria privar a população do suprimento equilibrado e constante de alimentação sadia e fresca.” ( Freyre, 95, 2005)

A monocultura aliada ao latifúndio foram os grandes responsáveis pela falta de alimentos no Brasil colônia, os dois sufocaram qualquer chance do aparecimento da pequena propriedade e da policultura, onde estes, segundo o autor, poderia solucionar o problema em relação a produção de alimentos.

“Muitas daquelas fontes foram por assim dizer pervertidas, outras estancadas pela monocultura, pelo regime escravocrata e latifundiário, que em vez de desenvolvê-las, abafou-as, secando-lhes a espontaneidade e a frescura.” ( Freyre, 96, 2005)

Para o autor a monocultura junto ao latifúndio esterilizou qualquer outra forma de atividade produtiva, menos os carnavais e os homens e bois a seu serviço.

Prado Jr (1979), assegura que a estrutura agrária brasileira é responsável pela desigualdade existente no mundo rural, colocando milhões de trabalhadores rurais em uma situação de miséria e sem nenhuma perspectiva de direitos trabalhista.

“[...] a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo da estrutura agrária do País, cujo o traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária.” (Prado Jr, 18, 1979)

Essa concentração fundiária, além de colocar o trabalhador rural em uma situação de penúria também é considerada o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico e cultural do país

“Sob qualquer aspecto que se considere esse desenvolvimento, as suas perspectivas se acham estreitamente limitadas pelo fator negativo que constitui a presença no País de elevada percentagem de populações reduzidas a um dos mais baixos níveis de existência humana de que se tem notícias no mundo de nossos dias.” (Prado Jr, 16, 1979).

## **2 - As Mobilizações Sociais**

Os entraves denunciados por esses autores contribuíram para que nas décadas de 50 e 60 no Brasil ocorressem várias mobilizações sociais em prol da mudança da estrutura agrária brasileira. Surgiram movimentos como as Ligas Camponesas, as Associações de Lavradores do Rio de Janeiro, MASTER (Movimento de Agricultores Sem Terra) e a ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas) (Page, 1972; Medeiros, 2002; Macedo, 2010; Rosa, 2010).

Essas ações em prol da reforma agrária ocorreram em diversas regiões do Brasil, como MASTER, movimento oriundo do Rio Grande do Sul, criado em 1960, na cidade de Encruzilhada do Sul – RS, pelo o então prefeito da cidade Milton Serres Rodrigues e por Paulo Schiling. A criação do movimento surgiu em consequência de uma disputa de uma área de 1.800 hectares entre posseiros e um grileiro, chamado de Euclides Lança, este se dizia proprietário da terra em questão, localizada em Encruzilhada do Sul. Nessa área residiam 300 famílias há mais de 50 anos, nesse empasse entre os posseiros e o grileiro, o prefeito Milton Rodrigues mobilizou os posseiros, com objetivo de impedir a expulsão dessas pessoas da referida área. O então prefeito fez com que o governo estadual desapropriasse a área e concedesse títulos de propriedade para os ocupantes da área. Essa experiência de mobilização teria formado a base para o surgimento e consolidação do primeiro movimento a utilizar em sua nomenclatura a categoria Sem Terra (Alves, 2010; Rosa, 2010).

No Rio de Janeiro, a partir do final da década de 40 os posseiros começaram a se organizar em associações de lavradores, em consequência das ações de expulsões realizadas por grileiros. A primeira associação de posseiros foi criada em 1948 no município de Pedra Lisa – RJ, A Sociedade dos Lavradores e Posseiros de Pedra Lisa, tinha como objetivo a organização de ocupações paulatinas e na mobilização dos posseiros para impedir as ameaças de despejos, que eram frequentes na época. Em 1949 foi criada a Comissão de Lavradores em Xerém, que seria o “embrião da Associação dos Lavradores Fluminenses (ALF)” (Macedo, 163, 2010). A comissão surgiu em

resposta as expulsões, tendo por finalidade defender os interesses dos posseiros. Em 1959 foi criada a Federação das Associações de Lavradores e Trabalhadores Autônomos do Rio de Janeiro ( Falerj), “[...] com objetivo de unir esforços que vinham sendo efetuados em cada município.” (Macedo, 164, 2010). O surgimento da Falerj proporcionou a união de todas as associações do estado, com isso a luta pela posse da terra obteve abrangência estadual e assim fortalecendo as mobilizações contra os despejos.

Em 1955 em Pernambuco surgem as Ligas Camponesas, um dos principais agentes na mobilização por terra no Brasil. As Ligas têm a sua história vinculada ao engenho da Galileia, esse engenho como tantos outros foi abandonado nos fins da década de 30, nesse período houve uma queda no preço do açúcar e o então proprietário dividiu o engenho entre os trabalhadores, conhecidos como moradores, estes ficaram no engenho na condição de rendeiros. Com objetivo de melhorar a condição de vida na propriedade, os moradores organizaram uma associação. Com a contribuição mensal de cada habitante, eles poderiam criar um fundo, que seria utilizado para a construção de uma escola e para formar uma cooperativa de crédito. Em 1955 os moradores do engenho da Galileia criaram a Sociedade de Agricultura e Criação de Gado dos Plantadores de Pernambuco, o proprietário do engenho foi escolhido como presidente honorário da associação. Logo a associação foi considerada comunista e subversiva e com isso o dono da propriedade exigiu o fim da associação. Após esse fato o proprietário começou a expulsar os moradores, assim começou um processo de resistência em frente a essas expulsões. Os moradores entraram em contato com vários advogados, mas nenhum aceitava a causa, foi então que Francisco Julião advogado e deputado estadual na época aceitou defender dos moradores. Após várias manifestações dos moradores do engenho, em 1958 a assembleia estadual de Pernambuco aprovou um projeto de reforma agrária, de autoria do deputado Carlos Luiz de Andrade, que previa a desapropriação do engenho. A partir desse evento surgiram as Ligas Camponesas, que agiriam principalmente contra as expulsões dos moradores dos engenhos (Page, 1972).

Essas mobilizações sociais no campo contribuíram para colocar a reforma agrária na ordem do dia no início dos anos 60. Esses movimentos organizaram ou ajudaram na realização várias mobilizações em prol da reforma agrária. O MASTER participou em 1962 da ocupação da fazenda Sarandi, localizado no município de mesmo nome, sendo esta considera a primeira ocupação de terra do Rio Grande do Sul (Rosa, 2010). No caso do Rio de Janeiro, em 1963, a primeira ocupação de terra do estado



ocorreu no município de Campos quando um grupo de posseiros começou a ser expulsos de suas terras por usineiros da região. A Falerj auxiliou os posseiros na tentativa de se buscar a procedência da terra, e constataram que o terreno reivindicado pelos usineiros era composto de terras devolutas. Tendo essas informações, os posseiros se organizaram com apoio da Federação e montaram um acampamento, conhecido como a ocupação de Imbé. Esse fato marca um caso inédito no Rio de Janeiro, “[...] a primeira ocupação reivindicatória que atingiu seus objetivos de desapropriação da área e assentamento das famílias no estado do Rio de Janeiro [...]” (Macedo, 165, 2010).

Esses eventos descritos acima transformaram a reforma agrária em uma causa ampla e reivindicada por vários agentes

“No entanto, foi somente no início dos anos 60 que a reforma agrária se tornou uma demanda ampla, proposta disputada por diferentes forças sociais, transformando-se na tradução política das lutas por terra que se desenvolviam em diversos pontos do país. Nesse momento ela passa a ser expressão de um vigoroso movimento social.” (Medeiros, 16, 2002)

## **2.1 - A Resposta do Estado**

Nesse período o Estado elaborou algumas iniciativas em prol da reforma agrária, principalmente no tocante a criação de legislações e órgão vinculados a reforma agrária.

Em 1961, Jânio Quadros formou uma comissão informal “com objetivo de definir as diretrizes para implementação da reforma agrária no país, por meio do Estatuto da Terra.” (Salis, 56, 2008). Em janeiro de 1962 a comissão encerrou seus trabalhos formulando no projeto final do Estatuto da Terra diretrizes gerais para reforma agrária (Salis, 2008). Com a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto, o Estatuto da Terra não seguiu seu caminho até a sua apreciação no Congresso Nacional.

A única iniciativa presente no projeto que sobreviveu à renúncia foi a criação da SUPRA, no governo de João Goulart (1961 – 1964), em 11 de outubro de 1962, com objetivo de:

“ativar medidas de reforma agrária, ampliava a pressão sobre o Executivo e Legislativo, pois requeria, o quanto antes, uma definição dos princípios norteadores para implementação da reforma agrária.” (Salis, 70, 2008)

Essas iniciativas não ficaram restritas no plano do governo federal. Na esfera estadual houve também ações em resposta a essas mobilizações. No Rio Grande do Sul, no governo de Leonel Brizola, foi construído um aparato estatal em torno da reforma agrária. Em julho de 1960 foi criado o CETH – Comissão Estadual de Terras e Habitação, tendo como atividades:

- 1) *elaboração de planos de colonização;*
- 2) *determinação de áreas destinadas à colonização;*
- 3) *desapropriação e recebimento de glebas;*
- 4) *entrega à secretaria de Agricultura de áreas a colonizar.* (Relatório de atividades da CETH de 1960. Apud. Rosa, 2010).

Um dos principais objetivos da CETH era fazer um levantamento das propriedades fundiárias do Rio Grande do Sul. Em agosto de 1961, o governador Brizola cria o Grupo de Trabalho GT 14, tendo como função “sugerir medidas de ação concreta do poder público estadual no setor agrário” (Portaria n°. 131 de 7 de agosto de 1961. Apud. Alves e Gotlib, 2009), um dos objetivos do GT 14 era elaborar um relatório após 60 dias de sua criação com o resultado da atuação do grupo. Em novembro de 1961 é criado o IGRA – Instituto Gaúcho de Reforma Agrária. A criação desse instituto se torna importante, pelo o fato de aparecer em sua nomenclatura o termo Reforma Agrária e a categoria sem terra presente nos seus objetivos de criação:

[Estudar] e sugerir ao Governo projetos, iniciativas, bases e diretrizes de uma política agrária para o estado do Rio Grande do Sul, o estabelecimento de um ambiente de justiça social no interior rural e, especialmente, quanto ao uso da propriedade da terra [e promover] o acesso a terra e a propriedade dos agricultores sem terra – parceiros, arrendatários e assalariados rurais – e das populações marginais, egressas do campo (Decreto de criação do IGRA, 14 de novembro de 1961. Apud. Alves e Gotlib, 2009).

O IGRA surge em uma perspectiva de elaborar projetos para política agrária e promover o acesso a propriedade da terra. É nos documentos do “IGRA que a expressão ' sem-terra' vai aparecer pela primeira vez” (Rosa, 201, 2009). Todas essas ações por parte do governo de Brizola se deram em torno de resolver o problema dos agricultores sem-terra.

No estado de São Paulo, o então governador Carvalho Pinto elaborou em 1959 um projeto de reforma agrária conhecido como Revisão Agrária, que visava melhorar as condições de acesso a posse da terra no estado de São Paulo. O projeto sofreu uma dura

oposição no estado, principalmente das organizações patronais rurais como a FARESP - Federação das Associações da Agricultura do Estado de São Paulo.

A Revisão Agrária tinha como objetivo facilitar o uso e a posse da terra, modernizar a estrutura agrária do estado e estimular a exploração racional da terra. O principal instrumento do projeto para promover o acesso a terra, era pelo Imposto Territorial Rural (ITR). Por meio da arrecadação do ITR, o governo financiaria os projetos de distribuição de terra, vale lembrar que nesse período, as desapropriações tinham que ser pagas em dinheiro, como previa a constituição de 1946. Em 1960 o poder legislativo estadual aprova o projeto. O projeto sofreu uma intensa oposição, não se restringindo somente ao estado de São Paulo. Como afirma Silva (1996) o projeto foi castrado em uma manobra política, pelo então presidente do Senado Federal, Auro Soares de Moura Andrade, em que transferiu o ITR dos estados para os municípios. O projeto foi aprovado, mas a fonte do recurso foi tirada.

Em São Paulo a tentativa de se realizar uma reforma agrária não se efetivou. Em uma entrevista concedida a Bruno (1994), em setembro de 1984, José Gomes da Silva afirma que o estado de São Paulo não enfrentava problemas agrários e que a importância do projeto resultava na posição política e econômica do estado e, de certa forma, poderia influenciar outros estados na elaboração de projetos que visava a realização da reforma agrária.

O ambiente vivido pelo Rio Grande do Sul era totalmente diferente de São Paulo, pois no sul, surgiu o primeiro movimento social que se auto intitulou de Sem Terra, surgiu também o IGRA, o primeiro órgão brasileiro a trazer em sua nomenclatura a categoria reforma agrária, então esse estado concentrou “(...) alguns dos eventos inaugurais do processo de reforma agrária brasileiro.” (Alves e Gotlib, 31, 2009).

Ao mesmo tempo em que diversos movimentos sociais se mobilizavam em torno da questão da terra, o Estado, tanto no nível federal e estadual, sinalizava com tentativas de criação de legislações ou órgãos públicos.

Essas iniciativas podem ser consideradas como reflexo das mobilizações realizadas pelos movimentos sociais em prol de uma legislação que pudesse atender seus interesses.

Em 1961, ocorreu o I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Rurais, mais conhecido como o “Congresso de Belo Horizonte”, organizado pela ULTAB. Nesse Congresso, participaram 1.600 delegados e a reforma agrária se constituiu como o principal tema abordado (Page, 1972).

“Participaram deste Congresso associações ligadas à ULTAB – principal organizadora do evento -, as Ligas Camponesas, membros do MASTER, bem como alguns sacerdotes. Entre os trabalhadores presentes destacaram-se as categorias de posseiros, assalariados e arrendatários.” (Ramos, 46, 2011)

Na declaração final do Congresso, a reforma agrária apareceu como fundamental para o desenvolvimento econômico do país sendo reivindicado que as desapropriações deveriam ser pagas não com dinheiro como previa o artigo 141 da Constituição de 1946, mas sim com títulos da dívida pública.

Naquele contexto, a reforma agrária ganhava cada vez mais espaço no debate público. Em 13 de março é assinado pelo o presidente Goulart, o decreto das chamadas Reformas de Bases, sendo uma delas a agrária.

“O decreto presidencial declarava de interesse social, pra fins de desapropriação, as áreas rurais que ladeavam rodovias federais, ferrovias nacionais e terras beneficiadas por obras da União e que estivessem inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade.” (Martins, 29, 1985)

Em 31 de março de 1964 João Goulart é destituído da presidência por meio de um golpe militar. Para Martins (1985), a finalidade do golpe militar, era em certa medida, evitar uma “revolução agrária” que levasse a uma mudança estrutural na sociedade brasileira.

### **3 - O Golpe Militar e a Elaboração do Estatuto da Terra**

Um das primeiras medidas realizada pelo regime militar, foi a repressão dos movimentos sociais rurais, sindicatos e intervenção na SUPRA, como aponta Bruno (1995)

“(…) a prisão e a perseguição das lideranças identificadas com as Ligas Camponesas; a depuração dos sindicatos rurais; a intervenção na Superintendência da Reforma Agrária, a Supra e a revogação dos decretos sobre a questão fundiária estabelecidos no governo anterior.” (Bruno, 13, 1995)

No âmbito econômico, a ditadura elaborou um plano de estabilização, conhecido como PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), e a reforma agrária era, paradoxalmente, uma de suas principais metas (Martins, 1985). Segundo Salis, “a reforma agrária passou a ser tratada pelo presidente Castelo Branco como emergencial.” (Salis, 28, 2008).

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

O GRET era formado por membros oriundos do IPES/RJ - Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e os Remanescentes da Revisão Agrária paulista. O IPES/RJ segundo Salis (2008) era o grupo hegemônico dentro do GRET, Paulo Assis Ribeiro um dos principais ideólogos do IPES/RJ, era o responsável pela coordenação do Grupo (Bruno, 1995). A hegemonia do Instituto, junto ao grupo de trabalho, segundo Salis (2008)

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

Para Bruno (1995), a escolha do IPES/RJ para coordenar o grupo, também significou uma tentativa de isolamento do IPES/SP. O Instituto de pesquisa de São Paulo se posicionava contra qualquer medida de interferência do governo na questão fundiária e a reforma agrária era vista como uma ameaça ao direito de propriedade.

O IPES surgiu em 1961 em São Paulo, formado em sua maioria por empresários, intelectuais e militares, tendo como objetivo fazer oposição ao governo João Goulart. Desde o início do IPES ocorreram conflitos entre a filial paulista e carioca. O primeiro se deu em torno da formação da diretoria do Instituto, que teve todos os cargos reservados aos paulistas, os cariocas conseguiram reverter à situação na Assembleia Geral Extraordinária em 1962, assim a diretoria foi formada de maneira igualitária entre as filiais. O IPES não ficou restrito ao Rio de Janeiro e São Paulo, conseguiu criar escritórios no Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Pernambuco. Esses grupos

segundo Ramirez (2009) eram na teoria autônomos, sendo os de Porto Alegre e Belo Horizonte os mais ativos.

Em julho de 1964 o IPES/RJ se separa do IPES/SP, um dos prováveis motivos da separação foi por causa de captação de recursos, originando atrito entre as duas filiais. Além dos conflitos em torno dos recursos, os projetos de reforma agrária feitos pelos cariocas desagravam os paulistas, especificamente os proprietários de terra de São Paulo.

Como relatado acima às filiais desde o começo da criação do Instituto, estiveram envolvidas em atritos por causa da formação da diretoria e dos projetos de reforma agrária desenvolvidos pelos cariocas. Para Martins (1985), o Estatuto foi planejado pelo IPES/RJ antes do golpe militar. O autor defende que o período de elaboração e aprovação do Estatuto foi demasiadamente curto, assim afirmando que o projeto já tinha sido planejado antes da formação do grupo de trabalho.

Os remanescentes da Revisão Agrária, eram o grupo responsável para auxiliar o então governador de São Paulo, Carvalho Pinto na formulação do projeto de facilitação acesso a propriedade da terra.

O grupo era composto por técnicos, e estes contribuíram com sua experiência de campo para a formulação da primeira lei de reforma agrária do país. Os integrantes do IPES/RJ eram criticados por não possuírem experiência de campo. Segundo Ramirez (2009), o IPES/RJ era recriminado por ter uma forte influência da Aliança para o Progresso no tocante aos dos projetos de reforma agrária. Segundo Silva (1971), a junção dos dois grupos e as experiências de cada, possibilitou a criação do projeto, “da experiência paulista e da intelectualidade carioca (...)” (Silva, 121, 1971).

Como colocado acima o IPES/RJ era o grupo hegemônico dentro do GRET. Segundo Bruno (1995) os pontos de convergência dos dois grupos, eram a postura anticomunista e a definição de reforma agrária como reforma fundiária. Dentre os pontos divergentes, o principal era o instrumento prioritário de reforma agrária, a tributação ou desapropriação. A desapropriação era defendida pelo os membros oriundos da Revisão Agrária paulista, afirmando que nenhuma reforma agrária foi realizada na história a partir da tributação. Silva (1971) define da seguinte maneira a relação entre os dois grupos,

“Tolhidos pelas limitações políticas existentes e dominados até certo ponto pela figura absorvente de Assis Ribeiro, apenas conseguiram evitar erros

gritantes no projeto que se preparava, além de introduzir nele algumas inovações no tocante às Cooperativas Integrais de Reforma Agrária, dispositivos sobre terras públicas, medidas de proteção a economia rural, direito agrário etc.” (Silva, 1971, p. 122)

Os dois grupos discordaram ainda acerca da forma de pagamento da terra desapropriada. O artigo 141 constituição de 1946 obrigava o Governo a indenizar os proprietários de terras em dinheiro. A postura dos remanescentes da Revisão Agrária paulista era a mesma dos movimentos sociais, ou seja, ambos colocavam o artigo 141 da constituição de 1946 como um entrave a reforma agrária. Para o IPES/RJ a forma de indenização não devia ser alterada, “defendia a desapropriação com pagamento indenizatório, preferencialmente, em dinheiro, sem emendas constitucionais” (Salis, 128, 2008). Posição diferente, tanto do governo e dos remanescentes da Revisão Agrária paulista, defendia que as terras desapropriadas seriam indenizadas com títulos da dívida pública. A defesa do pagamento em títulos era justificada pelo fato do Estado não possuir recursos suficientes para desapropriar grandes propriedades rurais. Com muita negociação o IPES/RJ aceita a proposta de pagamento em forma de título. Em 10 de novembro de 1964 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 10, que previa o pagamento das indenizações nas propriedades rurais desapropriadas, em forma de títulos da dívida pública. Com a aprovação da emenda, a ditadura militar atendeu uma das principais reivindicações dos movimentos sociais pré-golpe, o pagamento das indenizações das propriedades rurais desapropriadas por meio de títulos da dívida.

“Evidentemente Castelo Branco fora mais persuasivo do que Goulart no encaminhamento da questão junto ao Congresso Nacional, que acabou aprovando em pouco mais de um mês o que se recusava a aprovar nos dezoito anos precedentes” (Martins, 30, 1985)

### **3.1 - Encontro de Viçosa: O momento das organizações patronais rurais**

O Encontro de Viçosa foi realizado em julho de 1964, patrocinado pelo governo de Minas Gerais e o Ministério da Agricultura, e teve a participação dos secretários de agricultura de todos os estados e das organizações patronais, especificamente a CNA. O objetivo do encontro era tornar público o conteúdo do Estatuto.

Atuação da CRB, que a partir de janeiro de 1964 passou a denominar-se Confederação Nacional de Agricultura (CNA)

“(...) adotou uma postura de aproximação com o governo e procurou, através do patrocínio a inúmeros Congressos e Reuniões, imprimir modificações ao Estatuto, de modo a que atendessem a seus interesses” (Ramos, 100, 2010).

Primeiramente é importante destacar que a CRB antes de 1964 tinha um caráter associativo e não sindical. A CRB surge em 1945, após o decreto nº 8127. Segundo esse decreto, deveria ser criada uma única Confederação para a Agricultura que foi denominada Confederação Rural Brasileira, abrangia tanto os proprietários como trabalhadores rurais e não tendo um caráter sindical e estando vinculada ao Ministério da Agricultura. Segundo Ramos (2011), a CRB prestava consultoria para o governo em temas de políticas agrícolas. Naquele momento, podemos considerar que a CRB era o órgão máximo da representação da agricultura brasileira.

Desde sua criação, a CRB, teve uma disputa entre duas organizações pelo seu controle. A Sociedade Nacional de Agricultores (SNA), criada em 1897, sendo uma associação de proprietários rurais e Sociedade Rural Brasileira (SRB), representando os proprietários rurais de São Paulo, especificamente os cafeicultores e as empresas do ramo alimentício (Ramos, 2010). A SRB exercia uma forte oposição perante a CRB, “(...) considerando-a antidemocrática (...)” (Ramos, 3, 2010). A SNA, ao contrário da SRB, exercia uma forte influência na Confederação, principalmente em sua diretoria.

Com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR) em 1963 e com a possibilidade da formação de sindicatos rurais, a CRB deixou de ser uma Confederação de caráter associativo, passando a ser um sindicato, e tendo uma nova denominação: Confederação Nacional da Agricultura - CNA.

Em relação ao Estatuto, as duas entidades, trilham caminhos divergentes, a SRB exerceu uma forte oposição à criação do Estatuto, “(...) se colocou enfaticamente contra a proposta do governo, afirmando que esta feria o direito de propriedade privada.” (Ramos, 9, 2010). A SRB representava os proprietários rurais de São Paulo, assim considerando-se o grupo mais “moderno” e “dinâmico” da classe rural brasileira, defendendo que o Estatuto estava defasado, pois ainda se centrava no binômio minifúndio-latifúndio, portanto não atendendo os novos interesses do meio rural. A CNA, por sua vez, teve uma postura de aproximação ante o governo, para introduzir



suas demandas no Estatuto. A Confederação estava interessada na política de desenvolvimento agrícola do Estatuto, “(...) a fim de, com subsídios estatais, ‘modernizar’ as propriedades de uma das frações de classe que agremiava, no caso, o setor canavieiro da região Nordeste do país” (Ramos, 8, 2010). É importante ainda frisar que a ação da CNA, não se limitou ao apoio ao Estatuto, ela chegou a organizar grupos de estudos para analisar o projeto (o governo forneceu a Confederação acesso ao anteprojeto) que, como veremos ainda implicaram modificações na legislação tanto no Encontro de Viçosa e no Congresso.

No Encontro de Viçosa, a SRB não participou. Desta forma a CNA saiu como a grande vitoriosa, pois todas as suas reivindicações foram introduzidas no Estatuto. Das 24 emendas aprovadas pelo GRET no encontro, 14 eram oriundas da Confederação. Uma das conquistas mais importantes da Confederação foi em relação a escolha da tributação como instrumento para a reforma agrária com uma alíquota do imposto reduzida de 0,5% para 0,3%.

Sobre a disputa das duas entidades patronais em relação ao Estatuto, Ramos (2010) afirma que não se concentrava e em somente em torno do Estatuto, e sim pela representação hegemônica dos proprietários rurais.

#### **4 - A Oposição ao Projeto do Estatuto da Terra**

A oposição ao Estatuto não se agrupava exclusivamente fora do governo, dentro do próprio governo, havia opositores. Um destes era o próprio Ministro da Agricultura Oscar Thompson, um dos integrantes do GRET. O episódio que demonstrou o posicionamento do ministro foi o vazamento de uma versão do Estatuto para o jornal “O Estado de São Paulo”. Esse fato rendeu ao ministro a sua saída do grupo de trabalho do Estatuto e sua demissão do ministério. A versão vazada contribuiu para o fortalecimento de certos setores como a SRB e do IPES/SP, na oposição ao projeto. Um dos pontos que gerou mais polêmica foi em relação a desapropriação como um dos instrumentos da reforma agrária e a defesa da alteração da Constituição no tocante a forma de pagamento das propriedades rurais desapropriadas.

Em relação a demissão do ministro Oscar Thompson, o governo não divulgou os motivos de sua saída do governo, temendo uma oposição ainda maior dos proprietários de terras de São Paulo. O ministro era um grande proprietário rural de São Paulo, assim

a sua demissão poderia ser percebida como uma forma de isolar os proprietários paulistas no que se referia a elaboração do Estatuto.

O IPES/SP teve uma participação muito forte contra as propostas de reforma agrária do governo de João Goulart, “(...) configurou-se no mais combativo e atuante opositor de reforma agrária de Jango e, posteriormente, contra qualquer proposta de reforma agrária.” (Salis, 121, 2008). O IPES/SP enviou um documento ao IPES/RJ, sugerindo a criação de Comissões Agrárias, a ser implementadas em todo o país, sendo uma forma de democratizar o debate em torno da construção do projeto do Estatuto, afirmando que o GRET era um espaço privilegiado na discussão sobre o projeto, somente levando em consideração o interesse do governo.

Os autores do pensamento social brasileira, citados aqui, afirmam que o latifúndio contribuiu para o atraso técnico da agricultura, também é considerado um entrave ao desenvolvimento de outras atividades econômicas e um dos responsáveis pela estrutura desigual no mundo rural. De certa forma as colocações realizadas pelos autores, acerca do latifúndio, nos explicar, em certa medida, as intensas mobilizações sociais no campo, lutando pela democratização do acesso a terra. O Estado elegeu o Estatuto da Terra como capaz de responder tanto as demandas por terra e também modernizar a agricultura brasileira.

## **Capítulo 2: O Encaminhamento do Projeto do Estatuto da Terra ao Congresso Nacional**

O projeto do Estatuto da Terra foi elaborado, como destacado no capítulo anterior, em um momento de intensas mobilizações em prol da reforma agrária. O Estatuto se configura como uma resposta a essas mobilizações. O objetivo desse capítulo é entender o ambiente criado pela ditadura para legitimar a aprovação do projeto do Estatuto da Terra. Para isso utilizaremos os seguintes documentos: a *Mensagem número 33, o Projeto elaborado pelo governo e a “Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra”*. O conteúdo da mensagem aborda: a) a urgência de uma regulação das relações sociais no meio rural; b) a omissão do governo de João Goulart em relação aos conflitos rurais; c) a criação de uma política de desenvolvimento rural aliada a implementação da reforma agrária. A “Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra” explica a formatação do projeto do Estatuto e as categorias presentes no projeto. O projeto do Estatuto define as propriedades rurais e explana como se aplicará a reforma agrária e o instrumento que será utilizado para atingir tal política e a ainda disserta sobre a política agrícola.

### **1 - A Mensagem Número 33**

A Mensagem número 33 de 28 de outubro de 1964 tinha como objetivo justificar a necessidade da aprovação do projeto do Estatuto da Terra e considerou o projeto como uma das principais prioridades a ser apreciada e aprovada pelo Congresso naquela época.

“2. No estrito cumprimento do dever que o ato institucional lhe conferiu de restaurar a ordem social, econômica e financeira do País, lembra o meu Governo em incluir este Estatuto entre os principais projetos de lei a serem submetidos ao Congresso Nacional.” (Mensagem 33, p. 11).

A mensagem resgata compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro, como em relação à Carta de Punta del Este de 1961, realizada em Punta del Este, Uruguai, sendo assinada por todos os países do continente americano, exceto Cuba. Um dos principais desdobramentos da Carta foi a criação da Aliança para o

Progresso, que tinha por objetivo criar políticas nos países latino-americanos, visando acelerar o desenvolvimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais.

O governo militar legitima o projeto do Estatuto por meio da Carta de Punta del Este e elegendo a reforma agrária como um dos principais problemas a ser resolvido naquela época, não somente pelo Brasil e sim por todos os países que assinaram a Carta.

Além da referência a compromissos internacionais, o projeto é justificado em relação a questões internas da sociedade brasileira, principalmente na resolução de problemas no âmbito político, social e econômico vivido no meio rural.

O problema político e social é associado à crise agrária provocada pelo governo de João Goulart (1961 – 1964) e o Estatuto da Terra é tratado como a solução para esta crise.

“(...) a exasperação das tensões sociais criadas, quer pelo inadequado atendimento das exigências normais no meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela proposital inquietação, quer para fins políticos subalternos, o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do País, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente, sem o substituir por outro mais adequado.” (Mensagem 33, p. 11).

A leitura da ditadura militar da “inquietação” do meio agrário foi provocada pela alegada falta de políticas no tocante a assistência técnica e financiamentos. As mobilizações sociais que ocorreram no final da década de 50 e no início de 60, segundo o regime ditatorial, foi por culpa do governo Goulart não ter realizado uma política “realística” de reforma agrária e desenvolvimento rural.

Essa “inquietação” provocou o “(...) agravamento das contradições do sistema rural brasileiro (...)”, levando as tensões geradas no rural a toda parte. Tendo em vista esse contexto, que o Estatuto da Terra foi elevado como um dos principais projetos do regime militar, “(...) tratou de dar prioridade absoluta à questão, estudando e encaminhando soluções econômicas e jurídicas dentro das reais possibilidades do País (...)”.

A prioridade dada ao Estatuto da Terra tinha como objetivo a realização de uma reforma agrária acompanhada de uma política de desenvolvimento rural, concentrando-se principalmente na modificação da estrutura agrária e na modernização da agricultura. A modificação na estrutura agrária se daria pela distribuição da propriedade da terra, que transformaria em proprietário rural, o assalariado, o parceiro, o arrendatário, o ocupante e o posseiro. Por sua vez a política de desenvolvimento rural aumentaria a

produtividade agrícola do campo. A política de desenvolvimento rural em conjunto com a reforma agrária contribuía para uma melhor qualidade de vida do homem do campo.

O projeto do Estatuto da Terra é engrandecido como uma forma de solucionar as tensões sociais presente no campo e as políticas adotadas pelo Estatuto possibilitariam um aumento do bem-estar social da população sem terra.

É importante destacar a construção do Estatuto da Terra como uma lei que beneficiará uma a população rural, em seu conjunto. Essa manobra de conectar o Estatuto a um coletivo é uma forma de legitimar o projeto do Executivo.

A reforma agrária também é justificada por uma necessidade de mudança em uma estrutura agrária na qual boa parte das terras está em poder de uma minoria (o censo agrícola de 1960, 1% dos estabelecimentos absorvia 50% das áreas agricultáveis do Brasil), e onde o nível de produtividade é considerado baixíssimo:

“(…) no Brasil um indivíduo ativo na agricultura provê alimentos para cinco outros enquanto que na França, Canadá e Estados Unidos a mesma relação é de uma para dez, uma para vinte e um para trinta, respectivamente.” (Mensagem 33, p. 13).

Esses países citados pela mensagem, na época estavam passando por transformações nos seus modelos de produção conhecido como a revolução verde. Uma política, que vigorou entre as décadas de 60 e 70, que visava um aumento na produção agrícola, baseado na grande propriedade rural e na combinação de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), mecânicos (tratores e implementos) e biológicos (sementes melhoradas) (Sousa, 3, 2012).

A referência a esses países se constitui também como uma forma de resgatar, em certa medida, grandes exemplos históricos e políticos que o Brasil, conforme a mensagem, deveria ter como orientação.

Essas modificações propostas no projeto, como a modificação da estrutura agrária brasileira, são legitimadas, tendo em vista as transformações ocorridas na sociedade, como o aumento da demanda por alimentos ocasionada pelo crescimento da população, especificamente a urbana.

“Representando cerca de 52% de contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio socioeconômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos” (Mensagem 33, p. 12).

mais adiante

“(...) essa população de sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso social da camada assalariada da classe rural.” (Mensagem 33, p. 12).

A reforma agrária ainda é conectada a uma política econômica, que tinha como um dos seus objetivos aumentar a produção de alimentos e, por outro, lado é associada a uma política de justiça social que tinha como objetivo transformar a população sem terra em proprietários rurais.

Segundo a mensagem, o meio rural, o urbano e a indústria estão interligados e a harmonia destes contribui para o desenvolvimento econômico do país. Tendo essa interligação em vista, a Política de Desenvolvimento Rural tem os seguintes objetivos: aumentar a produção de alimentos; exportar produtos agrícolas para ajudar o equilíbrio da balança de pagamentos externos; criar um mercado consumidor no meio rural; conter as migrações para meio urbano; dentre outros pontos.

Os problemas no sistema produtivo do meio rural, como a baixa produtividade, estão associados ao sistema de propriedade, posse e uso da terra.

“A experiência universal mostra que a modificação da estrutura agrária dos países que realizaram reformas agrárias bem sucedidas, cria condições novas para o trabalhador rural e força a modificação dos sistemas crédito, assistencial e de mecanização.” (Mensagem 33, p. 14)

A reforma agrária e a política de desenvolvimento são entendidas da seguinte forma: a) modernizar o campo brasileiro; b) criar novos proprietários rurais; c) criar um mercado consumidor no campo. Esses dois pontos, propriedade privada e mercado, são importantes, pois o projeto de modificação do regime de posse da terra da ditadura, estava inserido em um debate mais amplo, como a sociedade pensada pelo regime militar.

O debate acerca da elaboração e aprovação do Estatuto não estava somente restrito a realização ou não da reforma agrária, mais se encontrava em um contexto mais amplo, estava relacionado a concepção de sociedade e para a ditadura o Estatuto estava de acordo com uma “*sociedade democrática*”. A democracia compreendida pelo regime tinha como princípios: a propriedade privada; o incentivo a economia de mercado; estímulo a iniciativa individual e a industrialização do país.

Para o regime ditatorial esses princípios estavam presentes no Estatuto, desta forma, a reforma agrária pensada pelo governo era uma reforma “*democrática*”, que defendia o direito da propriedade privada e uma produção voltada para o mercado.

“A opção democrática baseia-se no estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade, reintegra a propriedade em sua natural função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral [...]” (Mensagem número 33, 14)

Esse engrandecimento do Estatuto, conectado a uma “*sociedade democrática*”, se fez para negar outro modelo de sociedade, a socialista. A concepção de uma sociedade socialista foi definida da seguinte forma: a) hegemonia da propriedade estatal; b) eliminação da liberdade e a iniciativa individual; c) transformação do trabalhador em simples usuário da terra.

A solução “*democrática*” é destacada pelo fato de que esta proporcionaria estímulo ao aumento da produtividade e conseguiria solucionar os problemas do meio rural de forma harmônica ao sistema político e econômico do país. Para a ditadura essa harmonia era o respeito ao direito de propriedade e a defesa de uma economia de mercado.

Para o regime militar o projeto do Estatuto da Terra não era para ser somente uma lei de reforma agrária, mas, sobretudo “*uma lei de Desenvolvimento rural*”.

“Além da execução da reforma agrária, tem por objetivo promover o desenvolvimento rural, através de medidas de política agrícola, regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso.” (Mensagem número 33, 15)

Esse é o ponto central da mensagem, o engrandecimento do projeto de reforma agrária como uma política de desenvolvimento rural. Em que a reforma agrária é naturalizada como uma política de desenvolvimento rural e voltado exclusivamente para a expansão da propriedade fundiária.

A associação entre reforma agrária e política de desenvolvimento poderia em certos aspectos ser considerada semelhante a compreensão de reforma agrária do Partido Comunista Brasileiro – PCB. Na linha de pensamento do partido, o Brasil somente poderia se desenvolver com a realização de uma revolução democrático-burguesa.

“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.” (Salis, 12, 2008).

Para o PCB o latifúndio era compreendido como um entrave ao desenvolvimento e essa forma de propriedade teria que ser extinta. Na leitura do partido, a revolução socialista seria alcançada por etapas. Primeiramente o Brasil tinha que realizar modificações no sistema produtivo para desenvolver a revolução democrática e somente depois dessas modificações que o país teria condições de atingir uma revolução socialista. Nessa perspectiva o partido defendia o fim do latifúndio, pois essa forma de propriedade era entendida como um obstáculo a revolução democrática burguesa.

A compreensão de latifúndio no partido era oriunda da Internacional Comunista

“Para o PCB, a demanda por reforma agrária, no entanto, não foi definida a partir desses conflitos. Quando esse partido assumiu, como um dos traços de sua linha política, a tarefa de tentar acompanhar e atuar sobre as lutas de resistência que se davam no campo, o fez informado por concepções da Internacional Socialista sobre o significado do latifúndio da luta contra ele.” (Medeiros, 17, 2002).

Para o PCB a reforma agrária tinha como finalidade, superar os restos feudais ainda presentes no Brasil e assim libertaria o trabalhador rural das amarras da servidão e os transformariam em pequenos proprietários.

Para o partido, a reforma agrária era uma condição necessária para o desenvolvimento capitalista do país, para assim realizar a revolução socialista.

A reforma agrária tanto para ditadura e quanto para o PCB tinha finalidades semelhantes, uma reforma que transformaria o trabalhador rural em pequeno proprietário e também que servisse como uma política de desenvolvimento.

### **1.1 -Tributação Progressiva como Instrumento da Reforma agrária**

A mensagem enviada pelo governo defende a tributação progressiva como instrumento principal de reforma agrária

“Dentro das grandes determinantes reformistas que o projeto estabelece, são empregados os mecanismos usuais de todos os processos de Reforma Agrária, democrática e não espolizada.” (Mensagem 33, 15).



A tributação progressiva teria uma dupla função: a) constituir-se em instrumento de política econômica de interesse nacional, solidarizando o imposto rural com os estados com sua execução; b) fornecer aos estados e municípios recursos de natureza fiscal.

A escolha da tributação progressiva é colocada como uma política fiscal que não beneficiará somente o governo federal, mas também os estados e os municípios. A tributação nesse caso é vinculada a um coletivo, de forma que beneficiar as três esferas do poder. A tributação é legitimada como um instrumento “*democrático*” que não tem o caráter espoliador e respeita o direito de propriedade privada sendo assim um instrumento de reforma agrária “*democrática*”.

Definido o instrumento pelo qual se realizará a reforma agrária, o Estatuto criou um órgão específico para se dedicar a política de reforma agrária.

“Dentro da dinâmica própria da Reforma Agrária e da necessidade do aproveitamento de experiências interiores, impõe-se iniciar uma Reforma Agrária pela modificação do organismo que dentro da nossa atual realidade rural, comprometeu, por virtudes demagógicas e ineficazes, a própria seriedade da causa de modernização de nossa estrutura agrária.” (Mensagem 33, 16)

O projeto do Executivo prevê a criação do IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o primeiro órgão do governo federal a trazer em sua nomenclatura a categoria reforma agrária. O IBRA ficaria subordinado ao Presidente da República

“Essa vinculação, além de representar a opinião dos meus assessores e o da classe rural brasileira, parece-me fundamentalmente para realçar a importância e urgência do problema, localizando na própria chefia da Nação a responsabilidade pela eficiente execução do processo de modernização de nossa estrutura agrária [...]” (Mensagem 33, 16 -17)

A criação do IBRA e a sua vinculação a presidência da república são justificadas como uma forma de acelerar o processo de reforma agrária.

Além da criação do IBRA, o projeto previu a criação do INDA – Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário, subordinado ao Ministério da Agricultura. Este órgão seria criado para atender as necessidades dos empresários rurais no tocante a colonização das áreas pioneiras, ao cooperativismo rural e à coordenação das atividades de extensão rural.

Para a ditadura militar a aprovação do Estatuto da Terra, seria uma decisão histórica, pois o objetivo da lei era conter a tensão social existente no campo “(...) *por abrir a milhões de brasileiros a oportunidade de integração ao progresso econômico e*

*social do País.*” (Mensagem nº 33). Essa integração era destinada a dois públicos: a população sem terra e os proprietários rurais. Para os primeiros o Estatuto previa transformar essa população em proprietários e para os segundos estes teriam a política de desenvolvimento rural.

O regime militar esclarece na mensagem que para a construção do projeto do Estatuto da Terra, vários grupos participaram ou influenciaram sua elaboração. Em um ponto importante dessa parte da Mensagem, o governo afirma que projetos anteriores foram examinados e contribuíram para elaboração do Estatuto.

“A vasta contribuição legislativa representada por números projetos de lei em andamento nas duas Casas do Congresso foi também examinada principalmente aquela, de iniciativa dos governos anteriores e o projeto recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados.” (Mensagem 33, 17)

Tramitavam no Congresso, entre 1947 e 1962, 45 projetos relacionados a reforma agrária (Salis, 2008). Em 1951, Vargas em seu segundo mandato cria a Comissão Nacional de Política Agrária, “cujo objetivo era propor diretrizes para a organização e o desenvolvimento da economia agrícola.” (Salis, 51, 2008). Uma das principais iniciativas da Comissão, foi em relação a desapropriação por interesse social.

A comissão julgava que o valor das indenizações das propriedades rurais desapropriadas por não cumprirem a sua função social, fosse pago tendo como referência não o valor de mercado da propriedade, pois a comissão alegava que esses valores eram mantidos artificialmente. Em vez disso, era defendido, que o governo estabelecesse o “valor histórico” da propriedade rural, ou seja, o valor das indenizações tinha que ser referente ao da compra do imóvel, acrescido as benfeitorias e os juros bancários. Silva (1997), afirma que o projeto de reforma agrária de Vargas, definiu os casos de desapropriação por interesse social e o que se entendia por imóvel improdutivo. Segundo Salis (2008), o “valor histórico” sofreu uma forte oposição no Congresso e sendo arquivado no decorrer de sua tramitação.

Nas eleições de 1955, o então presidenciável Juscelino Kubitschek, incluiu em sua plataforma de governo, medidas intervencionistas no campo. Um das medidas visava à facilitação do acesso a terra por parte da população rural com objetivo de aumentar o mercado interno. Com a oposição em relação as medidas intervencionistas, principalmente em seu próprio partido, o PSD – Partido Social Democrático, o projeto de reforma agrária é deixado de lado por Kubitschek.

“A reforma agrária deixa de ser entendida enquanto medida de intervenção na estrutura fundiária, abrindo caminho para a regionalização da produção por meio da adoção de medidas que viabilizassem a modernização da produção, eliminando, com isso, o atraso tecnológico existente no campo.” (Salis, 55, 2008)

Em 1961, no governo de Jânio Quadros, é formado um grupo de trabalho conhecido como “Comissão Milton Campos”, referindo-se ao presidente do grupo de trabalho, senador Milton Campos, com objetivo de definir as diretrizes para a implantação da reforma agrária no país, por meio da formulação do projeto chamado de Estatuto da Terra. Em 1962, o grupo chega ao fim do seu trabalho e elabora as seguintes metas: condicionar a propriedade rural ao bem-estar social; aumento da produtividade da terra; exploração da terra de maneira racional e econômica; realizar uma distribuição racional da terra; reforma agrária, elemento essencial para o desenvolvimento do país; criar melhores condições de vida para os trabalhadores rurais. A proposta de reforma agrária da comissão é castrada quando Jânio Quadros renúncia.

Em 1963, no governo de João Goulart, é enviado um projeto de reforma agrária ao Congresso, que previa um ponto polêmico, que as indenizações das propriedades rurais desapropriadas fossem pagas com títulos da dívida. A constituição de 1946 previa que as indenizações das propriedades rurais desapropriadas, deveriam ser pagas em dinheiro. Para os agentes das mobilizações sociais pré-golpe, essa forma de indenização era considerada como um dos principais entraves da implementação da reforma agrária. Para as federações patronais, principalmente a SRB, a indenização em dinheiro era uma proteção ao direito de propriedade.

“João Goulart enviou ao Congresso Nacional um Anteprojeto de Lei de reforma agrária que implicava a modificação do artigo 141, parágrafo 16, para tornar possível a indenização em títulos da dívida pública, títulos especialmente emitidos para esse fim, resgatáveis no prazo de 20 anos.” (Silva, 19, 1997)

O projeto de reforma agrária de Goulart colocava a desapropriação como principal instrumento da reforma agrária. As desapropriações por interesse social podiam ser realizadas de acordo com os seguintes itens: as terras que não estão sendo utilizadas para a produção de alimentos; as propriedades rurais que não remuneram seus

trabalhadores de acordo com o salário mínimo regional; quando a extensão da terra não permite a exploração racional e não atinge os níveis de produtividade da região.

Desde o segundo governo Vargas até o governo de Goulart, todos os governos desse período tomaram a iniciativa de elaborar um projeto de reforma agrária.

“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.” (Salis, 53, 2008).

É importante destacarmos a aprovação da Emenda Constitucional número 10, aprovada em 10 de novembro de 1964, essa emenda alterou o artigo 141, parágrafo 16 da Constituição de 1946

“Parágrafo 16 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

Com a Emenda Constitucional número 10 o parágrafo 16 teve a seguinte redação:

“Art. 4º - O Parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“Parágrafo 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 (Parágrafo) 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

“ Art. 5º - Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescentados os parágrafos seguintes:

Parágrafo 1º - Para fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos rurais, mediante pagamento da 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 do preço de terras públicas.”

A Emenda Constitucional número 10, pode ser considerada um marco no processo de reforma agrária no Brasil. Essa emenda atendeu uma das principais

reivindicações das mobilizações que estavam ocorrendo no meio rural e que foram apresentadas no Congresso de Belo Horizonte:

“Evidentemente, Castelo Branco fora mais persuasivo do que Goulart no encaminhamento da questão junto ao Congresso Nacional, que acabou aprovando em pouco mais de um mês o que se recusara a aprovar nos dezoito anos precedentes.”  
(Martins, 30, 1984)

Além dos projetos elaborados por governos anteriores, a ditadura levou em consideração os projetos do IPES e fóruns que discutiam a política de reforma agrária

“Na elaboração do projeto levou o Govêrno em conta os preciosos subsídios de trabalhos anteriores relativos à Reforma Agrária, notadamente os projetos dos Deputados Milton Campos, Aniz Badra, Armando Moteiro, os anais do “Forum de Debates sobre Reformas de Base” do “Correio da Manhã” e da “Fôlha de São Paulo” e os estudos do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS).” (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 14).

Martins, por exemplo, afirma que o Estatuto da Terra foi elaborado pelo IPES antes do golpe militar.

“A rapidez na formulação da proposta de reforma agrária, encaminhada na verdade pelo ministro do Planejamento Roberto de Oliveira Campos, deveu-se a que ela fora demoradamente planejada pelo IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - , e concluída antes mesmo do golpe.” (Martins, 30, 1984)

A mensagem 33, afirma também que os representantes de partidos, secretários de agricultura dos estados e entidades de classe dos proprietários e trabalhadores rurais, foram convocados para contribuírem para a elaboração do projeto.

A elaboração do Estatuto da Terra levou em consideração os projetos que tramitavam no Congresso e os grupos referidos acima. Esse ponto é importante, pois o Estatuto é frequentemente ampliado. Para legitimá-lo a ditadura o conectou com projetos antigos, ouviu as opiniões, principalmente dos proprietários rurais e dos trabalhadores rurais. É evidente que o Estatuto tinha duas políticas para grupos distintos: proprietários e trabalhadores rurais, a reforma agrária ela é voltada para os trabalhadores para transformá-los em proprietários e a política de desenvolvimento rural é associada aos proprietários, política que visava modernizar o meio rural. O Estatuto criou dois órgãos com objetivos diferentes e voltados para públicos distintos: O IBRA é

vinculado a reforma agrária e o INDA vinculado com a política de desenvolvimento rural. A participação dos proprietários rurais ficou evidente no Encontro de Viçosa, em que os proprietários foram representados pelas Federações Patronais, principalmente a CNA. Os secretários de agricultura dos estados também participaram do Encontro.

A elaboração do Estatuto foi precedida de intensas mobilizações sociais no meio rural, o interessante é que a mensagem não fez alusão a esses agentes, somente fazendo uma referência genérica a essas mobilizações, como “inquietação” que foram provocadas pela incapacidade de João Goulart de elaborar uma legislação agrária “realística”.

## **2 – O Latifúndio na Leitura dos Movimentos Sociais**

O latifúndio é outra categoria que não está presente na mensagem. Em nenhum momento a ditadura acusa o latifúndio de ser um dos principais motivos para as “inquietações” sociais.

Para Medeiros (2002) a polêmica sobre o latifúndio não teve início a partir da década de 50, para a autora as críticas a essa forma de propriedade perpassam todo o debate sobre o fim da escravidão e a necessidade de mão-de-obra para as lavouras de exportação. A autora afirma que o movimento tenentista já nas primeiras décadas do século XX defendia a reforma agrária.

“[...] a existência do latifúndio estava intimamente relacionada ao controle político dos eleitores e ao coronelismo, sendo a principal razão do que considerava como atraso político do Brasil. Em decorrência, a reforma agrária aparecia como ‘indispensável e inadiável para a consolidação definitiva das conquistas sociais da revolução de outubro’ (Santa Rosa, 1963:123)” (Medeiros, 15, 2002)

Porém a própria autora defende que a crítica ao latifúndio somente foi generalizada a partir dos anos 60

“Foi nesse contexto que se fixaram politicamente alguns significados que marcaram o debate, definindo palavras-chave carregadas de conteúdo que lhe dão, até hoje, importantes referências. A mais significativa delas talvez seja ‘latifúndio’ [...]” (Medeiros, 23, 2002).

No projeto do Estatuto da Terra, a reforma agrária tem por objetivo acabar com os obstáculos que impedem a “população sem terra” de ter acesso a propriedade da terra. Mas a reforma agrária não se restringiria somente a distribuição da propriedade da terra, ela teria como alvo um aumento da qualidade de vida dessa população, por meio do, acesso a educação, habitação, dentre outros.

### **3 - A Primeira Versão do Estatuto da Terra e a Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra**

O Estatuto da Terra visa “à questão da Reforma Agrária no contexto mais amplo de uma política de desenvolvimento rural.” (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra).

A reforma agrária e a política agrícola têm por finalidade: a) modificação do regime de posse e uso da terra; b) aumento geral da produtividade agrícola, por meio de uma política de desenvolvimento rural, que proporcionará um aumento nos níveis tecnológico e de mecanização do meio rural.

O Estatuto tem por objetivo favorecer uma maior possibilidade de acesso à propriedade rural e o aumento da produtividade, utilizando, principalmente, os seguintes instrumentos: tributação progressiva, desapropriação e colonização.

O projeto se divide em 4 títulos:

- I – Princípios e Definições;
- II – Da reforma Agrária;
- III – Da política de Desenvolvimento Rural;
- IV – Das Disposições Gerais e Transitórias.

Título I - Princípios e Definições

O artigo primeiro do projeto definiu o objetivo da lei da seguinte maneira:

*Artigo 1º - A presente lei regula e disciplina as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes aos bens imóveis rurais, seu domínio e uso, objetivando:*

*I – executar a Reforma Agrária;*

*II – promover o desenvolvimento rural através de medidas de política agrícola.*

A reforma agrária é definida da seguinte maneira:

*§1º - Reforma Agrária é o conjunto de providências que, através da modificação do regime de posse e uso da terra, promova sua melhor distribuição, visando a atender à justiça social e aumento da produtividade.*

A política Agrícola é definida da seguinte forma:

*§2º - Política Agrícola é o conjunto de providências de amparo à propriedade rural, visando a promover o desenvolvimento da economia rural, orientando a atividade agropecuária, seja no sentido de garantir-lhe o pleno emprego, seja no de harmonizá-la com o processo de industrialização do país.*

*Art. 2º - A lei garante a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social.*

*§ 1º - a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas respectivas famílias;  
b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;  
c) assegura a conservação dos recursos naturais;  
d) cria e mantém justas relações de trabalho entre os que a possuem e os que a cultivam.*

*§ 2º - É dever do poder público zelar para que a propriedade da terra desempenhe a sua função social, incentivando e estimulando planos para sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios e bem-estar social decorrentes de aumento de produtividade.*

*§3º – É dever do Poder Público promover o acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselham, em zonas previamente ajustadas, na forma do disposto na regulamentação desta lei.*

*Art. 3º - O Poder Público reconhece a entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, o direito à propriedade da terra, em condomínio, quer sob forma de cooperativas, quer como sociedades abertas constituídas na forma da legislação em vigor.*

O 2º e o 3º artigos, reforçam o direito a propriedade privada, ressaltando que é dever do Estado proteger esse direito e facilitar o acesso do trabalhador rural à propriedade da terra. Esses artigos são importantes, pois o direito à propriedade privada é um dos principais princípios da, paradoxal, democracia do regime militar. O Estatuto não é simplesmente uma lei de reforma agrária, é também uma lei que reforça a



concepção democrática da ditadura militar. É importante destacar, que o direito a propriedade tem limite, pois esta condicionada a sua função social, ou seja, a propriedade da terra tem que garantir: i) *o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela trabalham;* ii) *aumentar a produtividade da propriedade da terra.*

Os imóveis rurais são definidos da seguinte forma:

*Art. 4º Para os efeitos desta lei são estabelecidas as seguintes definições de imóvel rural, suas várias modalidades, bem como as de parceleiro, Cooperativa Integral de Reforma Agrária e Colonização:*

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

*II- “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que atende simultaneamente as seguintes condições:*

- a) seja direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, ou com eventual ajuda de terceiros;*
- b) absorva toda a força de trabalho do conjunto familiar;*
- c) garante-lhes a subsistência, progresso social e econômico;*
- d) tenha a área fixada, em cada caso, segundo as características agrícolas regionais e tipos de exploração.*

*III – “Minifúndio”, o imóvel rural que, dentro das condições regionais, ainda que suficiente para o sustento de uma família, não lhe possibilite progresso social e econômico, conforme os termos do inciso II deste artigo;*

*IV – “Latifúndio”, o imóvel rural que:*

- a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do art. 48, inciso 1º, alínea “b” desta lei, tendo em vista as condições e sistemas agrícolas regionais; (Art. 48, inciso 1º, alínea “b” – dos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural nem a 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona.)*
- b) ainda que não excedendo o limite referido na alínea anterior, mas de área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação à possibilidade físicas, econômicas e sociais do meio, visando a fins especulativos, ou seja explorado com formas manifestamente deficientes ou inadequadas, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito a que se refere o inciso seguinte.*

*V – “Empresa Rural” a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explora racionalmente imóvel rural, o qual, simultaneamente:*

- a) *apresente rendimentos considerados satisfatórios e explore uma percentagem mínima de área agricultável, a ser fixada pelo IBRA, de acordo com as condições ecológicas e econômicas da região;*
- b) *adote práticas conservacionistas;*
- c) *ofereça aos que nele trabalham, condições que garantam nível de vida não inferior ao assegurado pela remuneração que constitua o salário mínimo regional.*

*Parágrafo único – Não se considera latifúndio:*

- a) *o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, exploração florestal, desde que esta esteja sendo racionalmente realizada, mediante planejamento adequado.*
- b) *o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objetivo de preservação florestal ou de outros recursos naturais, haja sido reconhecido, para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública.*

A definição de imóvel rural e suas várias modalidades, como propriedade familiar, minifúndio, empresa rural e latifúndio, tem por objetivo:

“[...] criar para a precisa interpretação da lei, conceitos básicos, já que a Reforma Agrária, fundamenta-se na extinção dos “minifúndios” e “latifúndios” e na distribuição da terra na forma de propriedade familiar cooperativa.” (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, p. 1 – 2)

A propriedade familiar é engrandecida como uma forma de propriedade que tem a capacidade de absorver o conjunto da mão-de-obra familiar, garantindo alimento para a família do pequeno proprietário e inserindo o agricultor e sua família no progresso econômico e social.

“A extrema variação de situações regionais no Brasil impõe entretanto, que não se criem restrições à manutenção e formação de grandes empresas rurais em áreas onde a pressão demográfica é moderada e onde a natureza do solo ou tipo cultivo tornam tecnicamente aconselhável a exploração em grandes unidades desde que garantidos os princípios de justiça social e o uso adequado da terra com alto índice de produtividade. O projeto anexo não interfere nem se contrapõe às empresas rurais existentes ou a serem criadas; antes as reconhece como legítimas formas de exploração da terra, dando-lhes o merecido relevo dentro da definição do inciso V. do art. 4º, e propiciando –lhes ainda as numerosas medidas preconizadas no grande título relativo à Política de Desenvolvimento Rural.” (Mensagem 33, p. 14).

## Título II – Da Reforma Agrária

*Art. 19 – A Reforma Agrária objetiva regular as relações entre o homem e a terra, favorecendo um sistema de propriedade que promova a justiça social no campo, aumente o bem-estar do trabalhador rural, inclusive de sua família, contribua para o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.*

*Art. 20 – Para efeito da aplicação da presente lei e, especialmente, do disposto no artigo anterior ter-se-á em vista:*

*I – promover um sistema de distribuição da terra que favoreça equitativa repartição da renda e acréscimo da produtividade no meio rural;*

*II – incentivar a produção extrativa, agrícola, pecuária e agro-industrial em todas as empresas rurais;*

*III – assegurar, no meio rural, condições adequadas de bem-estar e promover o desenvolvimento comunitário;*

*IV – contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e à formação de pequenas e médias indústrias com o aproveitamento da mão-de-obra e utilização de matéria prima local.*

Vemos que nas partes destacadas, será pelo acesso a propriedade privada que se fará a justiça social e que o latifúndio aparece ao lado do minifúndio como um entrave ao desenvolvimento econômico, configurando o lado obscuro da empresa rural.

## Capítulo II – Do Acesso a Propriedade da Terra

*Art. 21 – O Poder Público, para implantar a Política Agrícola e para efeito de facultar o acesso à propriedade da terra, além das providências diretas ou indiretas que objetivam 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 – aquisição de terras por doação ou permuta;*

*VI – aquisição de terras por contrato de compra e venda, ou outro título jurídico;*

*VII – discriminação de terras devolutas federais.*

*§1º - A tributação progressiva visa a favorecer o melhor aproveitamento da propriedade rural e a impedir a existência e a expansão dos latifúndios.*

A opção pela tributação progressiva, como instrumento principal de reforma agrária, segundo a ditadura militar, é um instrumento “realístico” e menos oneroso, pois a desapropriação necessita de grandes recursos:

“a) um sistema de tributação que atende adequadamente às funções sociais, econômicas e financeiras dos tributos, inclusive prevendo a tributação progressiva no imposto territorial rural, como instrumento eficaz para conduzir ao conveniente aproveitamento das terras agrícolas; leva em conta, por outro lado, a possibilidade de atender aos que exploram a terra adequadamente, por meio de forte regressividade nesse tributo. Esse instrumento de ação, ao invés de criar ônus financeiro para o Governo, constituir-se-á em importante acréscimo da arrecadação em favor dos Municípios;” (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 12).

A tributação progressiva é engrandecida como instrumento que proporcionará recursos para o Estado e também como forma de incentivar o bom aproveitamento da terra agrícola e o aumento da produção.

A desapropriação é o instrumento secundário da reforma agrária

“b) a desapropriação por interesse social, que será instrumento subsidiário da ação governamental nas áreas prioritárias para a Reforma Agrária, seja pela existência de profundas tensões sociais, seja pela verificação de condições de mais sensível desigualdade na distribuição de terras, como a ocorrência nas mesmas áreas de minifúndios e de latifúndio, seja porque a expropriação se justifique pela necessidade de aumentar a produção, a fim de atender ao abastecimento de mercados consumidores próximos;” ( Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, p. 12)

A desapropriação é justificada como meio de interferir em regiões em há registros de tensões sociais e em propriedades mal explorada. A desapropriação é o instrumento para solucionar problemas emergenciais, como na resolução de conflitos ou em regiões em que apresenta um nível de concentração de terra alto.

§2º - *A desapropriação por interesse social tem por fim:*

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

*Art. 27 – As terras desapropriadas para fins de Reforma Agrária ou que, de qualquer forma, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do IBRA, de acordo com o disposto nesta lei, respeitada a ocupação de terras devolutas federais, manifestada em cultura efetiva e morada habitual, só poderão ser distribuídas:*

*I – sob a forma de propriedade familiar, resultante da execução de projetos, nos termos das normas aprovadas pelo IBRA;*

*II – a agricultores cujos imóveis rurais sejam provadamente insuficientes para o sustendo próprio e o de sua família;*

### **3.1 - O Sem Terra no Projeto do Estatuto da Terra**

Vimos na revisão da literatura, que a categoria sem terra é oriunda do Rio Grande do Sul. Essa categoria apareceu primeiramente no aparato burocrático montado pelo então governador Leonel Brizola referente a política de reforma agrária e, desta forma, a categoria foi institucionalizada e transformada em um problema público e posteriormente surge o primeiro movimento que se auto intitulou-se “sem terra” (Rosa, 2009).

A categoria sem terra também aparece no projeto do Estatuto:

*Art. 28 – As terras adquiridas pelo Poder público, nos termos desta lei, deverão ser vendidas a candidatos que atendam às condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes ou de reabilitação, e de acordo com a seguinte ordem de preferência:*

*I – ao proprietário de imóvel desapropriado desde que explore diretamente a terra;*

*II – aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;*

*III – aos agricultores cujas propriedades devem alcançar a dimensão da propriedade familiar da região;*

*IV – aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família.*

**§2º - Em cada uma dessas classes só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções da lei.**

Como é perceptível, a categoria sem terra não ficou restrita ao cenário de luta por terra no sul, tendo transbordado o contexto sulista e figurando na primeira lei de reforma agrária do Brasil.

#### **Título III – Da Política de Desenvolvimento Rural**

*Art. 49 – Para atender ao disposto do §I do art. 21 desta lei, e com o propósito de realçar os aspectos sociais, econômicos e financeiros da tributação da terra, o Poder Público ditará normas gerais sobre esta tributação, tendo em vista os seguintes objetivos:*

*I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;*

*II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;*

*III – proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de reforma agrária;*

*IV – aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.*

A tributação da terra é engrandecida em dois sentidos: a) favorecerá o progresso social do trabalhador rural, estimulando que a propriedade da terra exerça a sua função social e econômica e onerando mais as propriedades rurais improdutivas ou mal aproveitadas; b) fracionamento da propriedade mal explorada, assim dificultando a utilização da terra para fins especulativos e estimulando a divisão da terra, para que com isso os trabalhadores rurais tenham a oportunidade de se tornarem proprietários.

A principal função da tributação é desestimular a formação de latifúndios e essa medida visa a divisão ou fracionamento da terra, para fins de reforma agrária.

Para justificar a tributação da terra, o governo resgata o terceiro relatório sobre progresso da reforma agrária publicado pela ONU, declara:

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

O objetivo da tributação da terra no projeto é evitar

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

O título III do projeto do Estatuto aborda as forma de colonização da terra: oficial e particular.

*Art. 60 – Na colonização oficial o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agroindustriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos.*

#### Colonização particular

*Art. 65 – Para os efeitos desta lei, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, que tiveram por finalidade executar programas de valorização de áreas ou de distribuição de terras.*

*Art. 68 – Para atender aos objetivos da presente lei e garantir as melhores condições de fixação do homem à terra e seu progresso social e econômico, os programas de colonização serão elaborados prevendo-se os grupamentos de lotes em núcleos de colonização e destes em distritos e a associação dos parceiros em cooperativas.*

Em relação a assistência e proteção à economia rural, projeto aborda da seguinte maneira:

*Art. 78 – Dentro das coordenadas fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência sócia, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios: assistência técnica; produção e distribuição de sementes e mudas; mecanização agrícola; cooperativismo; assistência financeira e creditícia; assistência à comercialização; industrialização e beneficiamento dos produtos; eletrificação rural e obras de infraestrutura; seguro agrícola.*

*§1º - Todos os meios enumerados neste artigo serão utilizados para dar plena capacitação ao agricultor e sua família e visam especialmente ao preparo educacional, à formação empresarial e técnico profissional:*

- a) garantindo sua integração social e ativa participação no processo de desenvolvimento rural;*
- b) estabelecendo no meio rural um clima de cooperação entre homem e o Estado no aproveitamento da terra.*

A mecanização agrícola levará em conta o mercado de mão-de-obra regional, as necessidades de preparação e capacitação de pessoal para a utilização e manutenção de maquinaria (art. 82).

*§1º - Esses planos serão dimensionados em função do grau de produtividade que se pretende alcançar em cada uma das áreas geoeconômicas do País, e deverão ser condicionados ao nível tecnológico já existente e à composição da força de trabalho ocorrente.*

*§2º - Nos mesmos planos poderão ser incluídos serviços de manutenção e de orientação técnica para o uso econômico das máquinas e implementos, os quais, sempre que possível, deverão ser realizados por entidades privadas especializadas.*

O projeto do Estatuto prevê a criação da CIRA – Cooperativa Integral de Reforma Agrária (art. 83). Objetivo da CIRA seria prestar assistência técnica, financeira e comercial às cooperativas, visando à capacitação e ao treinamento dos cooperados para garantir a implantação dos serviços administrativos, técnicos e comerciais e industriais (art.84).

A assistência financeira e creditícia será implementada nas áreas prioritárias de reforma agrária, e assistência creditícia será prestada, presencialmente, através das cooperativas (art. 85).

A industrialização e beneficiamento dos produtos agrícolas serão promovidos pela CIRA nas áreas prioritárias de reforma agrária (art. 90).

Os planos, nacional e regionais, de reforma agrária incluirão, obrigatoriamente, as providências de valorização relativos à eletrificação rural e outras obras de melhoria de infraestrutura, como: reflorestamento, regularização, abertura de poços, saneamento, obras de conservação do solo (art. 92).

O Estatuto ainda prevê a criação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola – CSNA que atuará nas áreas dos projetos de reforma agrária, assegurando culturas, safras, colheitas, rebanho e plantéis (art. 94).

Essas políticas agrícolas descritas acima serão implementadas prioritariamente em áreas de reforma agrária.

“Preocupa-se o projeto em garantir que a Reforma Agrária não se constitua em processo de desorganização do atual sistema de produção agrícola. Prevê sua gradual adoção, sem criar solução de continuidade, nem gerar situações de surpresa para os proprietários rurais.” ( Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, p. 11).

Este capítulo teve por finalidade descrever o ambiente que foi elaborado o projeto do Estatuto. Como foi relatado acima, o projeto do Executivo é justificado como uma resposta a incapacidade do governo anterior em lidar com a crise vivida no meio rural



que teria levado ao surgimento de “*inquietações no meio rural*” e como uma proposta “*democrática*” de desenvolvimento rural.

Para a ditadura, o Estatuto é legítimo, pois seu objetivo não é desorganizar o sistema de propriedade rural e sim modernizar esse sistema. Desta forma o Estatuto, é colocado pela ditadura, como um projeto diferente dos demais apresentado no Congresso, pois este teria a finalidade de se transformar numa política “realística” de reforma agrária.

### **Capítulo 3 – A Tramitação do Estatuto da Terra no Congresso Nacional**

Este capítulo tem por finalidade explorar a tramitação do projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional. Para isso organizamos o trabalho da seguinte forma: primeiramente o capítulo demonstrará as críticas elaborada pelas federações patronais feitas em relação ao GRET e ao projeto do Estatuto; por último iremos analisar os substitutivos e emendas propostas ao projeto do Executivo, mais especificamente o substitutivo nº 8, (elaborado pelas federações patronais), a emenda nº 6 e o substitutivo nº 9. A escolha dessas três propostas se deu pelo fato que os dois primeiros substitutivos serem bastante diferentes do projeto do Executivo e de o terceiro ser bem próximo do projeto do governo. Um ponto comum entre os substitutivos e a emenda é que esses são contrários ao instrumento prioritário de reforma agrária presente no projeto do Estatuto, a saber, a tributação progressiva.

Nesse capítulo será analisado em conjunto os substitutivos e as emendas a eles relacionadas.

#### **1 - A Tramitação do Projeto do Estatuto no Congresso Nacional**

Para analisar o projeto do Estatuto no Congresso foi organizada uma comissão mista composta pelos seguintes senadores: Wilson Gonçalves, Antônio Balbino, Atílio Fontana e Walfredo Gurgel (senadores do PSD); Bezerra Neto, José Ermírio, Nelson Maculan (senadores do PTB); Lopes da Costa, Eurico Rezende, Farias Tavares (senadores da UDN); Aurélio Vianna senador do PSB. Os deputados integrantes da comissão foram: Pacheco e Chaves, Guilhermino de Oliveira, Marcial Terra, Cid Carvalho, Milton Reis, Doutel Andrade (PSD); Rui Santos, Guilherme Machado, Hebert Levy (UDN); Stélio Machado (PSP); Padre Godinho (PDC).

No dia 6 de novembro de 1964 foi instalada a comissão mista e no mesmo dia foi feita a escolha do presidente da comissão, sendo escolhido o senador Eurico Rezende e o relator, o deputado Pacheco e Chaves. Entre os dias 7, 9, 10, 11 e 12 de novembro foram recebidas às emendas pela comissão, no dia 17 foi feita apresentação do Parecer, dia 18 foi publicado o Parecer, no dia 19 foi lido o Parecer, no dia 20 ocorreu a discussão da matéria, no dia 26 de novembro foi aprovado a primeira lei de reforma agrária do Brasil e no dia 30 do mesmo mês o então presidente Castello Branco, sanciona com veto parcial o Estatuto da Terra.

## 2 - As Federações Patronais Rurais

A Sociedade Rural Brasileira de São Paulo - SRB, a Federação das Associações Rurais de São Paulo – FARESP, a Federação das Associações Rurais de Minas Gerais – FAREM e a Associação Paranaense de Cafeicultores – APAC, por meio da emenda nº 4, esboçaram críticas em relação a elaboração do projeto do Estatuto da Terra. Para as federações patronais o projeto do Estatuto não é legítimo, pois as pessoas que participaram da elaboração do projeto, ou seja, os integrantes do GRET, não eram proprietários rurais, não sabendo, portanto, os reais problemas do meio rural e assim não elaborando soluções corretas que possibilitassem dar conta de tais problemas. Em sua perspectiva, o GRET, elaborou um projeto que somente “castiga” o proprietário rural, por meio da tributação progressiva.

Para as entidades rurais somente os agricultores poderiam propor soluções para os problemas do meio rural. A emenda nº 4, por exemplo, destaca a importância da participação dos proprietários rurais na elaboração de políticas voltadas para o meio rural, resgatando um discurso do presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy:

“O maior estadista contemporâneo, o saudoso Presidente Kennedy emitiu a evidente verdade:

*‘Nenhum burocrata, nenhum economista ou cientista conhece as necessidades, tendências e variações do quadro agrícola tão bem como os agricultores. No plano nacional, precisamos de uma Junta Federal da Lavoura, composta de líderes dos grupos de produtores de gêneros-chaves – uma Junta que possa explicar as necessidades dos agricultores à administração e as esperanças da administração nos agricultores. Essa Junta seria composta de verdadeiros agricultores: e como agricultores, não considero aqueles que têm uma vaca e dez bancos. Refiro-me aqueles que são realmente agricultores e que tanto contribuíram para o progresso do País no passado e que tanto podem e devem fazer para o futuro.’” (Emenda nº 4).*

O discurso do então presidente dos Estados Unidos ressaltava que os problemas do meio rural não serão resolvidos pelos burocratas do governo, mais sim pelos “verdadeiros” agricultores e estes não são quaisquer agricultores que tem “uma vaca e dez bancos” e sim por grandes proprietários.

As entidades rurais afirmam que não participaram da elaboração do projeto do Estatuto da Terra. Para eles, somente os burocratas do governo teriam tido essa oportunidade<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> GRET era composto por membros oriundos do IPES-RJ e os remanescentes da Revisão Agrária de São Paulo.

O Executivo, por sua vez, afirma que as entidades rurais participaram das discursões em relação a criação do projeto do Estatuto. A mensagem número 46, oriunda do GRET e encaminhada ao então presidente Castello Branco, afirma que as organizações rurais tanto os proprietários e os trabalhadores rurais participaram da elaboração do projeto.

“2 – Tal documento foi elaborado por Grupo Misto de Trabalho constituído por técnicos de ambos os Ministérios [Planejamento e Agricultura] que contou ainda com a efetiva colaboração de especialistas dos problemas de economia agrária brasileira e representantes das entidades de classe de proprietários e trabalhadores rurais.”  
(Mensagem nº 46)

Para as federações o objetivo principal do projeto do Estatuto é punir o proprietário por meio do “*castigo fiscal*”, isto é, da tributação da terra sem precisar incentivar a produção no meio rural.

Cabe aqui ressaltar, como vimos na revisão da literatura, que as federações não chegaram a um consenso em torno do projeto do Estatuto. A CNA e a SRB trilham caminhos diferentes em relação a preparação da primeira lei de reforma agrária do Brasil. A estratégia adotada pela Confederação foi de apoio ao projeto de reforma agrária. Na leitura da CNA demonstrando apoio ao projeto, ela poderia ficar mais próxima de sua elaboração e fazendo com que as suas demandas fossem incorporadas ao projeto. A Confederação tinha uma relação próxima com o governo, prestando certos serviços para o Ministério da Agricultura, como por exemplo, consultoria e indicação de funcionários para o Ministério (Ramos, 2010).

Por outro lado, a SRB exerceu uma forte oposição em relação ao projeto. Para essa entidade, os problemas do meio rural não estavam vinculados às formas de propriedade. Nesse sentido, o latifúndio não era percebido como um entrave ao desenvolvimento do meio rural e sim o baixo nível tecnológico presente no campo brasileiro. Para a Sociedade, a questão primordial era modernizar o campo brasileiro sem alterar a forma de propriedade (Salis, 2008).

Na mensagem nº 46 não é possível identificar quem são essas entidades patronais e de trabalhadores rurais descritas pelo governo.

### 3 – A Reforma Agrária e seus Executores

No Congresso Nacional, a comissão mista recebeu propostas para a modificação da forma de acesso à propriedade rural e do órgão responsável pela regulamentação de tal acesso.

O Substitutivo número 8, das Federações Patronais, tinha como objetivo tornar o projeto do Estatuto mais “lógico”, “justo”, “humano” e “condizente com as peculiaridades do Brasil”, apostando na modernização do campo brasileiro sem uma implementação de uma política de reforma agrária.

Quanto ao acesso à propriedade rural o substitutivo o descreve da seguinte forma:

*Artigo 1º - Cabe a União e supletivamente aos Estados e Municípios, manter aberto e facilitado o acesso à propriedade rural, providenciando desde logo as medidas preliminares à apuração do patrimônio fundiário disponível.*

Em relação aos beneficiários da política de acesso a propriedade rural:

*Artigo 8º- Aos interessados que o desejarem, os imóveis atribuídos serão entregues com as benfeitorias estritamente indispensáveis à execução dos respectivos planos de exploração.*

*Artigo 11º - §1º - Dentro da mesma classificação, serão preferidos os candidatos nacionais e, dentre estes, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados, todos na ordem decrescente do número de seus dependentes.*

O acesso à propriedade será proporcionado exclusivamente pela venda de imóveis:

*Artigo 12 – O acesso à propriedade rural, nos termos desta lei, será proporcionado pela venda de imóveis de extensão presumidamente bastante para uma exploração econômica, ou seja, capaz de proporcionar remuneração correspondente ao dobro do salário mínimo, para o trabalho da família e a mão de obra acessória, bem como renda superior a 5% ao ano, para o investimento feito.*

No substitutivo das federações o órgão executor para promover o acesso a propriedade rural é o IBRA.

Como vemos o termo reforma agrária não está presente no substitutivo das federações que preferem usar o termo “acesso a propriedade rural”. Em alguns

substitutivos, como este, o termo simplesmente não aparece e em outros a expressão reforma agrária é substituída, como na emenda n° 6 do deputado Marcial Terra, por expressões como a “*reformulação agrária*”.

A emenda n° 6 aborda o acesso a propriedade rural da seguinte maneira:

*Art. 1° - Fica o Poder executivo autorizado a promover, de acordo com as normas ditadas por esta lei, a Reformulação Agrária e a Reforma da Produção, em todo o Território Nacional.*

A emenda prevê que a União faça um levantamento das terras públicas, para que estas sejam utilizadas nos planos de reformulação agrária.

*Art. 2° A Diretoria do Patrimônio da União procederá ao levantamento de todas as terras pertencentes à União, inclusive as disponíveis do INIC [Instituto Nacional de Imigração e Colonização], para serem utilizados nos planos de Reformulação Agrária.*

A distribuição e redistribuição das terras terão que ser feitas necessariamente por meio da venda. Para a emenda, as terras públicas somente serão adquiridas por meio da compra e mediante programas e projetos de colonização. As terras do Poder Público serão destinadas para aqueles que não são proprietários rurais. A preferência para aquisição de unidades agrícolas tipo familiar será dada a: parceiros; posseiros; aos que trabalham como assalariado em imóvel rural; proprietários de terras comprovadamente insuficiente a sua manutenção e a de sua família; aos que, a qualquer título, tenham práticas em trabalhos agrícolas. As terras de domínio público que se destinem a programas de “reformulação agrária” serão vendidas, independentemente de autorização legislativa.

*Art. 5° - A distribuição e redistribuição das terras será feita mediante venda.*

O projeto veda qualquer tipo de acesso a propriedade que não seja por meio da compra.

*Art. 8° - As terras de domínio público e as, que por outra forma adquiridas e que se destinem a programas de Reformulação Agrária serão vendidas, independentemente de autorização legislativa especial, mediante a expedição de títulos de propriedades, vedada, em qualquer hipótese, a doação.*

*Art. 9º - As terras só serão distribuídas aos que não forem proprietários do outro imóvel rural, salvo quando os rendimentos do mesmo forem insuficientes à sua manutenção e à de sua família.*

*Art. 11 – A venda de terra será efetuada a prazo e preço e sucessivas, em datas fixadas de acordo com as peculiaridades de cada região e estabelecendo em função da capacidade de pagamento do adquirente.*

A organização agrária na emenda é prevista da seguinte forma:

*Art. 16 – O órgão executor da reformulação agrária, criará em cada zona colonizada uma cooperativa, à qual estarão filiados todos os proprietários de unidades agrícolas do tipo familiar.*

Neste projeto, o órgão responsável pela execução da reformulação agrária é a Superintendência de Política Agrária – SUPRA.

*Art. 39 – A superintendência de política agrária “SUPRA”, diretamente subordinada à Presidência da República, é, para todos os efeitos, o órgão delegado para dar cumprimento a esta Lei.*

A escolha da manutenção da SUPRA como órgão responsável pela realização da reformulação agrária demonstra a crítica do projeto em relação ao termo reforma agrária, pois no Estatuto o órgão responsável pela implementação e organização da reforma agrária é o IBRA, que foi o primeiro órgão em âmbito federal a ter em sua nomenclatura o termo reforma agrária.

Os dois primeiros projetos, demonstrados aqui, são bem distantes do projeto do Estatuto da Terra. Porém, projetos como o substitutivo número 9 dos deputados Geraldo Freire, Dnar Mendes, Ormeo Botelho, Francelino Pereira, Elias Carnero e Celso Passos as semelhanças são bem maiores:

“Nele, tendo em vista sempre as peculiaridades da realidade brasileira, cuidou-se do aproveitamento da valiosa contribuição dos projetos em tramitação no Congresso Nacional e do mais recente elaborado pela Assessoria do Governo Federal.”  
(Justificativa do Substantivo nº 9)

*1º - Esta lei regula as relações jurídicas, econômicas e sociais relativas à propriedade rural, com o objetivo de promover o aproveitamento econômico da terra e o bem-estar dos que a cultivam no sentido do desenvolvimento, mediante a execução de Reforma Agrária de acordo com a realidade do País, em complemento à promoção da política agrícola racional.*

A definição de reforma agrária no substitutivo é a seguinte:

*Parágrafo único – Reforma Agrária é o conjunto de providências de que resulta alteração no esquema de repartição do rendimento social-agrícola, mediante melhor distribuição da terra e sua exploração econômica, com o objetivo de elevar o nível de bem-estar do homem do campo, quer seja proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou simples trabalhador.*

A reforma agrária é definida como uma política que tem por objetivo distribuir terra e renda.

Por sua vez, o acesso a propriedade da terra é assegurado da seguinte forma:

*Art. 10 – É assegurado a todos o acesso à propriedade de imóvel rural, para fins de exploração agrícola e pecuária, nos limites desta lei sob as condições nela previstas.*

O órgão responsável pela a execução da reforma agrária é o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA.

*Art. 61- O Plano Nacional de Reforma Agrária será elaborado pelo IBRA, aprovado pelo Presidente da República [...].*

### **3.1 - O Instrumento Principal de Reforma Agrária: Tributação Progressiva ou Desapropriação**

A tributação progressiva é um dos pontos no projeto do Estatuto que recebem mais críticas no Congresso Nacional. Para as federações ela é compreendida como um “castigo fiscal” ao produtor rural, pois o incentivo ao aumento produção, segundo a emenda número 4, seria somente por meio da tributação e não pelo fomento de políticas de financiamentos:

“A filosofia dele [projeto do Estatuto da Terra], em última análise, se concentra no objetivo central de marchar, pelo castigo fiscal, para a pulverização das propriedades rurais.” ( Emenda nº 4)

Desta forma para as federações a tributação se configura como um dos principais “defeitos” do projeto do Estatuto:

“[...] imposto territorial progressivo, espécie de chicote chamado ‘instrumento de reforma agrária’; desapropriação de fazendas, equiparadas para esse fim, às glebas inexploradas; indenização em títulos, falsamente justificada; em total recusa de



financiamentos e de qualquer outro tipo de assistência [...]” (Justificativa do Substitutivo nº 8).

A tributação ainda é criticada pelo fato de que irá onerar a produção do meio rural:

“O imposto territorial, por sua natureza, recai sobre toda a extensão de cada imóvel e sobre todas as propriedades rurais, cultivadas ou não, acima de 20 hectares. Por conseguinte, onera a agricultura. Compreende-se a regressividade desse imposto como prêmio, para servir de estímulo. Mas a progressividade é sempre irracional como parte integrante deste imposto, porque virá encarecer o custo de produção, especialmente nas propriedades médias e grandes.” (Justificativa do Substitutivo nº 8, p. 13 – 14).

No substitutivo das federações a tributação não é utilizada como instrumento de estímulo a produção no campo, em vez disso, é utilizada a multa como ferramenta para incentivar o aumento da produtividade no meio rural.

*Artigo 13 – A qualquer tempo, a autoridade executiva competente federal, estadual ou municipal, poderá tomar as seguintes providências:*

*I – O proprietário, ou detentor a qualquer título, de imóvel havido por inexplorado, será notificado para que acompanhe, se lhe a prove, em dia e hora indicados, o perito designado para realizar uma vistoria na aludida propriedade, com o objetivo de verificar sua utilização.*

*Artigo 14 – o imóvel vistoriado ficará sujeito à multa por desuso da terra, ora instituída, proporcional à área inexplorada, e progressiva na razão direta da densidade demográfica do tempo decorrido da vistoria.*

*Artigo 17 – A receita proporcionada por esta multa será aplicada preferencialmente no próprio território em que se arrecadou e no programa de apuração jurídica do patrimônio fundiário disponível, referido no art. 1º.*

A multa é legitimada pelo fato de que sua incidência recairá apenas sobre a propriedade improdutiva e que com ela o governo teria ainda uma fonte de recursos para conceder terras para aqueles que ainda não são proprietários rurais.

“A solução do problema do uso negativo da terra é, portanto, a multa, com incidência apenas sobre as áreas inexploradas. Tal multa representa, entre várias vantagens, a de poder constituir boa renda federal, útil para custear a grande tarefa de apuração do patrimônio fundiário disponível. E assim, o ônus dessa apuração correrá por conta dos que mantêm o solo estéril, sem prejudicar os que fazem produzir.” (Justificativa do Substitutivo nº 8, p. 14).

O projeto ainda assegura a desapropriação por interesse social e por utilidade pública como mais um instrumento de facilitação ao acesso a propriedade rural:

*Artigo 1º - § 1º - As medidas preparatórias referidas neste artigo, serão programadas pela seguinte forma:*

- 9) desapropriação por interesse social, com indenização específica, das mesmas terras, nos casos em que não for julgado conveniente aguardar a execução fiscal;*
- 10) desapropriação por utilidade pública de imóveis explorados, com indenização plena, nos casos especiais em que se tornar necessária;*
- 11) desapropriação de minifúndios, explorados ou não, para recomposição.*

A diferença entre indenização específica e plena não estão explicada no substitutivo.

A desapropriação por interesse social não se aplicará nos seguintes casos:

*Artigo 29 – Não se processará a desapropriação por interesse social:*

- a) nos municípios onde houver terras devolutas ou abandonadas;*
- b) nos municípios onde o poder público possua imóveis rurais inaproveitados.*

A desapropriação tem por finalidade a “condenação” constitucional, ou seja, esse instrumento será utilizado em terras inexploradas. Nos casos onde se aplicarão as desapropriações, as federações reprovam a indenização feita com títulos da dívida, pois essa forma de indenização para as entidades rurais se configura como um “confisco”:

“Como se vê, sobram meios à disposição do governo, para adquirir terras com pouco dispêndio, sem a necessidade de alterar a Constituição, especialmente por via do pagamento em títulos a longo prazo, que é sempre uma forma de confisco.”  
(Justificativa do Substitutivo nº 8, p. 15).

As federações patronais criticam fortemente a tributação progressiva como instrumento tanto de estímulo a produção como de reforma agrária. Na proposta ela é substituída de forma, a multa é legitimada como uma ferramenta que incentivará o aumento da produção agrícola e ainda recairá somente em terras improdutivas. As entidades patronais denominam a desapropriação como uma forma de “condenação” constitucional para aqueles proprietários que não derem um sentido econômico para a terra.

A proposta do deputado Marcial Terra, a emenda nº 6, que dispõe sobre a política de “reformulação agrária”, prevê o acesso a propriedade da terra em duas etapas: a primeira é a colonização e ocupação das terras públicas; a segunda é a desapropriação de propriedades rurais para dar prosseguimento a política de “reformulação agrária”.

*Art. 4º - Colonizadas e ocupadas as terras públicas disponíveis, serão estudadas as desapropriações, que serão regulamenta por leis especiais.*

Esse artigo é o único ponto na emenda que aborda a desapropriação como instrumento de acesso a propriedade rural. Os casos onde se aplicará as desapropriações não são definidos.

O substitutivo número 9 assegura o acesso à propriedade da terra da seguinte forma:

*Art. 11 – O acesso à propriedade da terra ou à sua exploração adequada será promovido mediante sua distribuição ou redistribuição racional, através de qualquer das medidas seguintes:*

- a) desapropriação por interesse social;*
- b) doação;*
- c) compra e venda;*
- d) cessão temporária do uso gratuito;*
- e) arrendamento;*
- f) parceria.*

A desapropriação por interesse social é o instrumento principal para implementação da política de reforma agrária e será aplicada nos seguintes casos:

*Art. 13 – Consideram-se, para o fins desta lei, casos de desapropriação por interesse social:*

*I – o aproveitamento de:*

- a) terras inexploradas ou mal exploradas, apesar da existência de condições favoráveis à sua exploração permanente;*
- b) terras cuja exploração não obedeça a plano de zoneamento agrícola;*
- c) terras beneficiadas com investimentos públicos, que se tornem necessárias à plena realização dos objetivos visados por aqueles investimentos;*
- d) latifúndios e minifúndios;*

*II – o estabelecimento de:*

- a) áreas de reflorestamento;*
- b) áreas para estímulo às experiências pioneiras de pesquisa, experimentação e demonstração;*
- c) núcleos de colonização e de povoamento;*
- d) unidades de subsistência nas áreas de monocultura;*
- e) núcleos residenciais para as camadas mais pobres da população;*

f) *armazéns, silos, instalações industriais de conservação e beneficiamento de produção, postos de saúde, escolas e outras obras e serviços de interesse para a comunidade e a economia rural;*

*III – A proteção do solo, da fauna e da flora, dos mananciais e cursos d'água.*

O substitutivo ainda destaca as formas de indenizações da propriedade da terra desapropriada:

*Art. 14 – III – a indenização devida, concordando o proprietário, poderá ser paga, na totalidade ou em parte, em letras hipotecárias, ações de sociedades de economia mista, bônus rurais, ou títulos da dívida pública, assegurados a estes poder liberatório para o pagamento de tributos federais no exercício do respectivo vencimento, compensado para o portador a depreciação monetária, se houver;*

No substitutivo não aparece a tributação progressiva como instrumento de reforma agrária, somente a desapropriação por interesse social. Nos primeiros substitutivos, que abordamos acima, não se fazia referência a tributação como instrumento de reforma agrária, somente criticando-o e afirmando que este é o “*castigo fiscal*” imposto pelo Estado. Até o momento a tributação progressiva é um dos pontos mais criticados no projeto do Estatuto no Congresso, os substitutivos e a emenda apresentado aqui, negam a necessidade de se fazer reforma agrária utilizando como instrumento principal a tributação.

### **3.2 - Latifúndio e Minifúndio**

A emenda nº 4 ressalta que somente os “*verdadeiros*” agricultores que conhecem os problemas do meio rural e também são os únicos capazes de confeccionar políticas que atenderão os anseios do mundo rural. Como relatado, a emenda defende, que esse “*verdadeiro*” agricultor não é pequeno produtor e sim os grandes proprietários.

Desta forma as federações patronais afirmam que o projeto do Estatuto é inadequado à realidade rural brasileira, pois esse projeto estaria mais preocupado em “*pulverizar*” as grandes propriedades.

Para as federações o baixo nível de produtividade não estava associado ao tamanho da propriedade e sim as desprezíveis condições técnicas do meio rural, tanto no

âmbito da produção como no da gestão. Desta forma, para as entidades rurais a questão era modernizar o campo brasileiro sem modificar a sua estrutura.

O entrave ao desenvolvimento rural não é o latifúndio e sim o baixo nível tecnológico encontrado no meio rural. Em vez de somente “punir” os latifundiários, as entidades, defendem que o projeto do Estatuto deveria priorizar uma política de financiamento e assistência técnica que fomente a produção agrícola.

Além da crítica das organizações rurais em relação a erradicação dos latifúndios, haviam outras relacionadas às definições de imóveis rurais, principalmente de latifúndio por dimensão e por exploração no projeto do Estatuto. Para as federações o projeto do Estatuto elabora definições “dispensáveis” ou “errôneas”, que implicam classificações que tem por objetivo prejudicar os proprietários rurais.

“Vem de Roma a cautela de evitar definições no texto legal onde é realmente perigoso definir. A lei regula, proíbe, faculta e castiga, mas só define quando a conceituação serve de medida sem a qual não poderá estatuir. Fora dessa hipótese, conceituar é tarefa a cargo do intérprete, que a infere no texto. Muito discutíveis se apresentam as definições oferecidas. E o pior é que geralmente são forçadas, para o fim de orientar o Estatuto no sentido rebarbativo, como a de latifúndio, que está levantando celeuma na opinião pública.” (Justificativa do Esboço do Substitutivo, p. 11).

O minifúndio no substitutivo das federações patronais é considerado também uma forma de propriedade que tem que ser erradicada e prevê essas propriedades sejam desapropriadas para sua recomposição em termos considerados viáveis.

*Art. 1º - 11) desapropriação de minifúndios, explorados ou não, para recomposição.*

Os proprietários de minifúndios poderão se inscrever em programas de aquisição de terras para o cultivo:

*Art. 4º - § Único – Comparecerão também a esse serviço de inscrição, os proprietários de minifúndios e os posseiros desejosos de solução para seus problemas, bem como os que se propuserem doar terras ao Poder Público.*

É importante ressaltar que no substitutivo das federações a categoria latifúndio como um entrave ao desenvolvimento rural, presente no projeto do Estatuto é substituída pela de minifúndio indicando uma clara mudança na compreensão da questão agrária brasileira.

Na emenda nº 6 os proprietários de minifúndios serão beneficiários da reformulação agrária:

*Art. 9º As terras só serão distribuídas aos que não forem proprietários de outro imóvel rural, salvo quando os rendimentos do mesmo forem insuficientes à sua manutenção e à de sua família.*

Por sua vez, o substitutivo nº 9 recoloca a dualidade latifúndio/minifúndio como um problema a ser enfrentado e os define da seguinte forma:

*Art. 3º - III – Latifúndio é a grande propriedade rural que, por ser inadequadamente explorada, oferece baixa produtividade física e econômica, de acordo com as condições do meio, em relação à extensão cultivada e à mão-de-obra ocupada.*

*Art. 3º - IV – Minifúndio é a pequena propriedade rural que, dentro das possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, tenha dimensão insuficiente para sua exploração satisfatória.*

### **3.3 – A Pequena Propriedade**

A emenda nº 6 estabelece que os programas e projetos de colonização terão em vista, fundamentalmente, a criação de unidades agrícolas de tipo familiar e foi a única que procurou definir este tipo de exploração agrícola:

*Art. 7º - § 1º - São unidades agrícolas familiares as exploradas pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a participação, não preponderante, do trabalho assalariado e que tenham capacidade de ser exploradas em bases econômicas.*

*§ 2º - A extensão das unidades agrícolas será fixada para cada região, levando-se em conta a natureza da atividade econômica em função da capacidade produtiva da terra, a localização quanto as vias de acesso e a proximidade dos centros consumidores.*

## **4 - Os “Defeitos” do Projeto do Estatuto da Terra**

Esses substitutivos e emendas apresentados, tinham como finalidade eliminar os “defeitos” do projeto de Estatuto.

Para as federações patronais o seu substitutivo

“O presente substitutivo justifica-se pela necessidade imperiosa de eliminar os mais graves defeitos do projeto. Dada a extensão e a complexidade deste documento, a angústia de tempo obriga-nos a fechar os olhos para os defeitos de menor importância nele contidos, que facilmente poderão ser corrigidos noutra oportunidade.” (Justificativa do substitutivo nº 8, p. 10).

Esses “defeitos” como demonstrados nesse capítulo são a tributação progressiva, a definição de latifúndio e também a indenização em forma de título da dívida.

“Veja-se, por exemplo, o Título III, que versa a ‘Política de Desenvolvimento Rural’ e começa com um longo capítulo sobre a tributação da terra... O artificialismo criado por esta preocupação dominante de perseguir, é que levou o governo à proposição de uma emenda constitucional [Emenda Constitucional nº 10] que não tem outro objetivo. Exclua-se este propósito truculento da emenda e nada sobrar dela.” (Justificativa do substitutivo nº8, p. 11).

O projeto do Estatuto, segundo, as entidades rurais tinha que somente regular o acesso a propriedade rural e suas providências e não legislar sobre a organização agrária, tributação da terra ou formular definições no tocante a forma de propriedade.

Para emenda nº 6 um dos principais “defeitos” do projeto do Executivo é em relação à implementação da reforma agrária, utilizando como instrumento principal a tributação progressiva e secundariamente a desapropriação por interesse social. É importante destacarmos novamente, que para a emenda o assentamento da população sem terra tem que ser feito somente em terras públicas.

Seguindo ainda com emenda nº 6, para esta a questão não é distribuir terras ou extinguir o latifúndio e sim focar em políticas de desenvolvimento rural.

“A progressiva industrialização do País, inspiração governamental credora do mais irrestrito acatamento, deve corresponder, senão redobrada, pelo menos paralela iniciativa no que tange às atividades rurais a fim de ser oferecida à primeira, necessária cobertura da chamada frente interna de produção, que é a primária. Será do ruralismo, da produção primária, da bem orientada, inteligentemente estimulada, e melhor aprimorada produção de matérias primas, que emanará e se fortalecerá a indispensável frente interna, garantidora do sucesso de qualquer programa de industrialização de um País.” (Justificativa da Emenda nº 6)

E para as federações patronais a modernização da produção no campo é incompatível com a pequena propriedade, ou seja, com a reforma agrária.

“É uma orientação chocante contradição com a tendência moderna do aumento da produtividade pelo emprego de recursos científicos e tecnológicos, exigindo capacidade técnica, administrativa e recursos vultosos, incompatíveis com as pequenas propriedades, já que as nossas peculiares condições atuais ainda não nos permitem nos valer do cooperativismo, instituto que não pode ser imposto, depende de evolução naturalmente remota. O módulo, base do arcabouço fundamental, da aplicação dos coeficientes de progressividade de imposto territorial, injusto castigo, poderia ser concebido no Japão ou na China Nacionalista de terras escassas e de fertilidade homogênea pelo uso milenar, a força de trabalho familiar também, praticamente, homogêneo. No Brasil será uma aberração.” (Emenda nº 4)

Nessa perspectiva, o projeto do Estatuto é desqualificado, pelo fato de não haver incentivos a uma política de desenvolvimento rural, ancorada na modernização do campo e não necessariamente na transformação da estrutura de propriedade.

Segundo Salis (2008), o deputado Último Carvalho do PSD de Minas Gerais, incentivou os demais congressistas a enaltecer os “defeitos” do projeto do Estatuto, pois de acordo com o deputado, os pontos polêmicos do projeto tinham que ser exaltados, para que assim o projeto fosse castrado antes chega no Congresso. Esse deputado exerceu uma forte oposição ao projeto do Estatuto como fica exposto no discurso abaixo:

“Todos os países que levam a sério o problema da reforma agrária decidem em termos produtividade da terra. E o minifúndio é improdutivo. Mas acontece no Brasil mais o seguinte: dos três milhões e quinhentos mil 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 [...]” (Discurso do Deputado Último de Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 24 de junho de 1964. Apud. Salis, 2008, p. 164).

Para o deputado o problema do meio rural não será resolvido por meio da distribuição de terras e sim na fomentação de políticas agrícolas que estimulasse o aumento de produtividade no rural. O deputado afirma ainda

“Dessa forma não pode haver produtividade no país. Os demagogos querem fazer a reforma agrária em termos da 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 é 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.” (Discurso do Deputado Último Carvalho, na Câmara dos Deputados, em 24 de junho de 1964. Apud. Salis, 2008, 164).



Para o deputado a reforma agrária proposta pelo Executivo militar reforça os princípios de uma sociedade socialista, como por exemplo, a transformação da propriedade privada em propriedade estatal. O deputado afirma que primeiramente é preciso modernizar o campo para somente depois fazer uma política de reforma agrária. Esse ponto é importante, pois novamente o que está em discussão não é somente uma lei de reforma agrária, mas sim uma concepção de sociedade. O regime ditatorial legitima o projeto do Estatuto, porque este está de acordo com uma sociedade democrática e desqualifica a proposta de reforma agrária do governo de João Goulart, pois essas eram consideradas socialistas. O interessante aqui, é que o deputado inverte o sentido atribuído ao projeto do Estatuto pelo próprio governo afirmando que o texto é contrário ao princípio de propriedade privada.

Esse capítulo teve por finalidade demonstrar a tramitação do projeto do Estatuto no Congresso Nacional. Os substitutivos e emendas trabalhadas nessa parte do trabalho nos evidenciaram que o projeto foi duramente criticado, principalmente em relação ao tema da tributação progressiva. Esta foi compreendida como um “castigo” para o proprietário rural. Diferentemente como ocorreu no GRET, o instrumento de reforma agrária legitimado no Congresso foi a desapropriação por interesse social. A reforma agrária também foi duramente criticada por não estar encorpada com uma política de desenvolvimento rural. As propostas dos congressistas atacam fortemente o instrumento de reforma agrária e também o esse termo não aparece nas suas propostas.

## **Capítulo 4 – Aprovação do Estatuto da Terra e o Veto Parcial do Castelo Branco**

Esse capítulo é dedicado a análise dos momentos finais do projeto do Estatuto da Terra no Congresso, para isso, examinaremos os seguintes documentos: a) O Relatório do relator, deputado Pacheco e Chaves, busca justificar a necessidade da aprovação de uma lei de reforma agrária para o país e demonstrar as razões das alterações que o projeto do Estatuto sofreu em sua tramitação no Congresso; b) O substitutivo da comissão do projeto do Estatuto, no qual estão incorporadas as modificações que o projeto do Executivo sofreu, como por exemplo, a eleição da desapropriação por interesse social como instrumento prioritário de reforma agrária; c) o veto parcial do Castelo Branco e o processo de aprovação do projeto do Estatuto.

### **1 - Relatório do Deputado Pacheco e Chaves**

O deputado Pacheco e Chaves do PSD foi o relator da comissão mista responsável pela apreciação do projeto do Estatuto da Terra. No dia 16 de novembro de 1964 o deputado apresentou o seu relatório para os demais congressistas.

O relatório expõe a importância da aprovação do projeto do Estatuto da Terra e explica as modificações que o projeto sofreu no decorrer de sua tramitação no Congresso Nacional.

A reforma agrária é engrandecida como o mais importante tema político do Brasil dos últimos anos e sua necessidade se deve principalmente a intensificação da crise na agricultura brasileira

“A crise da agricultura brasileira intensificou-se com o adensamento das populações urbanas e com a diminuição do valor relativo da agricultura de exportação. A tensão social em certas áreas do Brasil, agravada pelo crescimento da população e pela moderada expansão da área economicamente explorada, fez com que o problema da reforma agrária explodisse na Brasil contemporâneo, apaixonando a opinião pública e constituindo-se como mais importante tem social e econômico do momento.”  
(Relatório, p. 1)

Nessa perspectiva, a reforma agrária seria o instrumento capaz de minimizar as tensões sociais presentes no campo brasileiro.

A política de reforma agrária aliada a uma política de desenvolvimento rural, segundo o relatório, se tornou estratégica para o desenvolvimento econômico do Brasil,

poderia absorver a mão-de-obra excedente no meio urbano. Desta forma a terra se configuraria como uma saída para os problemas econômicos do Brasil.

“A terra como fator de produção, à terra como fator de absorção de mão-de-obra, à terra como fator de paz social, à terra, finalmente, como fator de ocupação do território nacional.” (Relatório, p. 1)

Para a terra alcançar esses objetivos, o governo tem que desenvolver políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural em conjunto. *“Estes dois aspectos da política agrária não se chocam, pelo contrário, se complementam”* (Relatório, p. 1).

A política de desenvolvimento rural é legitimada pelo fato de que o campo brasileiro está acostumado a uma agricultura predatória, de nível técnico muito baixo. Desta forma essa política tem como objetivo aumentar a produtividade da agricultura e evitar que os proprietários e trabalhadores rurais deixem o meio rural em busca de melhores condições nos centros urbanos

“É dever do poder público não esquecer-los mas ampará-los, criando-lhes condições para que possam exercer sua função econômica e social, fazendo da agricultura atividade remunerada capaz de atrair mão-de-obra e inversões ao invés de repeli-las, como hoje acontece e se reflete no triste fato do êxodo rural e do esvaziamento da capacidade empresarial na agricultura” (Relatório, p. 2)

Como descrito na revisão da literatura, entre o final da década de 50 e início da década de 60 ocorreram várias mobilizações sociais em prol da reforma agrária. Essas mobilizações contribuíram para criação de vários projetos de reforma agrária apresentados no Congresso Nacional. O relatório afirma que essa matéria era muito controversa, mas o projeto do Estatuto tornou esse tema *“pacífico”*, pois esse projeto priorizou a questão técnica e não a política, ou seja, a reforma agrária não foi pautada na compreensão do latifúndio como uma forma de propriedade que oprimia e explorava os trabalhadores rurais. Nessa perspectiva, o projeto é legitimado por abordar a reforma agrária em seu aspecto técnico, ou seja, não somente uma lei de reforma agrária, mas como uma política de desenvolvimento rural.

São destacadas no projeto do Estatuto as definições das propriedades rurais, especificamente a definição de latifúndio como uma propriedade rural não usada ou mal utilizada. Se por um lado o projeto é legitimado por definir e não incentivar o latifúndio, por outro o projeto é engratecido pelo fato de estimular a empresa rural, cuja função

social não se refere ao tamanho da propriedade e sim as condições oferecidas aos trabalhadores rurais e o seu rendimento econômico. O relatório ainda destaca as definições de propriedade familiar e de minifúndio.

“Estas definições serão utilizadas na lei para a interpretação inequívoca do dispositivo constitucional sobre a desapropriação, a tributação do imposto territorial e de renda e para orientar a política de colonização oficial e particular.” (Relatório, p. 3).

Para o relator o projeto do Estatuto tem como um dos seus principais objetivos, regulamentar a desapropriação por interesse social, nos termos da emenda constitucional nº 10, implantar a reforma agrária criando um órgão que a planeja e executar e tributar funcionalmente a terra, utilizando o imposto territorial como instrumento para acelerar o processo de redistribuição da propriedade.

Tendo em vista os objetivos do projeto do Estatuto o relatório propôs modificações nos seguintes capítulos:

*I - no capítulo primeiro, princípios e definições, introduzindo modificações tendentes a melhorar o texto e a compreensão dos propósitos e definições da lei;*

*II - no capítulo das desapropriações, adaptando-o à emenda constitucional e introduzindo modificações tendentes a regular e definir melhor a ação do poder público e os limites que lhe são impostos pelos direitos individuais.*

*III – no capítulo da organização do órgão executor da reforma, adaptando-o, também, a exigência da emenda constitucional nº 10 que determina em seu art. 5, § 5º, ser a reforma planejada e executada por órgão colegiado de nomeação do Presidente da República, após aprovação da indicação pelo Senado. Remetendo, igualmente, para a regulamentação da lei, tudo aquilo que nela pode ser mais bem contida e subordinando-o, para a boa ordenação administrativa, ao Ministério da Agricultura.*

*IV – no capítulo da tributação do imposto territorial e na determinação do valor do imóvel rural, acentuando o papel relevante da progressividade do imposto na taxaço do latifúndio, sem que esta venha incidir sobre a empresa rural, organizada e econômica.*

Essas foram as alterações realizadas no projeto do Estatuto, onde a desapropriação é eleita o instrumento principal de reforma agrária, atendendo as críticas realizadas em torno da tributação progressiva. O latifúndio foi compreendido como uma forma de propriedade que deve ser desmotivada, principalmente, por meio da tributação da terra e da empresa rural configurando como uma propriedade que irá modernizar o campo.

## **2 - O Substitutivo da Comissão Mista**

No dia 19 de novembro de 1964 é apresentado aos congressistas o substitutivo da comissão mista.

O substitutivo da comissão mista define os princípios e definições do projeto da seguinte forma:

*Art. 1º - A presente lei regula e disciplina as relações jurídicas, sociais e econômicas, concernentes aos bens imóveis rurais,, seu domínio e uso, objetivando:*

*I – executar a Reforma Agrária*

*II – promover o desenvolvimento rural através de medidas de política agrícola.*

A reforma agrária é definida da seguinte maneira:

*§1º Reforma Agrária é o conjunto de providências que, através de modificações do regime de posse e uso da terra, promova sua melhor distribuição visando a atender à justiça social e ao aumento da produtividade.*

A política agrícola:

*§2º Política Agrícola é o conjunto de providências de amparo a propriedade rural, visando a promover o desenvolvimento da economia rural, orientando a atividade agropecuária no sentido de garantir-lhe o pleno emprego, seja no de harmonizá-la com o processo de industrialização do País.*

Em relação ao condicionamento da terra a sua função social:

*Art. 2º - É assegurado a todos a oportunidade de acesso a propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nessa lei.*

*§ 1º A propriedade da terra desempenha a sua função social quando, simultaneamente:*

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como suas respectivas famílias;*
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;*
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;*
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.*

*§2º - É deve do Poder Público:*

- a) *promover e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselhem em zonas previamente ajustadas, na forma do disposto na regulamentação desta lei;*
- b) *zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem estar coletivo.*

*§4º - É assegurado às populações indígenas, o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas, de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.*

O substitutivo da comissão define as propriedades rurais da seguinte forma:

*Art. 4º - Para os efeitos dessa lei, definem-se:*

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

*II – “Propriedade familiar” o imóvel rural, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, absorvendo-lhes toda a força de trabalho garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração e eventualmente trabalhada com a ajuda de terceiros;*

*III – “Minifúndio” o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar;*

*IV – “Latifúndio”, o imóvel rural que:*

- a) *exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 8, §1º, alínea “b” desta lei, tendo em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destina;*
- b) *ainda que não excedendo o limite referido na alínea anterior, mas de área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em reação à possibilidades físicas, econômicas e sociais de meio, como fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.*

*V – “Empresa rural”, a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explora racionalmente imóvel rural, onde simultaneamente:*

- a) *apresente rendimentos considerados satisfatórios e explore percentagem mínima de área agricultável fixada pelo IBRA, de acordo com as condições ecológicas e econômicas da região;*
- b) *adote práticas conservacionistas;*

- c) *ofereça aos que nela trabalham, condições que garantam nível de vida não inferior ao assegurado pelo salário mínimo regional;*

*Parágrafo único – Não se considera latifúndio*

- a) *o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;*
- b) *o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objetivo de preservação florestal ou de outros recursos naturais, haja sido reconhecido, para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública.*

O objetivo da reforma agrária:

*Art. 16 – A Reforma Agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.*

Sobre o órgão responsável pela execução da reforma agrária:

*Parágrafo único – O IBRA será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais de presente lei e do seu regulamento.*

A desapropriação por interesse social é o instrumento principal da reforma agrária:

*Art. 17 – O acesso a propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:*

- a) *desapropriação por interesse social;*
- b) *doação;*
- c) *compra e venda;*
- d) *arrecadação dos bens vagos;*
- e) *reversão à posse e ao domínio do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;*
- f) *herança ou legado.*

*Art. 18 – A desapropriação por interesse social tem por fim:*

- a) *condicionar o uso da terra à sua função social;*
- b) *promover a justa e adequada distribuição da propriedade;*
- c) *obrigar a exploração racional da terra;*
- d) *permitir a recuperação social e econômica de regiões;*

- e) *estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;*
- f) *efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;*
- g) *incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;*
- h) *facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.*

As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, recairão principalmente nos minifúndios e latifúndios. (Art. 20) e nas propriedades desapropriadas para fins de reforma agrária, o modelo de propriedade que será implementado pelo IBRA é a propriedade familiar.

*Art. 24 – As terras desapropriadas para fins da Reforma Agrária que, a qualquer título vierem a ser incorporadas ao patrimônio do IBRA, respeitada a ocupação de terras devolutas federais, manifestada em cultura efetiva e morada habitual, só poderão ser distribuídas:*

- I – sob a forma de propriedade familiar, nos termos das normas aprovados pelo IBRA;*
- II – a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;*

A política de desenvolvimento rural é descrita da seguinte forma no substitutivo.

Tributação da Terra:

*Art. 47 – Para incentivar a política de desenvolvimento rural e do acesso à propriedade e uso da terra. Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra e do imposto de renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporária da terra, objetivando:*

- I – Desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;*
- II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;*
- III – proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;*
- IV – aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.*

Os demais pontos da política de desenvolvimento rural são relativos a assistência e proteção à economia rural:

*Art. 73 - Dentro das coordenadas fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária de forma a que ela atenda, não só o consumo nacional, mas também à*



*possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:*

*I – assistência técnica;*

*II – criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial;*

*IV – mecanização agrícola;*

*V – cooperativismo*

*VI – assistência financeira e creditícia;*

A Assistência Técnica será implementada da seguinte forma:

*Art. 75 – 1§ - Nas áreas dos projetos de reforma agrária, a prestação de assistência técnica, será feita através do Administrador do Projeto, dos agentes de extensão rural e das equipes de especialistas. O administrador residirá obrigatoriamente na área do projeto. Os agentes de extensão rural e as equipes de especialistas atuarão ao nível do IBRAE e deverão residir na sua área de jurisdição e durante a fase da implantação se necessário, na área do Projeto.*

Em relação a assistência financeira e creditícia:

*Art. 81 – Nas áreas prioritárias de Reforma Agrária a assistência creditícia aos parceiros e demais cooperados, será prestada preferencialmente, através das cooperativas.*

Sobre a assistência à Comercialização:

*Art. 83 – Os planos de armazenamento e proteção dos produtos agropecuários levarão em conta o zoneamento de que trata o artigo 45, a fim de condicionar, aos objetivos desta lei, as atividades da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e outros órgãos federais e estaduais, com atividade que objetivarem o desenvolvimento rural.*

O substitutivo ainda aborda o uso da posse temporária da terra (art. 91), arrendamento rural (art. 94), parceira agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa (art. 95).

O substitutivo da comissão mista é semelhante em muitos pontos ao projeto do Executivo, entre elas podemos pontuar a definição de latifúndio por exploração e dimensão e a da propriedade familiar como forma de propriedade que será estabelecida nas terras destinadas para fins da reforma agrária.

No substantivo, a desapropriação por interesse social é o instrumento prioritário da reforma agrária, desta forma a comissão atende uma das principais críticas ao projeto do Estatuto.

## **1.2– A Aprovação da Primeira Lei de Reforma Agrária Brasileira**

No dia 26 de novembro de 1964 é aprovado na Câmara dos Deputados o substitutivo da comissão mista com algumas alterações.

A redação do primeiro artigo do substantivo da comissão é alterado para a seguinte forma:

*Art. 1º - Esta lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.*

Essa modificação foi proposta pelo deputado Guilherme Machado – UDN, por meio da emenda de redação do substitutivo da comissão. Essa nova redação do artigo 1º insere os termos reforma agrária e política agrícola, desta forma dando mais ênfase aos objetivos da lei.

A emenda de redação do substitutivo da comissão do deputado Guilherme Machado altera os dois parágrafos do artigo:

*§1º - Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.*

A redação do segundo parágrafo ficou da seguinte forma:

*§2º - Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.*

A emenda substantiva nº 2, dos deputados Pedro Aleixo – UDN e Doutel de Andrade – PTB, alterou o artigo 4º do substantivo da comissão, inseriu a definição de módulo rural e modificou a redação de empresa rural e também modificou a redação do artigo 22 do substitutivo.

“I – A alínea V do art. 4º da Emenda Substitutiva nº 2 com a seguinte redação ‘a área fixada nos termos do art. 4º, II é o módulo rural para todos os efeitos desta lei e a dimensão da área dos módulos da propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possa ocorrer’”. (Requerimento nº 1/64).

A emenda substitutiva nº 2 modifica também a redação do parágrafo da empresa rural no art. 4º:

*Art. 4º - Para efeitos desta Lei, definem-se:*

*I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa, agrícola pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.*

*II – “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com ajuda de terceiros;*

*III – ‘Módulo Rural’, a área fixada nos termos do inciso anterior;*

*IV – “Minifúndio”, o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar;*

*V – “Latifúndio”, o imóvel que:*

- a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, §1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;*
- b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.*

*VI – “Empresa Rural” é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública e privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico igual ou superior ao da média da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;*

A emenda substitutiva nº 2 modifica também o art. 21 do substantivo da comissão. A redação do art. 21 do substitutivo da comissão era a seguinte:

*Art. 21 – Fica o IBRA autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente lei.*

*Parágrafo único – Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, poderão ser desapropriados, por interesse social, pela União, procedido em qualquer caso, de autorização legislativa.*

Com a modificação o artigo tem a seguinte redação:

*Art. 21 – É o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente lei.*

*Parágrafo único – A União poderá desapropriar, por interesse social, bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, precedido o ato, em qualquer caso, de autorização legislativa.*

Com essas modificações a Câmara dos Deputados aprovou o Estatuto da Terra e o Senado Federal aprovou o projeto sem qualquer alteração.

No dia 26 de novembro de 1964 o Congresso Nacional aprovou aquilo que consideramos a primeira lei de reforma agrária do Brasil e no dia 30 do mesmo mês o Vice-Presidente do Senado, o senador Camillo Nogueira da Gama - PTB enviou o Estatuto da Terra para a sanção para o então presidente Castello Branco:

“Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Congresso Nacional aprovou, em substantivo da Comissão Mista incumbida do estudo da Matéria, o Projeto de lei (n. 26, de 1964) encaminhado com a Mensagem n° 556, de 28 de outubro último, que dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.” (Mensagem 121).

## **2- O Veto Parcial do Executivo**

No dia 30 de novembro de 1964 o primeiro presidente da ditadura militar sancionou o Estatuto da Terra, vetando alguns pontos. Desta forma o então presidente do Brasil envia uma mensagem com os vetos e suas razões.

“Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que no uso das atribuições que me conferem os artigos 70, §1° e 87, II, da Constituição Federal, resolvi vetar, parcialmente, o Projeto de Lei n° 26/64 (C.N.), que dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências, por considera-los contrários aos interesses nacionais.” (Veto Parcial, p. 1).

No inciso VI do artigo 4°, que trata da definição de empresa rural, são vetadas as expressões “igual ou superior ao da média”, ficando assim a redação final:

*Art. 4º - VI – “Empresa Rural”, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico... VETADO... da região [...].*

A justificativa para o veto é de que para o Executivo a referência do nível de produtividade tem que levar em consideração as condições ecológicas e tecnológicas da região.

“O rendimento econômico médio de uma região de forma alguma pode ser tomado como referência adequada para a classificação de um empreendimento agrícola.” (Veto Parcial, p. 1)

Mais adiante

“É necessário suprimir esta referência que, nas regiões onde exista alguma tecnologia, estabelecerá valores altos, tornando injustas classificações de imóveis rurais que serão devidamente incluídos na categoria latifúndio, e, nas regiões em que predominam os latifúndios, por não terem eles rendimentos, será um índice evidentemente aquém dos mínimos que devem ser exigidos para uma sã política agrícola.” (Veto Parcial, p. 1 – 2).

Para Bruno (1995) o objetivo da inclusão da categoria empresa rural era

“[...] era ajustá-lo às possibilidades da modernização do latifúndio, em especial o latifúndio produtivo. Ou seja, ‘encorajar o latifúndio produtivo a transformar-se em cooperativa de produtores, comunidade de trabalhadores ou em empresas agrícolas’ (PAR, 1964h: 17).” (Bruno, 1997, 24).

A empresa rural não é passível de desapropriações por interesse social, desta forma, para a autora, essa forma de propriedade seria a escapatória para a continuidade do latifúndio.

Nessa perspectiva, o veto do Executivo, se configurou como uma forma de não exigir da empresa rural um rendimento de produtividade alto e sim exigir que esse rendimento tenha como referência as condições mínimas de produção de cada região, dessa maneira, o latifúndio poderia ser classificado como empresa rural.

Ainda no artigo 4º do projeto aprovado no Congresso, o Executivo vetou a expressão “composta exclusivamente de agricultores”. O inciso no projeto do Congresso esta dessa forma:

*VIII – “Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA)”, toda sociedade mista, de natureza civil, composta exclusivamente de agricultores, criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, [...].*

Com o veto a redação final ficou da seguinte forma:

*VII - “Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA)”, toda sociedade mista, de natureza civil, ...VETADO..., criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, [...].*

A justificativa do veto reside no fato que as Cooperativas não devem se composta somente por agricultores, podendo participar, outros profissionais, principalmente os de atividades industriais e de beneficiamento da produção agropecuária.

É vetado também o §2º do artigo 42, descrito da seguinte forma no projeto aprovado pelos parlamentares:

*§2º - A remuneração dos membros da comissão Agrária não poderá exceder, em cada mês, o triplo do salário-mínimo regional, correndo por conta do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.*

As comissões agrárias fazem parte do IBRA e estas têm como objetivo: a) instituir e encaminhar os pedidos de aquisição e de desapropriação de terras; b) manifestar-se sobre a lista de candidatos selecionados para posse de lotes.

O projeto aprovado prevê que as comissões sejam compostas por 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 respectivos, um representante categorizado de entidade pública vinculada à agricultura e um representante dos estabelecimentos de ensino agrícola. O veto incidiu em relação remuneração dos membros das comissões, pois para o Executivo, a comissão tem um caráter de representação de classes e, por isso, o seus membros não podem ser remunerados.

O artigo 51 e seu parágrafo único foram também vetados:

*Art. 51 – Os coeficientes de progressividade aplicados ao Imposto Territorial Rural do imóvel considera latifúndio por esta Lei serão multiplicados por um outro coeficiente, que variará de um a dez, na forma determinada na regulamentação da presente Lei, levando-se em consideração o tempo, a contar de exercício em que o proprietário for*

*notificado, pelo órgão público competente, da taxaço do imóvel na categoria de latifúndio.*

*Parágrafo único – A incidência do coeficiente, tempo de agravação da taxaço, referido neste artigo, ficará suspensa se o proprietário comprovar, perante o órgão arrecadador do Imposto Territorial Rural, que elaborou projeto de aproveitamento racional do imóvel ou de ampliação da área explorada, devidamente aprovado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária durante essa suspensão. A agravação ficará sustada pelo período fixado no projeto, extinguindo-se definitivamente ao concluir-se a execução deste.*

Para o regime ditatorial esse artigo e seu parágrafo único, cria um coeficiente de tributação progressiva no tempo, para os latifúndios. O governo afirma que essa forma de tributar, levando em consideração o tempo, é uma maneira de “confiscar” a propriedade rural e também esse artigo proporcionaria uma liberdade excessiva ao Poder Público no tocante a fixação da porcentagem da alíquota do imposto rural. No projeto Executivo, foi fixada a alíquota máxima do imposto, de 3%, segundo o governo militar, se o artigo não fosse vetado, essa poderia variar de 3% a 30%, pois essa variação poderia se dar no tocante ao tempo que a propriedade rural ficou sem ser explorada economicamente.

O governo também vetou o artigo 54 e seus parágrafos.

*Art. 54 – Fia suprimido o parágrafo único do artigo 58 de Decreto-Lei número 5.884, de 28 de setembro de 1943, acrescentando-se a esse artigo os seguintes parágrafos:*

*§1º - Do imposto de Renda e adicionais não restituíveis que deva pagar, o contribuinte poderá descontar até cinquenta por cento para inversões em projetos agrícolas, agropecuários ou agroindustriais, declarados de interesse para o desenvolvimento rural da região ou da propriedade pelo órgão federal competente, na forma que o regulamento estabelecer.*

As razões do veto, segundo a ditadura é pelo fato que esse benefício de isenção aborda todos os proprietários rurais, pois para o governo esse incentivo deveria ser somente destinado a empresa rural.

A maioria dos vetos do governo reproduzidos acima se concentrou principalmente em relação ao tema empresa rural, pois esta é compreendida com sendo o modelo ideal e legítimo de modernizar o campo brasileiro.

### **3 - Revendo o Estatuto da Terra no Congresso**

É importante destacar que o projeto do Estatuto foi alvo de bastante crítica no Congresso, podemos resumi-las da seguinte forma:

	Projeto do Estatuto	Emenda n° 6	Substitutivo n° 8	Substitutivo n° 9	Projeto Aprovado
Reforma Agrária	A reforma agrária tem por objetivo modificar o regime de uso da terra, promova a sua melhor distribuição, visando atender à justiça social e aumento da produtividade.	A União realizará levantamento de todas as terras de domínio público, para serem utilizadas nos planos de Reformulação Agrária.	Cabe a União e supletivamente aos Estados e Municípios, manter aberto e facilitado o acesso à propriedade rural.	A reforma Agrária tem por objetivo, melhora a distribuição da terra e sua exploração econômica.	A reforma agrária visa promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.
Órgão Executor	IBRA	SUPRA	IBRA	IBRA	IBRA
Instrumento da Reforma Agrária	Tributação Progressiva	Desapropriação por interesse social	Desapropriação por interesse social	Desapropriação por interesse social	Desapropriação por interesse social
Minifúndio	A pequena propriedade, que não garante o sustento de uma família, não lhe possibilite progresso social e econômico.	Os proprietários de minifúndios serão beneficiários dos programas de reformulação Agrária.	Os minifúndios, explorados ou não, serão desapropriados para sua recomposição.	A pequena propriedade rural, que dentro de suas possibilidades, tenha dimensão insuficiente para sua exploração.	Imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar.
Latifúndio	É definido por dimensão e por exploração	Não define.	Forma de propriedade compatível com a modernização do campo.	A grande propriedade rural, por ser inadequadamente explorada, oferece baixa produtividade física e econômica.	É definido por dimensão e por exploração.
Pequena Propriedade	Propriedade familiar, que seja explorada exclusivamente pela força de trabalho familiar.	Unidades agrícolas familiares, exploradas pessoalmente pelo agricultor e sua família.	Forma de propriedade incompatível com a modernização no campo.	Não define.	Imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, garantido o progresso social e econômico.

A reforma agrária foi um tema que suscitou várias manifestações e debates no período pré-golpe, vimos que a reforma agrária estava na ordem do dia, do segundo mandato de Vargas até Castello Branco, todos os governos desse período (1950 a 1964) elaboram projetos de reforma agrária. Nesse prazo de 14 anos, de Vargas a Goulart, o



Congresso negou aprovar qualquer matéria relacionada a reforma agrária, paradoxalmente, os parlamentares aprovaram em um mês, o que negaram em 14 anos, o projeto de Castello Branco, para o primeira presidente da ditadura militar, o seu projeto era diferente dos demais, pois priorizava uma reforma agrária em um contexto de uma política de desenvolvimento rural.

A justificativa dos parlamentares para aprovar o Estatuto, foi que naquele momento, a reforma agrária era uma matéria considerada “*pacífica*”, pois para os congressistas, o projeto abordava principalmente os aspectos técnicos da política de distribuição de propriedade da terra, ou seja, era um projeto de desenvolvimento rural.

É perceptível que a leitura da ditadura e do Congresso, acerca do projeto do Estatuto, era semelhante, pois ambos legitimaram o Estatuto como uma lei que não se restringia a somente distribuir propriedades, mas sim modernizar a agricultura.

É importante destacamos essa relação de reforma agrária e política de desenvolvimento. Como vimos a principal crítica ao projeto do Estatuto foi que primeiramente tinha que modernizar o campo brasileiro, para somente depois realizar uma política de distribuição de propriedade, ou seja, a adoção da política de desenvolvimento e reforma agrária em conjunto eram compreendidas como antagônicas. Para a ditadura essa duas políticas não eram antagônicas, mas o pelo contrário, eram complementares. No Congresso Nacional, essa crítica realizada ao Estatuto ainda estava presente, principalmente entre as federações patronais. O interessante que essa visão de compreender reforma agrária e política de desenvolvimento como contrárias foi sendo diluída e as duas políticas começaram a ser abarcadas como complementares.

No Congresso a discussão não era mais ter unicamente uma política de desenvolvimento e sim como aplicar uma política de desenvolvimento rural aliada a reforma agrária. Desta forma, a discussão se centrou como se implementará a reforma agrária e com isso os debates no legislativo foi em torno do instrumento principal de reforma agrária. Como foi relatado, a tributação progressiva foi duramente criticada e a desapropriação foi eleita como instrumento principal.

No legislativo o tema principal foi o instrumento de reforma agrária e no governo ditatorial, os seus vetos, foram referentes, principalmente, a empresa rural e a tributação da terra. Para a ditadura, a empresa rural era a propriedade que tinha que ser estimulada e protegida de encargos fiscais, pois esta é que iria modernizar o campo brasileiro.

## **Considerações Finais**

Os autores do pensamento social brasileiro, como Prado Jr (1979), Holanda (1993) e Freyre (2005), afirmaram que o latifúndio é um dos responsáveis pela o atraso econômico e social do Brasil.

Para esses autores a economia rural montada aqui pelos portugueses, fundada na monocultura, latifúndio e no trabalho escravo contribuiu para o atraso técnico da agricultura, sufocou o surgimento que qualquer outra atividade econômica, menos a lavoura açucareira e essa economia é responsável pela desigualdade social presente tanto no campo e nas cidades.

Tendo em vista esses problemas provocados pelo latifúndio, relatados por esses autores, descrevemos nesse trabalho, que cada agente aqui demonstrado tinha uma solução para esses problemas. Para os movimentos sociais, a solução seria a realização de uma reforma agrária, pois para esses movimentos a reforma agrária não somente iria democratizar o acesso a propriedade rural, mais também iria erradicar qualquer forma de opressão presente no campo. Para as federações patronais a solução estaria na realização de uma política de desenvolvimento rural, tendo como objetivo modernizar a agricultura brasileira, e para isso a estrutura agrária daquele período tinha que ser mantida, pois essa modernização era incompatível com a pequena propriedade. Para o Estado a saída seria a implementação de uma reforma agrária dentro de uma política de desenvolvimento rural.

Para a ditadura militar o Estatuto tinha como objetivo proporcionar justiça social e aumentar a produtividade agrícola, desta forma o Estatuto é engradecido de duas formas: a primeira iria proporcionar um aumento do bem-estar do trabalhador sem terra, por meio de uma distribuição de terra; e por último iria realizar uma política de desenvolvimento rural para beneficiar o proprietário rural. Então o Estatuto tinha políticas distintas para públicos diferentes. Desta forma a ditadura, atenderia os movimentos sociais e as federações patronais.

Mesmo assim o Estatuto foi alvo de intensas críticas por parte das federações patronais, pois não aceitavam que no projeto do governo militar, constasse uma política de reforma agrária. Os argumentos utilizados contra a reforma agrária foram muitos, como por exemplo, com a implementação da reforma agrária o número de proprietários pobres iria aumentar, a pequena propriedade era incompatível com a modernização da

agricultura, dentre outros. Desta forma desqualificando qualquer proposta de reforma agrária.

Para o regime militar, ao contrário das federações patronais, legitimava a reforma agrária, pois para o governo ditatorial a reforma agrária era aceitável, pois esta era pensada dentro de uma “*sociedade democrática*”, pois respeitaria os principais princípios da democracia, a propriedade privada e a economia de mercado. Dessa maneira o instrumento eleito para implementar a reforma agrária foi a tributação progressiva, pois este era considerado um instrumento “*democrático*”, porque respeita a propriedade privada e também não geraria despesas para o cofre público.

É nesse contexto de discussões que o projeto do Estatuto é encaminhado para o Congresso Nacional.

No legislativo também foram feitas críticas em relação a reforma agrária. É importante destacar, que nos meses antecedentes do Estatuto ser encaminhado para a apreciação dos parlamentares, os deputados da UND e do PSD efetuaram críticas em relação a proposta de reforma agrária do Castello (Salis, 2008). Essas críticas tinha o mesmo fundamento que das federações patronais, esses partidos defendiam que primeiramente tinha que implementar uma política de modernização da agricultura.

Salis (2008) em seu trabalho sobre a elaboração do Estatuto da Terra, ela utilizou como fontes: os jornais de circulação nacional; as mensagens anuais enviadas ao Congresso pelos Presidentes da República; os documentos do acervo Paulo Assis Ribeiro (Ribeiro foi o coordenador do GRET) e as entrevistas concedidas por membros do GRET. A autora afirma que o principal opositor ao projeto do Estatuto era a UND.

“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 militares, composto por alguns representantes ferrenhamente contrários a reforma, como Último de Carvalho, adotou no decorrer das discussões uma atitude mais conciliatória mediante negociações. 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 (...)” (Salis, 167, 2008).

Nos documentos pesquisados para confecção desse trabalho, vimos, que dos 22 parlamentares que participaram da comissão mista, 16 eram do PSD e da UDN, incluindo o presidente e o relator da comissão.

No relatório do deputado Pacheco e Chaves – PSD, afirma que naquele momento a reforma agrária era um tema “*pacífico*”, pois o projeto do Estatuto tratava a reforma agrária em um contexto de uma política de desenvolvimento rural.

A oposição dos partidos, antes da chegada do projeto do Estatuto ao Congresso, segundo Salis (2008), foi que esses partidos não aceitavam uma política de reforma agrária. O projeto do Estatuto já no legislativo para apreciação, as críticas tiveram outros rumos, pois naquele momento, não se discutia a implementação ou não da reforma agrária e sim como seria implementada a reforma agrária. Nessa perspectiva a principal crítica feita no Congresso foi referente ao instrumento principal de reforma agrária. Os parlamentares não aceitaram a tributação progressiva como instrumento, pois esta era percebida como um “*castigo fiscal*” e poderia aumentar o custo da produção no meio rural. Desta forma elegeram a desapropriação como instrumento principal.

Para Bruno (1995), em seu trabalho sobre a elaboração do Estatuto dentro do GRET, que teve como fonte documentos do acervo do Paulo Assis Ribeiro e entrevistas realizadas com integrantes do GRET. A autora afirma que os principais temas debatidos no Congresso foi a supressão da desapropriação como instrumento, a retirada da noção de latifúndio e a desobrigação por parte da empresa rural de comprovar uma área mínima explorada e de usar práticas conservacionistas.

Relatamos nesse trabalho, que a desapropriação foi legitimada como instrumento e a tributação desqualificada e também a definição de latifúndio foi considerada pelos parlamentares como um dos “defeitos” do projeto do Estatuto. Em relação a empresa rural no projeto aprovado pelo Congresso, essa forma de propriedade foi definida tanto em relação de comprovar uma área mínima explorada e também tinha que ter um nível de produtividade igual ou superior da região onde estava localizada a propriedade.

Este trabalho teve por finalidade expor a tramitação do Estatuto no Congresso, vimos que este foi legitimado, porque foi elaborado de acordo com uma “*sociedade democrática*”, que sua principal finalidade era solucionar os problemas no meio rural, dentre eles, minimizar as tensões sociais presente no campo naquele período. A solução dos problemas do mundo rural seriam por meio da transformação do trabalhador sem

terra em proprietário rural e a modernização do campo, pois para a ditadura distribuição da propriedade da terra e modernização eram políticas complementares.

O Congresso Nacional engrandeceu, da mesma maneira que o governo, Estatuto como capaz de responder as mobilizações sociais em prol da reforma agrária e também realizar uma política de desenvolvimento. É importante destacar, que o projeto do Executivo não foi aprovado de acordo com o projeto fabricado pelo GRET, pois o projeto sofreu algumas modificações no Congresso, como a modificação da noção de empresa rural, onde foi retirada a expressão “*usar práticas conservacionistas*” e também a principal das alterações, a desapropriação figurando como instrumento principal.

No primeiro ano da ditadura militar foi elaborado e aprovado o Estatuto da Terra, a primeira lei de reforma agrária e ao mesmo tempo, o regime ditatorial reprimia os movimentos sociais e interviam nos sindicatos rurais. Os trabalhadores rurais, os principais atores que suscitaram o debate em torno da reforma agrária, não participaram dos debates acerca do Estatuto, somente participando as federações patronais e os partidos representantes da classe patronal rural, como o PSD e a UDN.

## Fontes

Arquivo Histórico - Arquivo do Senado Federal – Brasília

**Emenda Número 02 do Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (emendas de 1 a 209) (1º parte). Originais. Caixa 05. 1964.

**Emenda Número 04 do Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (emendas de 1 a 209) (1º parte). Originais. Caixa 05. 1964.

**Emenda Número 06 do Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (emendas de 1 a 209) (1º parte). Originais. Caixa 05. 1964.

**Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05. 1964.

**Mensagem Número 46.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05. 1964.

**Mensagem Número 33.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05. 1964.

**Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05. 1964.

**Relatório do Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05. 1964.

**Requerimento Número 1/64.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05. 1964.

**Substitutivo da Comissão Mista.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05. 1964.

**Substitutivo Número 08 do Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05. 1964.

**Substitutivo Número 09 do Projeto de Lei Número 26 de 1964.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05. 1964.

## **Referências Bibliográficas**

ALVES, B. J. P. **A Política Agrária de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: Governo, Legislação e Mobilização.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, 2010.

ALVES, B. J. P.; GOTLIB, J. **Momentos Inaugurais da Reforma Agrária: Brasil e África do Sul.** Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 3, n° 1, p. 30-53, jan/jun. 2009.

BRUNO, Regina. **O Estatuto da Terra entre a conciliação e o confronto.** Estudos Sociedade e Agricultura, p. 5 – 31, Novembro/1995.

\_\_\_\_\_. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A nova face política das elites agroindustriais no Brasil.** Rio de Janeiro, Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competências.** Buenos Aires, Amorrutu, 2000.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946.**

BRASIL. **Lei n° 4 504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala.** 50° ed. São Paulo: Global, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 25° ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

LEITE, Sérgio. **Padrões de desenvolvimento e Agricultura no Brasil: Estatuto da Terra, Dinâmica Agrária e Modernização Conservadora.** Reforma Agrária, p. 137 – 157, Janeiro/Abril/1995.

MACEDO, Ernandez. **Sementes em trincheiras: estado do Rio de Janeiro. In: Ocupações e Acampamentos: Sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil.** Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **A reforma agrária e os limites da democracia na nova “república”.** São Paulo: Hucitec, 1986.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MONTEIRO, Paula Pereira. **Desafiando o direito de propriedade: O embate entre diferentes concepções de direito à terra no contexto de reforma agrária sul-africana**. Trabalho de Conclusão de Curso. Niterói, Universidade Federal Fluminense – UFF, 2010.

PAGE, Joseph A. **A Revolução que Nunca Houve: O Nordeste do Brasil 1955 – 1964**. Rio de Janeiro: Record, 1972.

PALMEIRA, Moacir. **Modernização, Estado e Questão Agrária**. Estudos Avançados. N° 7, p. 87 – 108, 1989.

PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária**. 4 ed. São Paulo, Brasiliense, 1979.

RAMIREZ, Hernán. **Empresas e Política no Brasil: O Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES), 1961 – 1971**. Diálogos, v. 13, n° 1, p. 209 – 240, 2009.

RAMOS, Carolina. **Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro: Uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964 – 1985)**. Tese de Doutorado. Niterói, UFF, 2011.

RIBEIRO, Vanderlei Vazelesk. **A foice ao tanque: Organizações de trabalhadores rurais frente aos regimes militares no Brasil e no Peru (1961 – 1988)**. Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: Vol. 3 n° 1, p. 77 – 98. Janeiro – Abril 2011

ROSA, Marcelo Carvalho. **Encruzilhadas: acampamentos e ocupações na Fazenda Sarandi, Rio Grande do Sul (1962 – 1980)**. In: **Ocupações e Acampamentos: Sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

\_\_\_\_\_. **Engenhos dos Movimentos Sociais: Reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco**. Rio de Janeiro, Garamond, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sem-Terra: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil**. Lua Nova, São Paulo: 76, p. 197 – 227, 2009.

SALIS, Lúcia Gomes de. **Estatuto da Terra: Origem e (Des) Caminhos da proposta de Reforma Agrária nos Governos Militares**. Tese de Doutorado. São Paulo, UNESP, 2008.

SIGAUD, Lygia. **Os Clandestinos e os Direitos: Estudo sobre os trabalhadores da cana-de-açúcar de Pernambuco**. São Paulo, Duas Cidades, 1979.



SILVA, José Gomes da. **A Reforma Agrária no Brasil (frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?)**. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. **A Reforma Agrária Brasileira na Virada do Milênio**. Campinas – SP, ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária, 1996.

SILVA, Ligia Osório. **As Leis Agrárias e o Latifúndio improdutivo**. São Paulo em Perspectiva, 11 (2), p. 15 – 25, 1997.

SILVA, Ligia Osório. **As Leis Agrárias e o Latifúndio improdutivo**. São Paulo em Perspectiva, 11 (2), p. 15 – 25, 1997.