

O DIAGNÓSTICO MILITAR DA QUESTÃO AGRÁRIA: O ESTATUTO DA TERRA

Alberto da Silva Jones¹

RESUMO - Neste *paper* discutem-se a conjuntura e o sentido político do Estatuto da Terra. Aliando-se a análise do Estatuto ao enquadramento político referido na Mensagem 33, do General Castelo Branco, e ao respectivo modelo de desenvolvimento econômico, proposto pelos governos militares, procura-se fundamentar a tese de que, ao contrário do que geralmente se tem defendido, no Estatuto da Terra não havia nenhuma proposta de “reforma agrária distributivista” que beneficiasse os pequenos agricultores. Por isso, a reforma agrária pôde ser reduzida às medidas de assentamento e colonização, por um lado; e, por outro, a concentração fundiária, antes de ser reduzida, reproduziu-se, de forma ainda mais grave, nas áreas novas.

Termos para indexação: Reforma agrária; regime militar; assentamentos.

THE MILITARY DIAGNOSTIC OF THE AGRARIAN PROBLEM: THE “ESTATUTO DA TERRA”

ABSTRACT - *This paper discusses the conjunctural process and political dimension of “Estatuto da Terra”. In addition, it presents a political analysis of the Message number 33 of the General Castelo Branco which is an expression of the Economical model proposed by the military regimes. The fundamental point is: the “Estatuto da Terra” does not have any proposal for agrarian distributive reform, but only limited measures of settlements and the legal*

¹ Sociólogo, DS., Professor Adjunto do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

bases for land concentration enforcing, in this sense, the distortion in land distribution.

Index terms: Land reform, military regimes, settlements.

A Mensagem 33², do General Castelo Branco, encaminhando o Projeto de Lei do Estatuto da Terra ao Congresso Nacional, constitui-se em um documento da maior relevância para a compreensão do encaminhamento dado à questão agrária e agrícola, pelo Regime Militar. Ela resume as noções teóricas e os delineamentos ideológicos fundamentais do modelo de “Reforma Agrária e de Desenvolvimento Rural” proposto pelo governo.

Nesse sentido, a Mensagem 33 pode ser interpretada como o documento que expõe as Diretrizes de Governo para a Política Fundiária e de Desenvolvimento Rural, que seria implementada.

Nela é realizado um “amplo”, ainda que superficial, balanço do que, então, denominava-se de “*problema agrário*” brasileiro e de suas articulações e implicações para com o processo mais amplo de desenvolvimento econômico nacional, sendo indicadas, nesse contexto, as linhas e as diretrizes gerais que, no entendimento do governo que se instalava, deveriam orientar o encaminhamento das soluções tidas como necessárias às diversas exigências da conjuntura fundiária e agrícola do País, em particular, o problema da *pobreza rural*.

Desvendar, portanto, a lógica e o contexto em que esses Documentos³ foram elaborados e propostos, o sentido do diagnóstico que realizavam da questão agrária e as propostas de solução, que apresentavam, torna-se condição fundamental para se compreender o conteúdo político e prático das reformas indicadas e, mais do que isto, os rumos pretendidos

² Mensagem 33, de 1964 (CN) - Mensagem nº 559 (in BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.).

³ A Mensagem 33 e o Estatuto da Terra.

e os objetivos perseguidos na busca do desenvolvimento econômico e social brasileiro⁴; e, dentro deste, o papel que era atribuído à propriedade rural, em geral, e à agricultura, em particular.

Fora do contexto da Mensagem 33, que lhe dá o necessário enquadramento de uma Política de Governo - e não, apenas, nem necessariamente, de uma “*política pública*” - o Estatuto da Terra é mera abstração sem sentido.

Pode-se, de imediato, afirmar que a Mensagem 33 apresenta duas dimensões absolutamente distintas e articuladas:

Em primeiro lugar, procura, aparentemente, desenvolver um diagnóstico geral do problema agrário brasileiro e das formas como este teria sido abordado e enfrentado pelo Governo João Goulart. Nesse contexto, o documento desenvolve-se em dois sentidos: (a) Um, recuperando o diagnóstico geral da questão agrária, da concentração fundiária e da renda, da baixa produtividade da agricultura, etc., características estas, concebidas como bloqueios que deveriam ser ultrapassados para viabilizar o pretendido desenvolvimento econômico nacional, sobretudo pela integração do setor agrícola ao industrial. (b) Noutro sentido, era uma severa crítica ao Governo Goulart, argumentando que este, em vez de enfrentar “*realisticamente*” os problemas agrários, ter-se-ia aproveitado da pobreza rural para promover a inquietação social, criar expectativas demagógicas, insuflar a luta de classes, e obter, por essas formas, dividendos políticos e, enfim, apoio a

⁴ Segundo a lúcida interpretação de Octávio Ianni, “desde o primeiro momento, o governo militar instalado com o golpe de 1964 foi levado a adotar uma política de portas abertas ao capital estrangeiro, isto é, para o imperialismo. O conjunto do aparelho estatal, em suas condições econômicas e políticas de atuação, foi posto a serviço dos interesses da empresa imperialista multinacional e nacional. **Desse modo inaugurou-se uma época de desenvolvimento capitalista intenso e generalizado, na indústria e agricultura, na cidade e no campo.** Daí a política agressiva e repressiva, em termos econômicos e políticos, no sentido de superexplorar a força de trabalho do proletariado industrial e agrícola.” (IANNI, 1979(a). Pp.19-20. Grifos nossos).

um determinado projeto socializante, e portanto, contrário aos interesses nacionais⁵.

Em segundo lugar e com base no diagnóstico apresentado nos termos acima, procurava o Documento fundamentar a sua proposta de solução para o problema agrário brasileiro. A solução apontada fundava-se em duas diretrizes básicas: (a) promover a regulamentação do preceito da Constituição de 1946, referente à promoção da “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”, estabelecendo medidas tendentes à realização de uma “*reforma agrária*” nos termos Carta de Punta Del Este; e (b) avançar, para além da “*distribuição da propriedade*”, implícita na diretriz Constitucional, a implementação de um conjunto de medidas e instrumentos de apoio à produção agrícola e à sua integração com o desenvolvimento urbano e industrial. Nesse sentido, como é explicitamente referido na Mensagem 33, o Projeto encaminhado ao Congresso Nacional não era apenas uma lei de reforma agrária, mas

“visava também a modernização da política agrícola do País, tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso; é uma lei de **Desenvolvimento Rural**”⁶.

Assim, pode-se afirmar que a Mensagem 33 compunha-se de dois tipos de discursos cuidadosamente articulados: Um discurso “técnico” - por suposto, teoricamente fundamentado - até certo ponto, fundado em uma análise de dados objetivos referentes à realidade rural brasileira; e um discurso ideológico, fundado nos preceitos doutrinários desenvolvidos na Escola Superior de Guerra, em particular, referentes à ideologia da defesa interna e da segurança nacional e hemisférica, cuja base era o anticomunismo.

⁵ Estes argumentos, se verdadeiros, seriam uma justificativa legalista da intervenção militar, constitucionalmente prevista. Não se trataria, portanto, de um Golpe de Estado, posto que estariam apenas as Forças Armadas “*restabelecendo a Ordem Constitucional*”, ferida pelo Presidente da República. (Ver a este respeito, SKIDMORE, 1988/1994).

⁶ Mensagem 33 (op. cit.).

Os dois discursos, como se verá, completavam-se. Conjuntamente, representavam, por um lado, a “*fundamentação teórica*”, e, por outro, a justificativa política e ideológica do projeto Fundiário e de Desenvolvimento Rural e Econômico do Governo. Do ponto de vista do discurso, pode-se afirmar que se tratava de um documento bem elaborado; e, do ponto de vista de um Projeto de Governo, tratava-se de um projeto coerente com os princípios que defendia e bem fundamentado. Por isso mesmo, a análise tanto da Mensagem 33, como do Estatuto da Terra não pode ser feita de forma separada, exigindo, portanto, um estudo cuidadoso de suas proposições fundamentais.

A Mensagem e o Estatuto da Terra importam, assim, em dois diagnósticos específicos. Um, da própria estrutura agrária e da economia agrícola brasileira; outro, acerca das formas como estas questões foram tratadas pelo Governo Goulart, portanto, um diagnóstico da dimensão política do problema. Por isso, as soluções apontadas caminham em dois sentidos: por um lado, pela proposição de uma política de “distribuição” de terras e de apoio à produção; e, por outro lado, definindo, com bastante clareza, o sentido que era atribuído, pelo novo Projeto, tanto ao problema do acesso à terra, quanto sobre as formas de combater o atraso e a pobreza rural. O Estatuto da Terra oferecia a *forma* jurídica a este específico Projeto de Desenvolvimento Rural.

Quer dizer, a Reforma Agrária, no sentido que lhe era efetivamente atribuído, de “*distribuição de terras para aliviar tensões sociais*”, era, de fato, complementar ao desenvolvimento econômico da agricultura. Especialmente quando se referisse ao atendimento a pequenos agricultores - por suposto, condicionado à existência de tensões e conflitos sociais ou a projetos de “desbravamento” (Colonização)⁷ - a distribuição de terras era definida como medida social, quer dizer, na linguagem dos teóricos do “Modelo”, “não-econômica”. Daí, a ênfase

⁷ O termo “desbravamento” é, explicitamente, usado na Mensagem 33, com o sentido de colonização em áreas pioneiras. Como registra YOKOTA (s.d. p. 8) “...Os projetos de colonização oficial estão **mais presentes em frentes realmente pioneiras, procurando atender a uma camada mais modesta da população**, dando elevada prioridade àqueles que **foram obrigados** a se deslocar de seus antigos locais de trabalho (...)” (Grifos nossos).

nos assentamentos, ou seja, esta medida destinava-se a resolver problemas “sociais” de pobreza, ou tensões e conflitos pela terra, não a maximização da eficiência econômica. É nesse contexto que a Reforma Agrária era definida como um projeto “social” e “não-econômico”: que visava *retornos políticos imediatos e não, necessariamente, econômicos*.

Nesse sentido, busca-se dar à Reforma Agrária um caráter específico. Ela deveria se fundamentar na regulamentação do preceito constitucional de 1946. Isso significava manter, em princípio, o acesso à terra nos termos daquela Constituição, que estabelecia limites para as pequenas e para as grandes concessões ou aquisições de terras: até 25 hectares⁸, para preferência de compra ou aquisição de terras devolutas com base nas posses mansas e pacíficas, ou por usucapião, para terras “particulares” inexploradas ou “abandonadas”; e até 10.000 hectares⁹, para alienações ou concessões de terras públicas, independentemente de autorização do Congresso Nacional. Portanto, no contexto da Reforma Agrária em pauta, a proposta do Governo Castelo Branco era regulamentar os preceitos que já constavam da Constituição de 1946. Esta era a Reforma Agrária proposta, claramente, na Mensagem 33 e no Estatuto da Terra. Esse fato, em si mesmo, tem-se que reconhecer, representava um grande avanço, porque, como se sabe, a maioria dos “imperativos” constitucionais não são, juridicamente, auto-aplicáveis, visto que necessitam de regulamentação pela legislação infraconstitucional para terem vigência prática. E é exatamente a ausência da regulamentação por lei ordinária que faz com que muitas conquistas asseguradas pelas Constituições nunca se materializem. Esta é, inclusive, uma alternativa geralmente usada pelas forças contrárias a determinadas iniciativas, quando não conseguem, conjunturalmente, fazer valer seus pontos de vista na Constituição. Assim, mediante obstrução no Legislativo, impedem a elaboração da necessária regulamentação infraconstitucional e, com ela, a materialização de direitos assegurados nas Constituições.

⁸ Parágrafos 1º e 3º, do Artigo 156, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

⁹ Parágrafo 2º, do art. 156, da Constituição de 1946, referida na nota anterior. Esta área foi reduzida para 3.000 hectares, pelo Governo Militar, para alienação independente de alienação pelo Senado Federal.

Esta é uma prática corrente no Brasil e que torna ineficaz, por omissão ou obstrução do Legislativo, parte relevante dos preceitos constitucionais.

Isso significa, por outro lado, que o Estatuto da Terra, ao regulamentar o preceito Constitucional citado, criava, juridicamente, a possibilidade de poder viabilizá-lo, ou seja, de pôr em prática, legalmente, o processo de alienação das terras devolutas: de privatizá-las. O que não quer dizer que esta regulamentação, por si só, assegurasse que isto fosse realizado. Menos ainda, que este processo de alienação de terras públicas seria realizado em benefício da pequena propriedade ou dos pequenos posseiros e trabalhadores sem terras. Aliás, os fatos que se seguiram à sua promulgação mostraram, exatamente, o contrário. A simples leitura do modelo de desenvolvimento rural, explicitamente insinuado na Mensagem 33, já era suficiente para se verificar que, naquele contexto, a integração da população marginalizada do setor agrícola não seria, prioritariamente, processada mediante a alternativa a uma reforma distributivista de terras, mas pela alternativa à “modernização” da agricultura e ao assalariado, pelo incentivo às empresas rurais, empresas estas não necessariamente pequenas, ao contrário.

A via escolhida, portanto, era a da incorporação da população rural, pelo emprego e, não necessariamente, pela doação ou distribuição de terras. Pressupunha, além disso, a dinamização paralela do processo de industrialização e urbanização. Nesse contexto, pode-se concluir que a reforma agrária era, efetivamente, complementar à política de desenvolvimento rural, e não o contrário. Os fatos e todas as críticas ulteriores à política fundiária do período militar comprovam essa afirmação. Entretanto, esta proposta estava claramente formulada na Mensagem 33, de novembro de 1964.

Com base na regulamentação contida no Estatuto da Terra pôde, o Governo, promover, efetivamente, por um lado, um amplo processo de alienação de terras devolutas em todo o território nacional¹⁰ e, por outro lado, implementar um amplo e eficiente conjunto de instrumentos

¹⁰ Esse fato é analisado com detalhe no capítulo 5, de nossa tese de Doutorado (JONES, 1997).

de políticas agrícolas e de crédito rural que, inegavelmente, deram grande impulso à produção e à produtividade do setor agrícola brasileiro. A contrapartida da implementação desse modelo foi a reprodução, nas “áreas novas¹¹” incorporadas à agricultura, da mesma concentração fundiária nas áreas de ocupação antiga. Esta foi a “reforma agrária” e, sobretudo, agrícola, de fato, feita pelo regime militar. É nesse sentido específico, que não procede a afirmação de que o Estatuto da Terra não foi executado.

Ele, efetivamente, o foi, como os dados da incorporação de novas áreas ao patrimônio privado, entre 1960 a 1980, na ordem de 114.965.285 hectares¹², ou seja, um acréscimo de 47,9% de área nova, no período, em relação a 1960, não deixa dúvida. Para se ter uma idéia, esta cifra correspondia a 31,10% do total da área de todos os estabelecimentos agrícolas recenseados em 1980¹³. A estratégia de desenvolvimento implementada e os resultados perseguidos estavam claramente contidos da Mensagem 33 e, portanto, no instrumental normativo que o compunha, o Estatuto da Terra. Que era uma alternativa de desenvolvimento excludente e concentracionista, não resta dúvida. Mas era exatamente esta a alternativa proposta pela Mensagem 33 e, portanto, pelo Estatuto da Terra, e que tem que ser colocada clara e objetivamente. O problema, portanto, como muito bem levantou a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), não estava em negar que o Governo tenha executado o Estatuto da Terra, mas em identificar para que extratos de área essas terras novas discriminadas

¹¹ Ver, a respeito desse fenômeno, JONES (op. cit. Capítulos 4 e 5).

¹² Este número foi calculado pelo autor, com base nos Censos Agropecuários do IBGE (JONES, 1987). Paulo Yokota apresenta, curiosamente, dados semelhantes, ao se referir às áreas discriminadas pelo INCRA: “Desde a criação do Estatuto da Terra o Brasil já discriminou 115 milhões de hectares, o que significa cerca de um terço da área de jurisdição Federal, sendo mais de 70 milhões de hectares só no Governo João Figueiredo. Desta área, mais de 35 milhões de hectares localizam-se na região Centro-Oeste, preparando uma firme base documental para a expansão agropecuária.” (YOKOTA s/d.. p. 3. Grifos nossos).

¹³ Tratam-se de cálculos feitos pelo autor, com base nos censos. Esses dados são apresentados, de forma detalhada, no capítulo 5 de nossa tese de doutoramento (op. cit). Parte desses dados foi apresentada na tese de mestrado do autor (JONES: 1987).

foram efetivamente destinadas¹⁴ e sob que condições.

Esta “*Reforma Agrária*” era coerente com o modelo proposto, de maneira clara, na Mensagem 33 e no Estatuto da Terra. Este fato explica a identificação tanto do latifúndio quanto do minifúndio, como pontos de estrangulamento, **igualmente nocivos**, ao desenvolvimento da economia rural. Nesse contexto, inclusive, nota-se claramente a tendência a qualificar o minifúndio como ainda mais problemático para a agricultura, do que o latifúndio, à medida que este último poderia vir a modernizar-se, transformando-se em empresa rural, ou pela incorporação de novas tecnologias e processos, se incentivados adequadamente (aliás, os incentivos eram assegurados pela política de desenvolvimento rural) ou, noutra alternativa, se a isto fosse induzido pelo ITR progressivo. Esse fato está explicitado em dois artigos distintos do Estatuto da Terra, além de ser claramente colocado na Mensagem 33, Parágrafo Único, letra “a” do artigo 4º:

“Parágrafo Único. Não se considera Latifúndio:

a) O imóvel rural, **qualquer que seja sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado.**”¹⁵

O curioso é que o art. 4º trata das definições gerais, inclusive de Latifúndio (ver, item V, art. 4º, Lei.4.504/64). Apesar disto insere um

¹⁴ No documento “Posição da CONTAG sobre a Política Fundiária”, esta questão é levantada nos seguintes termos: “Recentemente, o Presidente da República e o Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários declararam a imprensa que o Governo estava executando o Estatuto da Terra, tendo titulado, desde 1964, cerca de 31 milhões de hectares, área correspondente ao estado do Rio Grande do Sul. Todavia não esclareceu **quantos desses 31 milhões de hectares foram titulados para as grandes propriedades e quantos foram destinados aos trabalhadores rurais (...)** Estamos convencidos de que foram os latifundiários os grandes beneficiários dessa titulação” (CONTAG, 1984, p. 8. Ver também, JONES, 1987, p.180). Ver o capítulo 5, de nossa Tese de Doutorado (JONES, op. cit.).

¹⁵ Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (BRASIL. Grifos nossos).

parágrafo único, após ter definido o que é latifúndio, para também definir o que “**não se considera latifúndio**”. Não que se queira aqui fazer uma análise tendenciosa do Estatuto da Terra, mas, realmente, é curioso esta reafirmação pelo oposto. Alhures, noutro estudo¹⁶, já fizemos referência às exceções abertas pelas normas jurídicas.

A mesma salvaguarda às grandes áreas é assegurada no parágrafo 3º, alínea “c”, do artigo 19 do Estatuto da Terra, onde se pode ler:

“§ 3º Salvo por motivo de utilidade pública, estão isentos de desapropriação:

(...)

- c) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais situados fora da área prioritária de Reforma Agrária, **tiverem aprovados pelo IBRA, e em execução, projetos que, em prazos determinados o elevem àquela categoria**¹⁷”.

Veja-se que esta norma refere-se aos imóveis que se subsumem, efetivamente, na definição de latifúndios. Basta que se apresentem Projeto de “Exploração” ao IBRA, para se tornarem isentos da desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. Veja-se, igualmente, que, ao ficarem fora das “*áreas prioritárias de Reforma Agrária*”, já teriam, em princípio, a segurança de não correrem o risco desse tipo de desapropriação. Apesar disso, assegurou-se-lhes mais esta salvaguarda. Com relação ao ITR, da mesma forma, bastava a apresentação de Projeto Agrícola para ter o imposto reduzido em até 90%, ou por um prazo de carência de três anos (art. 50, §§ 5º e 12 da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964).

Quanto ao minifúndio, este não teria, por suposto do Modelo Econômico e de Desenvolvimento Agrícola adotado, nenhuma dessas possibilidades, dada a limitação “*endógena*”, representada pela sua diminuta dimensão territorial que, sequer, seria, por definição, suficiente para a manutenção de uma família de trabalhadores rurais. Essa questão é colocada nos seguintes termos na Mensagem 33:

¹⁶ JONES, 1997.

¹⁷ Lei 4.504, citada.

“Essa distorção fundiária pode ser ainda avaliada pelo aumento da percentagem da área ocupada pelos estabelecimentos rurais que se enquadram nos extremos das classes de área. Dados referentes ao último período intercensitário revelam, na verdade, um **inconveniente** aumento da ocupação de área tanto no que tange às propriedades com área superior a 10.000 hectares, como nos estabelecimentos com superfícies inferiores a 10 hectares.

“Particularmente com relação a estes últimos, o aumento verificado - mais de 76% - identifica uma inconveniente anomalia estrutural que cabe a uma Reforma Agrária corrigir.”

“Corrigir”, na linguagem do modelo de desenvolvimento rural em pauta, queria significar eliminar.

Isto, com certeza, não significava, no contexto da estratégia de desenvolvimento implícita no projeto de Política Fundiária do Governo na época, que as áreas dos minifúndios seriam ou deveriam ser ampliadas. Pelo contrário, significava, claramente, que eles deveriam ceder espaço para a formação de “*empresas familiares*”, o que é outra coisa completamente diferente. Os dados que evidenciam a sua redução tanto em termos de número quanto de área média¹⁸, no período entre 1960 e 1980, são a prova eloqüente deste fato.

Por outro lado, a Mensagem 33 faz clara referência ao sentido da manutenção e do reconhecimento da relevância das grandes propriedades, transformadas em empresas rurais, que seriam incentivadas. Essa referência era coerente com a política de incentivo ao desenvolvimento da produtividade do trabalho agrícola, fundado na iniciativa privada e na grade propriedade, como fica claro no seguinte trecho da Mensagem:

“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

¹⁸ Ver, a respeito, JONES (1997: 414), onde esses dados são apresentados.

é moderada e onde a natureza do solo ou o tipo de cultivo tornem 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 projeto¹⁹ 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-lhe ainda as numerosas medidas preconizadas no título relativo à Política de Desenvolvimento Rural.**²⁰

Este trecho da Mensagem 33 deixa claro o sentido atribuído pelo Projeto do Governo à solução do problema agrário. Não omite, sequer, a possibilidade, efetivamente aberta, de promoção de uma política de formação de grandes propriedades, *supostamente* empresariais, nas regiões “onde a pressão demográfica é moderada e onde a natureza do solo ou o tipo de cultivo tornem tecnicamente aconselhável”. Ou seja, estava efetivamente assegurada a alternativa para a implementação de *grandes concessões* ou “vendas” de terras na Amazônia, no Centro Oeste, etc., *por suposto*, mediante a implantação de grandes empresas agropecuárias.

O problema não está, efetivamente, na proposição da diretriz, de se implementar ou incentivar a estruturação de empresas agropecuárias eficientes, independentemente de seus respectivos tamanhos físicos, mas na suposição *apriorística* de que tais empresas deveriam ser estruturadas sobre grandes áreas, especialmente nas regiões de “*baixa densidade populacional*”.

Este fato, sim, é que levanta suspeitas ao Projeto de Estatuto da Terra do Governo Castelo Branco. Parece que, mais uma vez, se está diante do mesmo projeto dos “grandes posseiros” e sesmeiros da década de 1840, ou seja, dos latifundiários e dos especuladores. Os dados sobre a

¹⁹ Isto é, a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964.

²⁰ Mensagem 33 (Loc. cit. Grifos nossos).

incorporação de áreas novas, “privatizadas” no período, indicados no Quadro 1 abaixo, evidenciam os resultados implicados por esta diretriz.

QUADRO 1

Áreas Novas Privatizadas: BRASIL - 1960 1980 (Números Absolutos)

Especificações Brasil e Regiões	Totais (há)	Extratos de Área (ha)			
		0 a 10	10 a 100	100 a 1000	1000 e mais
Brasil	114.965.285	3.024.868	16.928.058	40.769.726	54.252.633
Norte	18.106.329	302.890	5.094.618	10.154.403	2.544.418
Nordeste	25.453.464	1.746.476	6.573.048	8.144.076	8.989.863
Sudeste	9.037.174	130.365	1.347.477	5.401.216	2.418.844
Sul	8.918.426	989.351	2.325.536	4.625.716	977.823
Centro-Oeste	53.449.893	116.516	1.587.379	12.444.315	39.301.683

Fonte: Censo Agrícola de 1960 e Censo Agropecuário de 1980 (FIBGE).

Paulo Yokota, discursando sobre a região Centro-Oeste, ao defender, com clareza cristalina, esta “idéia força” do Estatuto da Terra, procura, inclusive justificá-la, “teoricamente”, nos seguintes termos:

“Registra-se que a disseminação de grandes propriedades na região Centro-Oeste, com base nos incentivos fiscais, antes mesmo da multiplicação dos meios de comunicação, não pode ser considerada como uma tendência anormal. A própria teoria da localização, com comprovações empíricas (sic) indica a tendência à instalação das grandes propriedades mais distantes dos principais centros do mercado nacional ou pontos de deslocamento para o mercado internacional. Anormal seria a multiplicação de grandes propriedades nos arredores dos maiores centros urbanos.”²¹

O problema é que esta possibilidade representou, efetivamente, a abertura para a reprodução do latifúndio e da concentração fundiária em vastas áreas de terras devolutas, tornando ainda mais grave a situação da excludência social e da violência no campo, inclusive sem a pressuposta contrapartida da formação de empresas agropecuárias de

²¹ Op. cit. Grifos nossos.

alta produtividade, além de transferir, junto com a terra, volume significativo de recursos públicos sob a forma de subsídios e créditos, etc., para o bolso de latifundiários e especuladores.

Veja-se que este posicionamento de Política Fundiária do Governo indica um sentido contrário, em termos de tratamento, ao que é definido para o minifúndio. Como se afirmou acima, essa diferença no tratamento, era perfeitamente coerente com o modelo de desenvolvimento agrícola proposto.

O vetor do Modelo de Desenvolvimento Rural defendido pelo Governo era assegurar a eficiência econômica na alocação de recursos na agricultura. Entre estes recursos, estava a terra, que deveria cumprir determinada *“função social”*. Tudo isso, necessariamente, implicava a pressuposição arbitrária de que a “propriedade rural” teria que possuir uma dimensão mínima de área, para poder assegurar aquela condição/função para tornar viáveis os demais investimentos necessários à arrancada do processo de desenvolvimento. Neste rumo de argumentação, por não possuir, endogenamente, esta possibilidade, o minifúndio era, por definição, descartado. E, neste sentido, o minifúndio era definido, pelo governo, apenas parte do problema, nunca da solução.

A par dessa condição prévia, do ponto de vista do Governo, apenas seria possível superar os supostos bloqueios ao desenvolvimento pelo incentivo à iniciativa privada e à concorrência no setor agrícola. Nesses parâmetros da economia de mercado é que se fundava o princípio da “igualdade de oportunidades no acesso à terra para todos”, subordinada à função social da propriedade. Esse era o sentido liberal do Projeto, inclusive assegurado no Capítulo da Constituição Federal, referente à ordem econômica.

De qualquer maneira, a tendência exacerbada de defesa da manutenção e do incentivo à formação de grandes propriedades rurais, especialmente nas regiões de pouca densidade populacional, não encontra maiores justificativas, considerando-se o caráter de desenvolvimento capitalista do País, que, supostamente, subjazia ao projeto. Parece, nesse sentido e contexto, portanto, muito mais um projeto latifundiário para a subordinação do desenvolvimento do capitalismo²² aos *“interesses agrários”* (oligárquicos e especulativos), por mais que isto pareça um contra-senso. Trata-se, efetivamente, de uma contradição. Como

afirmamos no capítulo 2 de nossa tese de doutorado, a tentativa de 1850, fundada na teoria da colonização sistemática de Wakefield, sofreu um desvio conservador que, aparentemente, volta a insinuar-se com o Modelo de Desenvolvimento Econômico e de superação da pobreza rural, tal como proposto e viabilizado pelos governos militares após tomarem o poder em 1964.

Nesse contexto e sentido, a solução defendida pelo Govêrno era a promoção da modernização do setor agrícola, que, por suposto, implicaria, na opinião dos seus teóricos, melhor e mais eficiente “alocação de recursos e de fatores econômicos” na agricultura e, em particular, e uma nova dinâmica na absorção e aproveitamento da mão-de-obra na agricultura e do emprego no meio rural. Em conseqüência, ter-se-iam efeitos dinâmicos nas atividades industriais, em decorrência da pressuposta ampliação do mercado interno, pela incorporação do setor agrícola e da sociedade rural, tanto à rede de consumo produtivo, como na produção de bens de salário. Dessa forma, e indiretamente, seria promovida a otimização do emprego, pela via da integração intersetorial, exigida, segundo os teóricos do modelo, pelo novo estágio de desenvolvimento da economia nacional, o que, inclusive, poderia implicar uma nova estruturação para o mercado de terras. Esta problemática é colocada nos seguintes termos na Mensagem 33:

“O problema agrava-se agudamente com a crescente industrialização do País e com a concentração populacional nos grandes centros urbanos. Toda essa população absorvida no

²²Referindo-se à conjuntura da década de 40 do século passado, quando se desenvolveu o debate parlamentar que precedeu à promulgação da Lei 601 de 1850, José Murilo de Carvalho afirma que “mesmo a **modernização conservadora ao estilo prussiano**, esboçada em 1843 e em 1850, **não se verificaria**. Faltariam alguns ingredientes básicos: do lado da sociedade os barões do aço se unirem aos barões da cevada; do lado do Estado, um Exército, ao mesmo tempo reformista e confiável à grande propriedade, **capaz de garantir pelo militarismo a implantação das reformas**.”(CARVALHO, 1981. p. 54. Grifos nossos). A imaginar-se, por analogia, a hipótese acima, levantada por Murilo de Carvalho, para o contexto de 1964, pode-se supor que o Modelo, então proposto, a sair vitorioso, pelo menos no que toca ao desenvolvimento da agricultura, estariam os mentores da política fundiária e do desenvolvimento rural de 1964, optando pela utilização de uma via “**ultra-prussiana**” para o desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira.

bases for land concentration enforcing, in this sense, the distortion in land distribution.

Index terms: Land reform, military regimes, settlements.

A Mensagem 33², do General Castelo Branco, encaminhando o Projeto de Lei do Estatuto da Terra ao Congresso Nacional, constitui-se em um documento da maior relevância para a compreensão do encaminhamento dado à questão agrária e agrícola, pelo Regime Militar. Ela resume as noções teóricas e os delineamentos ideológicos fundamentais do modelo de “Reforma Agrária e de Desenvolvimento Rural” proposto pelo governo.

Nesse sentido, a Mensagem 33 pode ser interpretada como o documento que expõe as Diretrizes de Governo para a Política Fundiária e de Desenvolvimento Rural, que seria implementada.

Nela é realizado um “amplo”, ainda que superficial, balanço do que, então, denominava-se de “*problema agrário*” brasileiro e de suas articulações e implicações para com o processo mais amplo de desenvolvimento econômico nacional, sendo indicadas, nesse contexto, as linhas e as diretrizes gerais que, no entendimento do governo que se instalava, deveriam orientar o encaminhamento das soluções tidas como necessárias às diversas exigências da conjuntura fundiária e agrícola do País, em particular, o problema da *pobreza rural*.

Desvendar, portanto, a lógica e o contexto em que esses Documentos³ foram elaborados e propostos, o sentido do diagnóstico que realizavam da questão agrária e as propostas de solução, que apresentavam, torna-se condição fundamental para se compreender o conteúdo político e prático das reformas indicadas e, mais do que isto, os rumos pretendidos

² Mensagem 33, de 1964 (CN) - Mensagem nº 559 (in BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.).

³ A Mensagem 33 e o Estatuto da Terra.

determinadas situações bastante específicas, possuía relevância “social”. Em particular, em face das necessidades imediatas de minorar a miséria rural, ou apoiar os processos de transferência de populações de áreas prioritárias de desenvolvimento, como, por exemplo, nos casos de construção de barragens, hidro-elétricas, vias de comunicação etc. Finalmente, no outro extremo do caso brasileiro da época, quando este procedimento fosse necessário para amortecer as tensões sociais, no sentido de evitar-se implicações políticas “indesejáveis”.

Assim, a prioridade na solução do “problema agrário” deveria recair, como de fato recaiu, na implementação da política de desenvolvimento rural, sendo a reforma agrária “distributivista”, reduzida aos limites estritamente definidos pelos projetos de colonização, em particular em áreas de grande incidência de posseiros, arrendatários e, sobretudo de tensões e conflitos sociais²⁶. O pressuposto continuava sendo o da existência de uma situação dual na economia brasileira, donde inclusive, a ênfase, por um lado, em duas formas de soluções, uma fundada nos instrumentos de desenvolvimento econômico e outra na “colonização oficial” e “reforma agrária distributivista”. Nesse contexto, é idealizado o grande esforço na integração nacional, consagrado no PIN - Programa de Integração Nacional - em inícios da década de 1970.

A alternativa prioritária, proposta para a superação da pobreza rural, neste contexto, era “o aumento da produção, da produtividade e da renda líquida do produtor²⁷”, como pode ser lido em quase todos os documentos operacionais das instituições governamentais ligadas ao setor agrícola, do período que se seguiu à implementação desse modelo de desenvolvimento rural. Portanto, o modelo era coerente, em sua totalidade, com a solução do problema rural, tal como apresentada pelo diagnóstico do Governo e tendo em consideração a conjuntura da

²⁵ Um excelente estudo acerca “das potencialidades do pequeno produtor na oferta de produtos agrícolas”, e suas relações na economia brasileira, foi realizado por Maurinho Luiz dos Santos (SANTOS, M.L. 1993). Outro estudo igualmente importante, referente especificamente, ao problema dos “condicionantes da modernização” da pequena produção, foi feito por Sebastião Teixeira Gomes (GOMES, 1986).

²⁶ Geralmente resolvidas pela transferência das populações para regiões “disponíveis”, isto é afastadas dos interesses da expansão latifundiária ou especulativa. (Cf. MINC, 1985; IANNI (1979, 1981 E 1984).

²⁷ Vide, por exemplo, EMBRATER, 1975 e 1979.

época.

Nesse contexto, a distribuição de terras para a formação de pequenas propriedades, na medida em que estas não tinham (ou tinham de forma muito limitada), por definição do Modelo, a possibilidade de responder, em termos da oferta de excedentes para o mercado, de forma relevante, teria que ser, necessariamente, limitada ao mínimo imprescindível para amortecer ou conter as tensões. E é exatamente isto que fica claro na definição das áreas prioritárias para fins de reforma agrária. Os demais problemas da pobreza rural, neste modelo, seriam resolvidos efetivamente, à medida em que a economia se modernizasse, ampliando a produção e a produtividade agrícolas e a sua capacidade de dinamizar os processos de absorção de mão-de-obra e geração de emprego e renda no campo, provocando, efeitos dinâmicos no setor industrial ou agroindustrial. Por isso a Mensagem 33 refere-se a “*objetivo mais amplo e ambicioso*”, afirmando-se uma lei de desenvolvimento rural.²⁸

Nesse contexto, a “reforma agrária”, tal como proposta, tinha, de fato, apenas o estatuto de objetivo complementar ao processo de desenvolvimento rural. O fundamental era a promoção do desenvolvimento, assegurado pelos instrumentos de política agrícola. É neste sentido que se está, aqui, afirmando que o Regime Militar implementou, efetivamente, o *seu* (e não outro) projeto de “reforma agrária”. E sobretudo, implementou, com veemência, o *seu* projeto de desenvolvimento rural.

Todas essas questões estão claramente colocadas na Mensagem 33 e, rigorosamente, regulamentadas no Estatuto da Terra. Portanto, nesse sentido específico, não se pode argüir que o Governo apresentou um determinado Projeto de “Reforma Agrária” na Lei 4.504/64, e executou outro. Ou que não executou nenhum Projeto. O que, de fato, se pode afirmar, é que a Política Fundiária do período pós-1964, fracassou contundentemente, em termos de sua alegada meta de cumprir o imperativo constitucional de “promover a justa distribuição da propriedade, com igualdade de oportunidade para todos”. Neste caso, entretanto, a crítica situa-se noutra patamar, ou seja, refere-se ao fato

²⁸ Veja a Mensagem nº 33 (Loc. cit.).

de que a Política Fundiária dos Governos Militares foi, efetivamente, a continuidade, por outros meios, do mesmo processo de apropriação e legitimação privilegiadas. Por isto, a concentração da propriedade fundiária persistiu e mais do que isso, expandiu-se e agudizou-se nas áreas novas, assumindo novo sentido no contexto do período. Dessa forma, é procedente a seguinte crítica realizada pela CONTAG:

“Hoje, não se trata apenas das dificuldades de acesso à terra em função de uma distribuição historicamente desigual de propriedade e do zelo dos latifundiários para com a integridade de propriedades que, mesmo improdutivas, consideram ‘suas’ por tradição.

“Hoje, têm os trabalhadores de **enfrentar toda uma política agrária cuja tônica tem sido a separação do trabalhador da terra, através da penalização do minifúndio e do apoio, quase sem limites, à grande propriedade.** A intervenção governamental no campo cresceu nesses 20 anos, **não no sentido de atender às necessidades dos trabalhadores rurais** de que falava a Mensagem 33 que encaminhou o Estatuto da Terra ao Congresso Nacional, mas sim no de favorecer a grande propriedade, **através de isenções e subsídios, de suporte financeiro a projetos anti-sociais** ou, mais diretamente, de grandes obras públicas que se tornaram, elas próprias, motivo de desassossego para a população trabalhadora rural.

“(…) A grande propriedade, que já se sabia um aliado precioso do autoritarismo político, tornou-se um suporte econômico fundamental à implementação de uma política econômica... de favorecimento irrestrito ao grande capital.”²⁹

Esta postura oficial era seqüência normal, como contra-propositura, a um processo de feições muito interessantes, que, nos planos ideológico e político, foi-se configurando nos primeiros anos da década de 1960 em uma tendência de pensamento-ação que reuniu governadores estaduais, setores da Igreja Católica, intelectuais e uma parcela importante

²⁹ CONTAG (1984, pp. 3-4. Grifos nossos).

da opinião pública urbana em grandes centros. Aspásia de Alcântara Camargo enfatizou a aliança que Jânio Quadros procurou estabelecer com governadores, consubstanciada

“em ajuda financeira e administrativa através das ‘reuniões de governadores’ que tinham como objetivo reforçar o desenvolvimento regional e reduzir os desequilíbrios internos (em oposição à “*severidade juscelinista*” que se nutria de reforço da órbita federal) ... no sentido de neutralizar o clientelismo e o tradicionalismo. Nesse particular é bem sugestiva a amarga hostilidade que o presidente retrospectivamente revela contra o DNOCS e os latifúndios. ... Em contrapartida, as alianças no Nordeste parecem tecer-se na órbita dos executivos modernizantes - como Cid Sampaio, Pedro Gondim e outros, bafejados por uma política de composição mais aberta com grupos até então excluídos, e comprometidos com transformações sociais na região.”³⁰

Essa tendência mostra-se uma vez ainda na tentativa do governador de São Paulo, Carvalho Pinto, de reformar a estrutura agrária paulista com a Lei de Revisão Agrária (Lei Estadual no. 5944/60)³¹, de iniciativa de seu Governo, e que Caio Prado Júnior saudou como um válido sinal em defesa da Reforma Agrária. Não obstante, o contra-ataque das forças latifundiárias foi imediato e fulminante. Na avaliação de T. Lynn Smith, essa tentativa não passou de mero protesto “que se perdeu sem eco no curso da história”, posto que a medida

“foi anulada em 1963 por uma emenda constitucional que

³⁰ CAMARGO, 1983, pp. 183-84).

³¹ Cf. A revisão agrária em São Paulo, separata de Agricultura em São Paulo, abril de 1961.

proibiu aos Estados a tributação de um imposto geral sobre a propriedade, atribuindo, sem qualquer preparação, aos municípios.”³²

Formara-se então, nos grandes centros urbanos, uma opinião pública favorável às teses de “democratização de estruturas arcaicas” no campo, a que, entre outros, Smith e Celso Furtado dão expressão. Furtado refere-se, naquele momento, às pré-condições revolucionárias no Nordeste, atribuindo-as a uma estrutura agrária caracterizada pelo bloqueio da mobilidade social - requisito de uma sociedade moderna de classes. Smith endossa as teses de um escritor católico conservador (Gustavo Corção) que, falando em 1961, faz entretanto, o mesmo diagnóstico da estrutura agrária: “baixo índice de mobilidade social vertical e alto grau de mobilidade geográfica”, e diz ser uma das razões suficientes para uma reforma agrária no Brasil³³. O texto de Smith é uma espécie de recensão dessas idéias generalizadas. Ele afirmava, em contra-ofensiva aos argumentos anti-reformistas que privilegiam terras totalmente inexploradas além-fronteira agrícola:

“Mesmo no Brasil, na Colômbia, na Bolívia, na Venezuela e nos outros países em que grande porção do território nacional ainda permanece por desbravar, uma reforma agrária genuína é, em grande parte um projeto que nada tem a ver com a ocupação de novas terras. Por isso cresce entre as técnicas de reforma a importância das medidas pelas quais o Estado torna a imitar-se nos direitos de propriedade de uma porção considerável das terras aráveis e das pastagens dentro de seus limites.”³⁴

Smith refere-se a várias dessas medidas, como a não-indenização em dinheiro e pelo valor comum (de mercado) da terra, a fixação de tetos à propriedade (ao seu tamanho), e a necessidade de uma agência pública destinada a comprar as terras onde elas se ofereçam no mercado, para

³² T.Lynn Smith. 1971, p. 48 e nt.

³³ Palestra de Gustavo Corção no simpósio sobre Reforma Agrária, patrocinado pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática, citada em LYNN SMITH (1971, p. 55 e nt).

³⁴ LYNN SMITH (1971, pp. 64-65).

formar um fundo de terras e pressionar os preços de mercado pela oferta (voltada aos pequenos compradores).

Na citação a Corção, Smith endossa outra avaliação que se tornara lugar-comum nessa corrente de idéias: a altamente problemática “deficiência legal e técnica no registro dos títulos da propriedade territorial.”³⁵ Inquinava-se a propriedade territorial no campo de fraudulenta e iníqua, posto que calcada no privilégio. No estudo de Maria Aparecida Moraes da Silva³⁶, consta uma exemplificação dos procedimentos e ações jurídico-políticas que conduzem a essa “deficiência legal e técnica.”

Portanto, outro tem de ser, necessariamente, o sentido da análise e, sobretudo, da crítica à Política Fundiária implementada pelo Governo, especialmente no que se refere à ampliação da violência e da repressão aos movimentos sociais no campo e, sobretudo daquilo que, neste trabalho, se está denominando de grilagem especializada³⁷.

Nesse âmbito específico, pode-se afirmar que o discurso de justiça social e de realização de uma “reforma agrária democrática” foi, efetivamente, contraditório com a prática da sua implementação no período dos governos militares. Que, ao contrário do que foi proposto e, sobretudo, o que é grave, contra as determinações explicitamente contidas nas diversas legislações, inclusive no próprio Estatuto da Terra, os direitos legalmente assegurados à multidão de pequenos posseiros que preenchiam as exigências de morada habitual e exploração efetiva, (assim como das populações indígenas) não foram respeitados; ao contrário houve verdadeira afronta à lei, sobretudo pelo próprio Estado. Nesse caso, caracterizam-se a ilegitimidade e a inconstitucionalidade de inúmeros atos das Autoridades Fundiárias do Governo, especialmente no que se referia aos processos de alienação, venda e concessão de terras públicas. Atos que, portanto, necessitam ser revistos, especialmente quanto a validade jurídica, aliás como preceituado pela Constituição de 1988 ³⁸.

³⁵ Op. cit., p. 55.

³⁶ MORAES E SILVA, 1996.

³⁷ Ver, a respeito, a CPI do Sistema Fundiário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1979), IANNI (1979(a)), e o capítulo 5 de nossa tese de doutorado, op. cit.).

Nesse sentido, a Política Fundiária do Estado “modernizou” apenas o processo de apropriação e legitimação privilegiadas, ampliando-o a uma escala sem precedentes na história do Brasil, tanto em termos da área envolvida (em torno de 114.000.000 de hectares), como pela violência brutal, exercida pelo próprio Estado por meio de seus órgãos de repressão e de “Ordem Política e Social”, contra os posseiros e trabalhadores rurais, então reduzidos à condição de “**inimigos internos**” ou de “**agentes do comunismo internacional**”. Esses fatos estão na base do processo de militarização da questão agrária³⁸. É a esse conjunto de fenômenos que caracterizamos como grilagem especializada.

A segunda dimensão do diagnóstico apresentado na Mensagem 33, como se anotou acima, referia-se à forma como o Governo Goulart vinha se ocupando do problema agrário. Nesse contexto, o diagnóstico transfigura-se, abertamente, num genérico e confuso discurso ideológico, aparentemente com o duplo objetivo de colocar a relevância do problema, por um lado, e justificar o golpe contra o Governo Goulart, por outro.

Partindo de algumas estatísticas gerais a respeito da desigualdade social no campo e da concentração exacerbada da propriedade rural, apontadas como raízes dos profundos e graves problemas enfrentados pelo País no seu processo de desenvolvimento, a análise apresentada na Mensagem 33 desvia-se para acusações ao Governo Goulart, afirmando que este, em vez de enfrentar “realisticamente” os problemas agrários, propondo soluções adequadas, utilizava-se da situação para promover a subversão da ordem no meio rural, como se pode verificar pelo seguinte trecho do documento:

“(…) A necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de legiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros **que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes, qualquer**

³⁸ Ver, a este respeito, as referências feitas por GUEDES PINTO (1995).

³⁹ Ver, a respeito da militarização da questão agrária, o excelente estudo de José de Souza Martins (MARTINS, 1985).

perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam. A ela se soma, entretanto, no sentido de acentuar-lhe a urgência, a exasperação das tensões sociais criadas, quer pelo inadequado atendimento das exigências normais do meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela proposital inquietação, que 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.

“Ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, a ação governamental, só se exerceu na exasperação das tensões, no agravamento das contradições do sistema rural brasileiro, levando inquietação a toda a parte (...).”⁴⁰

Trata-se, efetivamente, como se pode verificar, de um discurso simplesmente ideológico, sem maior relevância, enquanto análise dos problemas enfrentados pelo Governo Goulart e, menos ainda, das formas propostas por este para equacionar o problema agrário. Veja-se, por exemplo, que a premissa básica deste parágrafo, “a necessidade de se dar a terra uma nova regulamentação”, que efetivamente era da maior relevância, já vinha sendo proposta desde os anos que se seguiram ao fracasso do Regulamento da Lei 601, de 1850, tendo sido reiteradas vezes propostas em 1912⁴¹, 1913⁴², 1915⁴³ e 1946⁴⁴, como assinalado no segundo e no terceiro capítulos da nossa tese de doutorado.

Pode-se afirmar, ao analisar a argumentação exposta na Mensagem 33 a este respeito, portanto, o seguinte: os dados apresentados acerca da concentração da propriedade rural e da exasperação dos conflitos no campo eram verdadeiros, mas nada tinha a ver com a gestão João Goulart. Portanto, a imputação ao Governo Constitucional de estar promovendo a inquietação social e a subversão da ordem no

⁴⁰ Mensagem 33 (Loc. cit. Grifos nossos).

⁴¹ Decreto 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912. (Loc. cit.).

⁴² Decreto 10.105, de 5 de março de 1913. (Loc. cit.).

⁴³ Decreto 11.485, de 10 de fevereiro de 1915.

⁴⁴ Decreto-lei 9.760, de 5 de setembro de 1946. (BRASIL. Presidência da República. Rio de Janeiro: 1946.).

campo e na cidade, realmente soava como mera justificativa da conspiração e do Golpe de Estado.

No que se referia à acusação de falta de proposição de alternativas à solução dos problemas agrários, pelo Governo João Goulart, a afirmação é efetivamente falaciosa e não se sustenta empiricamente. Além da estruturação da SUPRA, o Governo Goulart havia decretado, em 13 de março de 1964, a desapropriação, para fins de reforma agrária, da faixa de 10 quilômetros ao longo das margens das rodovias, ferrovias e açudes de responsabilidade da União, e, em 15 do mesmo mês de março, em Mensagem de abertura da Legislatura de 1964, propunha uma série de outras medidas necessárias ao equacionamento de diversos problemas sociais, entre os quais, um dos mais importantes, senão o mais importante, referia-se a Reforma Agrária.

Antes disto, em 1962, com a promulgação da Lei 4.132, de 10 de setembro, era instituído e regulamentado o instituto jurídico da desapropriação por interesse social, “visando a promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social.”⁴⁵

Havia, inclusive, na Mensagem de abertura da Legislatura referida acima, o Governo Goulart, proposto mudanças⁴⁶ na Constituição de 1946, em particular, visando a modificação do dispositivo que exigia a indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação por interesse social e utilidade pública. Quinze dias depois, a conspiração militar interrompia estas medidas, depondo o Presidente da República.

Como se sabe, todas essas medidas propostas pelo Governo deposto foram, posteriormente, apresentadas pelo próprio Regime Militar, sendo

⁴⁵ Vide, RIBEIRO (1984, p. 9): “Esse instrumento jurídico (Desapropriação por Interesse Social) foi instituído com a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, visando a promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social”. Convém registrar que o Dr. Cláudio José Ribeiro, era Diretor do Departamento de Desenvolvimento Rural do INCRA, no Governo do General João Figueiredo.

⁴⁶ Que foram, depois, reeditadas com a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, e apresentadas pelos tecnocratas e juristas do Governo Castelo Branco, como resultado de “**exaustivos estudos**” de um Grupo de Trabalho especialmente criado com a finalidade de propor um Projeto Agrário.

que, no caso dos modestos 10 quilômetros pretendidos pelo Governo Goulart, o Governo Militar estendeu, em 1971, para 100 quilômetros de cada lado das rodovias federais construídas ou projetadas para a área da Amazônia Legal⁴⁷.

Portanto, os argumentos contra o Governo Constitucional do Presidente João Goulart, incluídos na Mensagem 33, expunham, claramente, a face ideológica da avaliação⁴⁸. Era, de fato, uma tentativa de justificar a conspiração contra o Presidente João Goulart, por um lado, e, de lançar as primeiras sementes para a violenta repressão que imediatamente seria deflagrada no campo (e também nas cidades) por outro..

Ao mesmo tempo funcionava como uma introdução justificadora, do ponto de vista do planejamento, para o amplo processo de privatização de terras devolutas e da concentração da propriedade territorial rural, fundados num determinado modelo de desenvolvimento econômico de cunho liberal e excludente.

Em linhas gerais, este era o diagnóstico militar da questão agrária. O Estatuto da Terra era apenas a sua formulação no âmbito legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de resolução n. 85, de 28 de setembro de 1979*. Aprova o relatório e as conclusões da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar as atividades ligadas ao sistema fundiário em todo território nacional. Brasília: 1979.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília: 1964.

⁴⁷ Ver. Decreto-lei 1.164, de 1º de abril de 1971, "inrôito". (BRASIL. Presidência da República. Brasília: 1971.).

⁴⁸ Ver, a respeito desses fatos, MINC (1985), GUEDES PINTO (1995), CONTAG (1984), SINATORA e outros (1985).

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 6.431, de 11 de julho de 1977*. Autoriza a doação e porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília: 1977.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912*. Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores e autoriza o Poder Executivo não só a abrir os créditos precisos à execução de tais medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias. Rio de Janeiro: 1912.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 10.105, de 5 de março de 1913*. Aprova o novo regulamento de terras devolutas da União. Rio de Janeiro: 1913.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 10.320, de 7 de julho de 1913*. Modifica os artigos 1º e 3º do Regulamento aprovado pelo Decreto n. 10.105, de 5 de março de 1913. (Terras devolutas da União). Rio de Janeiro: 1913.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 11.485, de 10 de fevereiro de 1915*. Suspende o regulamento de terras devolutas da União, a que se referem os Decretos ns. 10.105, de 5 de março de 1913, e 10.320, de 7 de julho de 1913. Rio de Janeiro: 1915.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Institui a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Rio de Janeiro: 1942.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União, e dá outras providências. Rio de Janeiro: 1946.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971*. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento

nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília: 1971.

BRASIL. Presidência da República. *Emenda constitucional n. 10, de 9 de novembro de 1964*. Brasília: 1964.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem n. 33, de 26 de outubro de 1964*. Encaminha ao Congresso Nacional o Estatuto da Terra. Brasília: 1964.

CAMARGO. Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base. In.: *História geral da civilização brasileira*. Org. Bóris Fausto. São Paulo: Difel, 1983. t.3, v. 3.

CARVALHO, José Murilo de. Modernização Frustrada: a política de terras do império. *Revista Brasileira de História*. São Paulo: ANPUH, mar.1981.138 p.

CONTAG. *4º Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Conclusões. Brasília: CONTAG, 1985. 97 p.

CONTAG. *Posição da CONTAG sobre o programa nacional de política fundiária*. Brasília: CONTAG, 1982. 16 p.

CONTAG. A violência no campo pela mão armada do latifúndio.1981 a junho 1984. *Estrutura agrária e violência no campo*. Brasília: CONTAG, 1984.

EMBRATER. *Marco de Referência para o planejamento do SIBRATER*. Brasília. 1975.

EMBRATER - *Sistema de Planejamento para O SIBRATER*, Brasília, junho de 1979.

- GOMES, Sebastião Teixeira. *Condicionantes da modernização do pequeno agricultor*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1986. 210p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, 1986.
- GUEDES PINTO, Luís Carlos. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período 1964 a 1994. *Reforma Agrária da Associação Brasileira de Reforma Agrária*. Campinas, jan.- abr., 1995. 235 p.
- IANNI, Octávio. *Ditadura e agricultura: O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979(a). 249 p.
- IANNI, Octávio. *A luta pela terra*. História social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1981. 235 p.
- IANNI, Octávio. *Origens agrárias do estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- JONES, Alberto da Silva. *Acumulação primitiva e cercamento dos campos na agricultura brasileira: uma hipótese de trabalho*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1987. 245 p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, 1987.
- JONES, Alberto da Silva. *A política fundiária do regime militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada*. São Paulo, Universidade de São Paulo 1997. 414 p. (Tese de Doutorado) - Faculdade de Filosofia. Letras e Ciências Humanas - USP.
- LYNN, SMITH. T. *Organização rural*. Problemas e soluções. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1971.
- MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985. 134 p.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: HUCITEC, 1994. 174 p.

- MINC, Carlos. *A reconquista da terra: Estatuto da terra, lutas no campo e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 96 p.
- MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA ASSUNTOS FUNDIÁRIOS (MEAF) *Coletânea de legislação agrária*. Legislação de registros públicos, jurisprudência. Brasília:1983. 784 p.
- MORAES e SILVA, Maria Aparecida de. et al. Fome a marca de uma história. In.: *Segurança alimentar e cidadania. A contribuição das universidades paulistas*. Campinas: Mercado das Letras, 1996.
- MOURA ANDRADE, Auro. *Um congresso contra o arbítrio: Diários e memórias (1961 - 1967)*. Rio de Janeiro: 1985. 478 p.
- RIBEIRO, Cláudio José. *Aspectos relevantes na administração de recursos fundiários*. Salvador - Brasília: INCRA, 1984. 35 p.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Matuchos: Exclusão e luta (do sul para a Amazônia)* . Rio de Janeiro: Vozes, 1993. 275 p.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. Colonização de novas terras: a continuidade de uma forma de dominação, do Estado Novo à Nova República. In: Reforma Agrária. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Campinas: 1995, v. 25, n.1., jan.- abr.
- SANTOS, Maurinho Luiz dos. *Abastecimento alimentar e o pequeno produtor*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993. 201 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, 1993.
- SINATORA, Amilton. et al. *Política agrária*. Porto Alegre: Mercado Aberto - Fundação Wilson Pinheiro, 1985. 79 p.
- SKINDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo Branco a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1988-1994. 608 p.

SMITH, Roberto. *Propriedade da terra & transição*: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990. 363 p.

SMITH, T. Lynn. *Organização rural*. Problemas e soluções. São Paulo: Pioneira

YOKOTA, Paulo. *A ação do INCRA e a região centro-oeste*. Brasília: Seção Gráfica da Secretaria de Administração do INCRA, s.d. 34 p.

ZANATTA, Oldair. A titulação de terra rural no Brasil. Bahia: INCRA. *Simpósio internacional de experiência fundiária*. 1984.

