

Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Exatas (UnB)

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

Dissertação de) estrado

!statuto da "erra# a construção/ ! \$

!sse tra2al*o teve o a&ioio \$inanceiro da Coordenação de ' &er\$eiçoamento de
Pessoal de 6ível Su&erior (C ' P !S)3

'gradeço aos \$uncion%rios do 'r1uivo 6acional e do 'r1uivo do Senado

"*e >and Statute made and a&&roved in t*e \$irst Dear civil-militarD dictators*i&+ *as t*e

.. K ' reforma agrária do governo de Castelo Branco no Congresso NacionalHHHHH.M-

., K !statuto da "erra no Congresso NacionalHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHHH.M/

T#C#H. K ' reforma agrária ;) v! 05 irmap

3)%

&resente tra2al*o teve inciou em , - . -+ luando ingressei como 2olsista do

o imóvel diretamente e<lorado &elo agricultor+ devendo garantir a su2sistência e o &rogresso social e econRmico do agricultor e de sua \$amília3 ' em&resa rural era tida como o imóvel rural 1ue e<loro econRmica e racionalmente a &ro&riedade da terra (!statuto da "erra+ . INJ)3

Como descrito acima+ era dever do &oder &Q2lico garantir o acesso do tra2al*ador rural P &ro&riedade da terra3 s instrumentos &resentes no !statuto da "erra &ara &romover a distri2uição ou a redistri2uição da &ro&riedade da terra eram desa&ro&riação &or interesse social+ doação+ com&ra e venda+ arrecadação dos 2ens

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

) esmo com essa divergência o G4 ! " ela2orou um &roBeto do !statuto da "erra+

ante o projeto do estatuto e documentos que relatavam as motivações que levaram à introdução da lei e as críticas realizadas ao estatuto da "terra

os documentos relacionados à aprovação do estatuto da "terra no Congresso

as coisas são construídas 9 de extrema importância+ pois esses locais são \$rteis &ara se rastrear as conexões estabelecidas3 s lugares onde são construídas as coisas \$acultam

(333) el sociólogo de la crítica no puede a*orrarse un análisis lue a&unte a e<&licitar D aclarar las &alavras de los actores+ es decir+ a &oner a &rue2a su grado de contingencia

Para ampliação dos direitos políticos e sociais, 'l9m dessas categorias, para Serreira (, - ..), as es1uerdas de\$endiam o desenvolvimento econRmico aliado a uma &olítica de

&residência de João Goulart 1ue as mo2ili:aç?es sociais em &rol da re\$orma agr%ria se intensificaram? ' s mo2ili:aç?es sociais+ segundo o autor+ consolidaram nesse &eríodo a

Para Grã-Bretanha e o governo de João GoulGr

várias comissões, mas foi na II Comissão, a da reforma agrária, que se centrou o

' reforma agrária &ro&osta no encontro \$oi Busti\$icada como uma reforma

formadas, especialmente os sargentos, marinheiros e suboficiais navais, sacos das >igas Camêlonas, 'ção Popular ('P), P 4-," sacos da extrema esquerda do PCB, Comando Geral dos Trabalhadores Intelectuais (CGTI) e, por fim, a Frente Parlamentar Nacionalista. Assim, de acordo com Ferreira (, - . .), nessa organização estavam reunidos os principais grupos de esquerda que lutaram em prol das reformas de base.

Nesse ambiente de disputas, o então presidente conseguiu obter uma vitória no Congresso Nacional, a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). Este Estatuto ampliou para os trabalhadores rurais a legislação trabalhista vigente, assegurando a carteira de trabalho assinada, o salário mínimo, o repouso semanal remunerado, férias, sindicalização rural, dentre outros direitos (Bandeira, 1980; Ferreira, 1980).

Os grupos de esquerda estavam insatisfeitos em relação à não implementação das reformas de base. Ferreira (, - . .) destaca que esse panorama foi modificado a partir de março de 1964. Procurando mudar o quadro, Goulart, em março de 1964, voltou-se para seu programa histórico, as reformas de base, a agricultura, em particular (Ferreira,

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

Uma iniciativa desenvolvida pelo governo de João Goulart foi a criação pelo Ministério da Agricultura, criado na época por Raulo Goulart, de centros-pilotos que tinham como objetivo conscientizar os trabalhadores rurais em relação à política de reforma agrária. Foram criados três centros no Rio de Janeiro, em Natal e em Pelotas. Em cada centro ficavam cem trabalhadores rurais em período integral por três meses. Nesse tempo, os trabalhadores debatiam os problemas do meio rural, a estrutura da organização de sindicatos de trabalhadores rurais. Os trabalhadores eram avaliados por meio do método de avaliação por pares.

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

YWode YSntUUe de 8icam de

mercado interno era prioridade sobre qualquer outro em rego da terra, tornando-se

Como assegura Bandeira (.ILL) o debate em torno das reformas de base?

' &ro&osta de re\$orma agr%ria ela2orada &elo IP!SV4(\$oi uma res&osta Ps
re\$ormas de 2ase de (o&ao Goulart3 ' organi:a&ao ressaltou 1ue a sua &ro&osta era
distinta da re\$orma agr%ria de (ango+ &ois o &rograma do Instituto se \$undava ;(333) no

;lati\$ondio im&rodutivo= \$oi com&reendido+ nessa leitura+ como o res&ons%vel

; &a: social= e a \$ormação de uma ; classe m9dia= rural \$oram Busti\$icativas utili:adas
&ara legitimar o seu &roBeto+ o 1ual &rotegeria a &ro&riedade &rivada e \$ortaleceria a
economia de mercado3

&roBeto de re\$orma agr%ria do IP ! S de\$iniu a sua &ro&osta de re\$orma agr%ria
da seguinte \$orma#

' &resente lei de 4e\$orma ' gr%ria regula as rela?es ente o *omem e a terra a \$im de
esta2elecer um sistema Busto de &ro&riedade 1ue atenda aos im&erativos da &a: social e
&romova o 2em-estar dos agricultores+ atrav9s do aumento de &rodutividade da terra+
contri2uindo+ ao mesmo tem&o+ &ara a &rogressiva e<tinção do lati\$Qndio e do
mini\$Qndio e a eliminação das diversas \$ormas de e<&loração e es&eculação 1ue gravam

realizadas com o objetivo de organizar a marca \$oram 6 oorarc*coo`clpe tarc4B Qc`occãP

Camõesas como a 'P aguardavam a resistência de 'rraes em Pernam2uco e a de
Bri:ola no 4io Grande do Sul3

or1uestrada &ela elite em&resarial do &aís+ &or meio do IP ! S} Oessa \$orma+ &ara o autor+ o gol&e de .INJ \$oi resultante tanto dos es\$orços civis como de militares &ara a derru2ada de (oão Goulart}

Oescrevemos nesse ca&ítulo o &anorama da re\$orma agr%ria no governo de (oão Goulart} @imos 1ue essa &olítica \$oi uma das mais de2atidas nesse governo+ em 1ue distintos atores+ como os movimentos sociais+ &artidos+ o IP ! S e a &residência de (ango ela2oraram ou 1uestionaram as &ro&ostas de distri2uição e redistribuição da &ro&riedade da terra} ! ntretanto+ essas discuss?es \$oram encerradas com o gol&e

()% *)% !
* &

civil-militar³ 's mobilizações sociais somente tiveram força para impor as suas reivindicações, especialmente a elaboração e aprovação de uma lei de reforma agrária, porque distintos grupos de trabalhadores rurais conseguiram se unificar em torno de certas demandas, mais especificamente, a reivindicação dos direitos trabalhistas () incluído.^{10/3}

Medeiros (, -M) analisa a unificação de distintos conflitos rurais em torno da reforma agrária, isto é, como a reforma agrária se tornou a tradução de diferentes lutas pela posse da terra³

Para a autora, os conflitos rurais somente foram unificados em torno da reforma agrária com a emergência de dois mediadores no meio rural, as ligas Camponesas e o PCB, a emergência desses mediadores nos anos 1960 no meio rural.^{10/3}

política de distribuição de terras além disso, menciona a elaboração do estatuto do "raizador 4ural (!"4)3. Dessa maneira, para Ianni (.ILI), os latifundiários estavam

Federal+ &ara \$ins de coloni:ação+ as terras lue se encontravam ao lado de cem
1uilmetros das rodovias \$ederais construídas ou em construção na 'ma:Rnia >egalC

/66

, .

>eite (.II/) luestiona as inter&retaç?es do !statuto da "erra lue o associam a

elites agrárias e industriais do Brasil, pois estas consideravam a reforma agrária uma violação ao direito de propriedade (Gesteira, 2011).

segundo o modelo descrito pelo autor foi desenvolvido pelos Estados Unidos da América (EUA). Os EUA queriam assegurar que as técnicas agrícolas desenvolvidas por eles fossem utilizadas pelos produtores rurais brasileiros. A questão, nesse momento, não era a reconfiguração do espaço agrário, e sim a garantia de que os produtos dos EUA fossem comercializados e utilizados no Brasil. (Gesteira, 2011)

!statuto da "erra contin*a dois grandes " ítulos+ um relativo P re\$orma agr%ria+
1ue o2Betivava trans\$ormar a &o&ulação Sem "erra em &e1uenos &rodutores ruraisC e
outro+ a &olítica de desenvolvimento rural+ 1ue tin*a &or meta a criação de &olíticas
destinadas ao aumento da &rodutividade agrícola dos esta2elecimentos rurais3 autor
argumenta 1ue esses dois " ítulos eram \$erramentas ;genuinamente= re\$ormistas3 Por9m+

Em nenhum momento, antes ou depois do golpe, durante a vigência da lei, houve qualquer intenção de realizar no país uma reforma agrária ampla e maciça, com

;reYêAaUZaUgr"0aUZnpEIA(Rno0 !WtYUdo SncUn..!SvYUvaUZaUZaUçnaUçUãUo Xngr.YUnXnp

IB4 ' e do I60 ' e tin*a a \$unção de &romover a coloni:ação e a e\$etivação de &roletos

esta eleição a construção das rodovias "ransama:Rnica e Cuia2%-Santar9m e reservava+
&ara coloni:ação e re\$orma agr%ria+ uma \$ai<a de de: 1uiIRmetros Ps margens das
rodovias3 ! o Ocreto->ei n] .3.NJ+ de a2ril de .IL.+ 1ue considerava ;indis&ens%veis P

Ianni (.ILI) adu: 1ue os governos militares não distri2uíram grandes
1uantidades de terras na 'ma:Rnia3 Para legitimar tal &osicionamento+ ele descreve a

e\$etivadas &elos governos &osteriores3

utilizadas pelo governo ditatorial foram as denúncias de irregularidades do sindicalismo

so2re o &ro2lema agr%rio na :ona canavieira+ e ouviu as a&ai<onadas e variadas o&ini?es acerca do assunto3 ' li estavam+ al9m dos sociólogos e economistas do Instituto+ so2 a su&ervisão de Gil2erto 8reDre+ o governador 'rrais+ con*ecido &elo sectarismo+ 8rancisco (ulião+ de&utado das >igas Cam&onesas+ e os &adres 'ntRnio) ello e Paulo Cres&o+ 1ue se di: iam líderes cam&oneses3 (@iana 8il*o+ . IL/+ &3 ,LJ)3

4o2erto Cam&os o2serva 1ue o de2ate so2re a re\$orma agr%ria+ no &rimeiro governo da ditadura civil-militar+ gravitou em torno de duas unanimidades e dois o2st%culos3 's unanimidades eram o lati\$Qndio im&rodutivo e a re\$orma agr%ria3 lati\$Qndio im&rodutivo \$oi considerado um o2st%culo ao desenvolvimento do rural e ao crescimento econRmicoC B% a &olítica de distri2uição e redistri2uição da &ro&riedade da terra \$oi considerada como uma &olítica ca&a: de e<&andir o mercado interno3 s

economia de escala+ e a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra

Branco &ara demonstrar 1ue as re\$ormas seriam encamin*adas de \$orma di\$erente em
relação ao governo de (oão Goulart e 1ue ;novos= mediadores seriam res&ons%veis &ela

As reformas sociais, o liberalismo e a democracia não foram efetivados no primeiro governo da ditadura civil-militar. O governo de Castelo Branco encerrou-se em meio a ondas de descrédito e insatisfação; muitos ainda acreditavam em seus compromissos com a democracia e com o liberalismo. No final de seu governo, as cassações de mandatos aumentaram, ocorreu a reeleição

s integrantes do IP!SV4(eram criticados &or não &ossuírem e<&eriência de cam&o3 Segundo 4amire: (,--I)+ o IP!SV4(era recriminado &or ter uma \$orte influência da ' liança &ara o Progresso·

A elaboração de uma proposta de reforma agrária não era consenso no seio do governo ditatorial. Um episódio que tornou públicas as discussões no interior do governo deu-se quando o então ministro da Agricultura, Oscar Romão, um dos integrantes do G4, entregou uma versão do anteprojeto do Estatuto para o Jornal; o Estado de São Paulo. Esse fato acarretou a sua saída do grupo de trabalho e a sua demissão do Ministério. A versão vazada contrariou o fortalecimento de certos setores, como a

' reforma agrária foi associada à formação de uma classe média rural# ;(333) 9

caracterizada para fins marcadamente especulativos; 2) mantida inalterada relativamente às condições físicas, econômicas e sociais do meio; c) utilizada com formas de usos deficientes ou inadequadas; d) de dimensão que exceda ao limite máximo indicado nos termos desta lei e das condições e sistemas agrícolas regionais; III - quando a produtividade dentro das condições regionais se revela insuficiente para o sustento de uma família, impedindo o seu progresso econômico. (Pm/Osta

1. A Superintendência Nacional da Reforma Agrária (SUPRA) foi definida como o órgão responsável pela execução da reforma agrária (art. 1º do Estatuto da SUPRA - Lei nº 11.324/2006).

Foram definidas as seguintes ferramentas de promoção ao acesso à propriedade:

D6

*

E - , .

' &ro&riedade \$amiliar \$oi alvo de intensas críticas} ' s críticas+ segundo o

' reforma agrária tinha também como objetivo

(333) regular as relações entre o homem e a terra, favorecendo um sistema de propriedade que promova a justiça social no campo, aumentando o bem-estar do trabalhador rural, inclusive de sua família, e que contribua para o desenvolvimento econômico do país, a fim de proporcionar a todos os brasileiros uma vida digna e feliz (Projeto de Lei nº 1.195, de 1950).

Os objetivos específicos da reforma agrária eram

1. Promover um sistema de distribuição da terra que favoreça a equitativa reabilitação da

' desamortização seria utilizada prioritariamente nos

I K mini-fundios e latifúndios, especialmente nas áreas prioritárias, na forma do art. 17 e, II K áreas a serem beneficiadas e outras atividades de vulto; III K áreas B% beneficiadas e outras dessa natureza: a) I@ K áreas cujos proprietários desenvolverem atividades produtivas, recusando-se a cumprir em prática normas de conservação dos recursos naturais; @ K áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos; @I K áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, arceiros e posseiros; @II K terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através de estudos e procedimentos do IB4, o adequado à sua vocação de uso econômico (Projeto de Lei nº 1.124, de 1964, art. 1º, inciso V).

É importante destacar que no anteprojeto o latifúndio era definido primeiro, e o projeto do Estatuto da Terra, primeiramente, previa o mini-fundio, e depois o latifúndio. Essa modificação demonstrou que os instrumentos do projeto do Estatuto e como, e o mesmo, a desamortização e recairiam primeiramente no mini-fundio, e posteriormente no latifúndio.

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

E6

*

' reforma agrária tinha como objetivo a distribuição e redistribuição da propriedade da terra. A política agrícola tinha a missão de regular os imóveis

que a tributação, ou a ausência dela, interfere sobre a evolução do valor da terra
'valiações irrealisticamente baixas da terra agrícola, índices relativamente baixos
alíquotas e negligências na cobrança dos impostos têm sido \$relementemente as
&principais razões dos preços elevados que a terra agrícola alcança nos mercados dos

desaforaço do imóvel rural. A reforma agrária não constituiria um processo de desorganização do atual sistema de produção agrícola. Prevê a criação de novas estruturas sem criar solução de continuidade, nem gerar situações de surpresa para os proprietários.

Para o governo ditatorial, a estrutura agrária brasileira permitiu a formação e a conservação de grandes terras improdutivas; (333) com ínfima percentagem de área cultivada, mantida como investimento de capital a salvo da influência benéficiada por outras governamentais e que se isenta de tributação= (o estatuto da "terra e a formação 'agrária'. INJ. 33 /)3 " a estrutura social estimulada pela legislação vigente na época! Essa leitura surgiu como justificativa ao governo de Castelo Branco a fim de elaborar uma lei que contribuisse para o aumento da produtividade rural, lançando mão de uma transformação no uso e posse da terra (Por que a formação 'agrária'. INJ)3

governo de Castelo Branco elaborou as estratégias para justificar a ;relativação= do direito de propriedade rural, pois o imóvel rural, diferentemente de outras propriedades, era um recuo à utilidade

K - , .

Com efeito, o sistema de estímulos e desestímulos, o sistema de contrações e o

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

meu propósito era este: saber com quem o governo tivesse orientação, orientação vinda dos estados, dos secretários de Agricultura quem estão em contato com a terra, quem estão

elevaria o nível de vida no rural. Nesse fortalecimento era necessário, tendo em vista que o trabalhador vivia na miséria, o salário estava embaixado e as terras esgotadas (Bases para a 4ª forma 'gr'ria. INJ).

Esse cenário construído pelos secretários caía ao estado a elaboração e a aplicação de políticas racionais para o meio rural, para que assim o campo tivesse

&rogressiva a2sorção de t9cnicas 1ue só a continuidade e a tradição agr%ria &ossi2ilitam3

recebidas as emendas pela Comissão no dia . Foi feita a apresentação do Parecer do relator no dia . Foi publicado o Parecer no dia . Foi lido o Parecer no dia , - ocorreu a discussão da matéria no dia , Não foi aprovado o projeto do estatuto da "erra e no dia M- o então presidente Castelo Branco sancionou com veto parcial o estatuto da "erra

' rtigo .M

solo cultivavel 2) a culpa do dono, e resumida e ela não ocorrência de qualquer das
razões justificativas constantes do artº 3, . (Substitutivo nº 0+ . INJ+ e 3 L)3

Essas duas características, segundo o documento, corresponderiam ao conceito
legal de latifúndio (Substitutivo nº 0+ . INJ)3

dos ;%gios=+ das ;alí1uotas= e das 2arreiras ;al\$andeg%rias=+ ou mel*or+ livrar o rural do
;as\$i<iante= sistema tri2ut%rio 2brasileiro3 !ssas medidas desoneradoras eram

' ;4e\$ormulação ' gr%ria='I seria im&lementada+ &rrioritariamente+ nas terras
&Q2licas#

' rt3 ,] Y ' Diretoria do PatrimRnio da

agr%ria at9 o instrumento &riorit%rio de re\$orma agr%ria3 !sta &arte do te<to tem &or
o2Betivo e<&licitar as modi\$icaç?es reali:adas no &roBeto do !<ecutivo3

/6 *)% ! !

' redação do &rimeiro artigo so\$reu distintas modi\$icaç?es no Congresso
6acional+ como a inclusão do termo ;&osse=^M. ou a e<clusão dos termos ;Burídicos=⁺
;sociais= e ;econRmicos=^M.

documento real: ou uma crítica em relação à construção da reforma agrária no

artigo ,. do &robleto de re\$orma agr%ria esta2elecia 1ue a tri2utação
&rogressiva tin*a &or meta im&edir a ;e<&ansão= e a ;e<istência= do lati\$Qndio3 termo
rla,entação`Dile`D gradou os
;Su2stituir&or# incidência
lati\$Qndio[3= (! menda n] . ,+ . INJ+ s\&3)#

cessão temporária de uso gratuito e arrendamento) e arceria (Substituto n] M] . INJ
&] ,+ griso nosso)

s de2ates realizados no Congresso 6acional sobre o instrumento de reforma

cmra "entaram incluir 0e !`nc

!ste te<to legal di: e<atamente# ; s 2ens e<&ro&riados+ uma ve: incor&orados P

;originação= definida em primeiro lugar \$oi a de ;criar= condições para o acesso do
trabalhador rural P propriedade da terra

8)%

"

H?<

!statuto da "erra re&resentou a continuidade de certas &olíticas de\$endidas no

imóveis rurais, como o latifúndio, o minifúndio, a propriedade familiar e a empresa rural, essas características eram importantes, para que se limitasse a atuação da reforma agrária.

&ro&ostas não visava conciliação da &e1uenada &ro&riedade e do lati\$Qndio e+ sim+ a

1

'r1uivo Paulo de 'ssis 4i2eiro V 'r1uivo 6acional3 ;' 4elação Uomem K "erra no
Brasil=3 Cai<a /M+ .IN,3

HHHHHHHHHHHHHHHHHH3 ; ! =3 Cai<a /M+ .IN,3

HHHHHHHHHHHHHHHHHH3 ;

HHHHHHHHHHHHHHHHHHHH3 ;*)% =3 Cai<a LM+ . INJ3

HHHHHHHHHHHHHHHHHHHH3 ;, : ! =3 Cai<a LM+ . INJ3

HHHHHHHHHHHHHHHHHHHH3 ; # " K SES?/ =3 Cai<a LM+ . INJ3

, f f
' rluivo Uistórico V ' rluivo do Senado 8ederal3 , S Q3 S9rieiC0ÊdÍ,%e ! Is3 <e

HHHHHHHHHHHHHHH3 ,)% : % 3 S9rie# ProBeto
de >ei Congresso 6acional (P>6)3 6Qmero ,N (.W &arte)3 Cai<a -/+ .INJ3
HHHHHHHHHHHHHHH3

Gl6gBU4G+ Carlo3 4 -

3 4)% 3 São Paulo+ Com&an*ia das >etras+ , --N3

I ' 6 6I+ t%vio3

) !> + 8a2io danderson de3 4o2erto Cam&os em de\$esa do !statuto da "erra# dis&utas
no encamin*amento da 1uestão agr%ria na ditadura3 3: + v3 .J+ n3 .+ &3 .LO K .IO+
Ban3VBun3 , - . J3

S' 6 " ' 6 ' +) arco ' ur9lio3 0itadura) ilitar e resistência o&eraria# o movimento
sindical 2brasileiro do gol&e P transição democr%tica3 : + nW .M+