

**A (DES)CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO AGRÁRIO PELO
DITADURA MILITAR BRASILEIRA**

GUILHERME MARTINS TEIXEIRA BORGES

GOIÂNIA

Março/2013

A (des)construção de um Direito Agrário pela Ditadura Militar Brasileira

Guilherme Martins Teixeira Borges¹

RESUMO

Este trabalho científico visa a refletir acerca das consequências da promulgação do Estatuto da Terra, Lei Federal nº 4504, de 30 de novembro de 1964 em relação à própria estruturação de um Direito Agrário, isto é, de como as premissas aclamadas pelo referido *codex* vieram a construir o ramo agrarista do Direito, sendo, portanto, o marco para sua autonomia como defendem a grande parte dos agraristas. Doutra banda, o Estatuto da Terra é fruto de um processo histórico de balizamento jurídico único, porquanto veio à tona em um momento pelo qual o Brasil inaugurava suas décadas ditatoriais após o Golpe de 1964. Bem por isso, surgem as contradições que permeiam o Estatuto da Terra, ou seja, trata-se mesmo de um marco para a construção de um Direito Agrário autônomo ou apenas serviu à desconstrução de um Direito Agrário já existente para que os militares colocassem em prática o projeto desenvolvimentista agroindustrial que pretendiam? Eis, portanto, as reflexões objetivadas neste estudo.

Palavras-chave: Estatuto da Terra. Direito Agrário. Governo Militar Brasileiro.

ABSTRACT

This scientific work aims to reflect on the consequences of the enactment of the Land Act, Federal Law nº. 4504, of 30 November 1964. Aims to regarding the structure of an Agrarian Law, ie, how the assumptions acclaimed by agrarian *codex* came to build the branch of law. The Land Statute is the result of a historical process of demarcating single legal, since surfaced at a time at which Brazil inaugurated its dictatorial decades after the 1964 coup d'état. Therefore arise contradictions that permeate the Land Statute, ie, it is indeed a milestone for the construction of an autonomous Agrarian Law or just served the deconstruction of an existing Agrarian Law for the military to put into practice the developmental project agroindustrial they wanted? Those are the reflections targeted in this study.

Key-words: Land Statute. Agrarian Law. Brazilian Military Government.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG), mestrando em Direito Agrário pela Faculdade de Direito da UFG e Assessor Jurídico no Ministério Público do Estado de Goiás. Contato: g.martins.borges@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

Em 30 de novembro de 1964, cerca de apenas oito meses após a assunção do poder político pelos militares por meio do Golpe, foi promulgada, no governo do então Presidente da República Marechal Castello Branco, a Lei nº 4504: o Estatuto da Terra.

Tal corpo jurídico representa para a grande parte dos agraristas brasileiros o principal marco a fundamentar a autonomia legislativa do Direito Agrário, considerado, inclusive para alguns, como o instrumento jurídico criador do próprio Direito Agrário, sequer podendo-se dizer na existência desse ramo jurídico nos anos anteriores a promulgação deste *codex*.

Além desses fatores, vários outros também corroboram para a caracterização da importância que teve e ainda tem o Estatuto da Terra para o Direito Agrário pátrio, o que justifica o alvo de estudos desta pesquisa.

A par das disposições constantes na Lei nº 4504/64, é imperioso traçar um estudo acerca das origens teleológicas deste corpo legal que, especificamente no estudo ora proposto, seguirá pelo viés histórico de sua formação e estruturação no marco temporal compreendido pela Ditadura Militar Brasileira, especialmente nas primeiras décadas de sua existência no país.

Nesse sentido, analisar-se-á as origens políticos-sociais que ensejaram a promulgação de um Estatuto da Terra logo no primeiro ano após o Golpe Militar de 1964, visando compreender suas relações com processo de formação e consolidação dos movimentos sociais de luta pela terra que se observava, de forma mais fortalecida, desde a década de 50, bem como o ideal propagado acerca de uma latente necessidade de se reestruturar o espaço agrário brasileiro, cuja vontade, conforme se explicará adiante, não partiu apenas das minorias rurais brasileiras, mas como também dos próprios detentores das terras.

Doutra banda, observa-se que após os primeiros anos de vigência do Estatuto da Terra, principalmente após o final do governo de Castello Branco, parece ter ocorrido uma desvirtuação daquelas diretrizes e projetos elencados pelo *codex* agrário quando de sua promulgação. O surgimento de um “novo projeto” fundiário para o Brasil almejado pelos governos militares desenvolvimentistas fizeram com que o Estatuto da Terra passasse por uma desconstrução de seus ideais, culminando, inclusive, com o esquecimento de parte de seu conteúdo pelos governantes – especialmente quanto a implementação da reforma agrária – e pela utilização direcionada ao interesse político-econômico dos militares para o espaço agrário brasileiro, qual seja, o de formação de um complexo agroindustrial no país.

É, portanto, no bojo dessa celeuma que se delineará as reflexões aqui propostas.

2. O PANORAMA JURÍDICO AGRARISTA PRÉ ESTATUTO DA TERRA

É na década de 50 que a discussão acerca da reforma agrária no Brasil ganha dimensões consideráveis, a níveis de diálogos de ordens locais a nacionais. A estruturação do território fundiário brasileiro começa a sentir os limites de um projeto de ocupação desorganizado e aquém dos interesses sociais² ligados à distribuição de terras, perpassando-se desde as frustradas intenções do Regime de Sesmarias às disposições da Lei de Terras de 1850.

Não por menos, o contexto global de desenvolvimento que se erigia sob as bases de um capitalismo monopolista-financeiro³, exigia dos demais países uma (r)evolução industrial e tecnológica apta a inseri-los na nova ordem global das relações econômicas. O mundo vivia a era das locomotivas, das produções e exportações em grande escala e, principalmente, da busca por espaços que, outrora vazios, tornassem ambientes industrialmente produtivos.

Em vista disso, aquele Brasil cuja base econômica se concentrava – quase que unicamente - pela produção agropecuarista, agarra-se a um processo de modernização, industrialização e internacionalização econômica, social, política e até mesmo cultural. Destarte, é nesse Brasil dos “anos dourados” que os rumos da modernização, tanto urbana como rural, alavancam-se. A população brasileira que outrora se concentrava no campo inicia seu êxodo para os grandes centros urbanos, ao mesmo passo em que o espaço fundiário brasileiro vivenciava o período de expansão de suas fronteiras agroprodutoras abalizadas por

2 Importante frisar que a consideração ora apontada se refere a um projeto que efetivamente logrou êxito no Brasil. Por certo houve tentativas louváveis de uma (re)organização fundiária brasileira, como por exemplo a própria Lei de Terras de 1850 ao tentar aplicar no território brasileiro o projeto wakefieldiano de uma colonização sistemática. Entretanto, a questão fundiária encapava dimensões que fugia ao controle da própria lei, dimensões estas estabelecidas pelas práticas agrárias historicamente sedimentadas no Brasil e pela convivência de um regime de “posses” com os ditames legais impostos pelo reconhecimento e exercício do direito de propriedade. Assim, por esses e demais outros fatores que se pode inferir não ter vivenciado o Brasil um projeto de ocupação e distribuição fundiária coletivo e efetivamente organizado.

3 Segundo GOLDSTEIN, a fase capitalista denominada de monopolista-financeira, iniciada no século XX e em voga nos dias atuais, pode ser caracterizada pelos seguintes atributos: a) o desenvolvimento das empresas gigantes e a mudança da base de acumulação; b) a emergência de novas relações entre a propriedade e o controle do capital, bem como de novas técnicas de gerência; c) o desenvolvimento da indústria cultural e de sua xifópaga, a publicidade (que se torna peça fundamental no processo de realização do valor e da mais-valia), bem como do crédito e do capital financeiro; d) a extensão da educação formal tendencialmente a toda a sociedade; e) a incorporação sistemática da ciência pelo processo produtivo; f) a liberação do capital de suas limitações técnicas e financeiras ao mesmo tempo em que sua realização se torna mais problemática; e g) a internacionalização cada vez maior do modo de produção. (GOLDSTEIN, Gisela Taschner. **Trabalho e dominação no capitalismo monopolista: um esboço de sistematização**. Revista de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, out/dez 1986.p.5).

um iminente processo de industrialização do campo. É nesse momento histórico que surge o Brasil expansionista de Vargas e sua política ocupacional da “Marcha para o Oeste”, os “cinquenta anos em cinco” de Kubitschek e o prelúdio de um processo de construção do complexo agroindustrial almejado pelo Governo Militar.

De conseguinte, a era desenvolvimentista brasileira trouxe à tona o celeuma que aflige o país até os dias atuais: a dicotomia entre as políticas desenvolvimentistas/de modernização e as políticas sociais de base. E, na tentativa de equilibrar esta balança, a experiência pátria acabou por pesar em favor do crescimento econômico do país, na medida em que sucumbiam os projetos de uma política pública voltada aos seus cidadãos. Tal realidade, portanto, abriu espaço para o surgimento e afirmação dos movimentos sociais brasileiros.

Assim, além da problemática social vivida internamente pelo Brasil, que sequer satisfazia o mínimo social à população, haja vista ter seu foco no projeto desenvolvimentista econômico-financeiro, diversas classes irredimidas com tais situações insurgiram-se contra a política estatal brasileira de ordem imanentemente capitalista. Outrossim, tais classes insurgentes foram ainda mais fomentadas pela bipolaridade político-econômica que o mundo passava na segunda metade do século XX, fazendo com que, em sua grande parte, filiassem-se aos ideais socialistas/comunistas a fim de combater a ordem econômica.

A partir desse momento surge uma preocupação de ordem política no país: o seu posicionamento na disputa travada entre capitalistas e socialistas durante a Guerra Fria. Os movimentos sociais que começavam a surgir e se fortalecer passaram a representar uma ameaça aos interesses econômicos e políticos do país, especialmente em face daquelas categorias detentoras do processo de industrialização e modernização, tanto urbanas como rurais.

Na seara da ocupação e distribuição fundiária pátria a questão não foi diferente. As primeiras exigências de uma reforma agrária começavam a se firmar por meio do discurso encabeçado pelos movimentos sociais agrários, como por exemplo, as Ligas Camponesas.

As Ligas Camponesas nasceram como a “Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuáristas de Pernambuco (SAPPP)”, sendo posteriormente veiculadas pela imprensa local como organizações rurais comunistas. Tempos depois, quando o movimento ganhava seu espaço, o deputado estadual pernambucano, Francisco Julião, tomou frente na condução da SAPPP, criando um comitê de apoio que envolvia diversos partidos políticos brasileiros de cunho esquerdista (PTB, PST, UDN e PSB), e se tornando a principal liderança das Ligas. Alfim, o movimento ganhou escopo nacional, passando a ser conhecido nacionalmente como

Ligas Camponesas, as quais foram responsáveis por acirrados embates, principalmente sob o manto do PCB, envolvendo os conflitos agrários no Brasil.

A notória proximidade das Ligas com os ideários comunistas, notadamente aqueles aclamados pela política estatal cubana, fez com que o debate da reforma agrária alavancasse no cenário político do Brasil, pois, nesse momento, vez que a reivindicação de uma (re) distribuição das terras brasileiras não se tratava mais de uma simples política social, mas sim de uma forma de contensão e explosão comunista no país.

Segundo REGINALDO BENEDITO DIAS, as Ligas Camponesas:

Canalizaram a luta e reivindicação pelos direitos dos trabalhadores do campo, a reforma agrária e a extensão dos direitos trabalhistas. A trajetória das Ligas caracterizou-se pela crescente radicalização de suas posições, evidenciada na defesa da reforma agrária radical e na adesão do ideário da revolução camponesa, através da estratégia de guerra de guerrilha, influência evidente da recente revolução Cubana⁴.

A par das discussões travadas pelos movimentos sociais agrários nesta época, notadamente quanto à forma como se daria uma reforma agrária no país⁵, importa-nos, para

4 DIAS, R. B. **Sob o signo da revolução brasileira: a experiência da ação popular no Paraná. – 1962/1973.** Assis: Dissertação de Mestrado, 1997. p. 40.

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

fins deste estudo, analisar as consequências dessa conjuntura político-social no bojo do iminente Estatuto da Terra a porvir.

Paralelamente aos entraves políticos que permeavam os diálogos entres os movimentos sociais agrários acerca da reforma agrária, uma gama de discussões passou a ser posta em outros tantos contextos sociais de diversas categorias e classes, porquanto a temática da reforma agrária não se reduzia a reivindicações de poucos movimentos sociais agrários, mas já alcançava um interesse de ordem nacional e, diga-se de passagem, extremamente preocupante para determinados grupos sociais, especialmente quantos aos interesses econômicos que estavam em jogo:

Nunca tantas forças se manifestaram convencidas da necessidade e da urgência de uma reforma agrária. O governo, a classe política, a sociedade civil, as associações camponesas e mesmo as classes produtoras, que, em posição defensiva, aceitam já medidas de transformação social no campo. No entanto, a multiplicidade de propostas encobre interesses e compromissos de natureza diversa. [...] transformando o surto reformista em um penoso e difícil impasse⁶

A questão agrária ganhou mais tonicidade quando João Goulart assumiu a presidência do país, pois as consequências da crise política inaugurada desde o governo de Jânio Quadros e transportadas às propostas sociais das Reformas de Base de Jango foram imprescindíveis para o posicionamento do Brasil frente à polarização político-ideológica vivenciada após a Segunda Grande Guerra Mundial, sendo, portanto, um dos fatores que culminou o Golpe de 1964 e todas as consequências daí resultantes, inclusive sobre a estrutura fundiária brasileira.

Assim, se de um lado os Ministros Militares e os antivanguardistas propunham o veto ao mandato de João Goulart, doutra banda se observava demais setores sociais organizados - sindicatos de trabalhadores, estudantes, intelectuais e militantes sociais - que levantavam a bandeira constitucional em favor de Jango. De conseguinte, embora a solução encontrada pelo Congresso Nacional ao promulgar a Emenda Constitucional nº 4/61 tenha amenizado os fervores políticos que envolviam a presidência de João Goulart, certo é que seu mandato fora abalizado em pilares frágeis, divido político e ideologicamente tanto pelas bases governistas ora firmadas, como também no bojo das classes sociais brasileiras.

Tal contexto, entretanto, mesmo encampando uma paradoxal conjuntura sociopolítica no país, foi essencial para a posterior promulgação do Estatuto da Terra, vez que será neste

Programas de Reforma Agrária (1946/2003). São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 73.

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

instrumento legal de “dois gumes” a aposta utilizada pelos militares a fim de apaziguar a euforia dos movimentos sociais de luta pela terra e abafar os brados comunistas que avançavam pelo país.

Não obstante, impende ressaltar que, embora complexo e contraditório o cenário sociopolítico brasileiro vivenciado à época, o fato é que o desejo por uma reforma agrária, ou melhor dizendo, por uma reorganização fundiária⁷, era, de certa forma, convergente, divergindo-se, porém, diametralmente quanto aos interesses políticos que cada categoria social representava e queria para si.

Segundo MOACIR MOREIRA:

A reforma agrária tinha assumido tal força como questão política que, tal como ocorre hoje, ninguém mais ousava se declarar contra a sua realização, embora o significado da expressão fosse, é claro, antagônico em proclamações da Confederação Rural Brasileira e em manifestações de entidades de trabalhadores⁸.

Ademais, conforme se verá adiante, a vinda do Estatuto da Terra ao ordenamento jurídico brasileiro durante o regime militar não fora uma contradição em face de suas linhas ideológicas de desenvolvimento capitalista – como entendem alguns agraristas –, pelo contrário, fora uma maneira de firmar esse próprio capitalismo, de uma vez por todas, no espaço agrário e, concomitantemente, amenizar as ameaças comunistas advindas dos movimentos sociais agrários insurgentes.

3. A necessidade de um estatuto agrário

A pressão inaugurada nos anos anteriores a 1964 pela nova configuração política, social e econômica que o Brasil passava foi um dos principais fatores que corroboram para a promulgação do *codex* agrarista em novembro daquele mesmo ano, haja vista que a implementação de uma “reforma” agrária não era mais uma simples exigência social, ao seu revés, mais que uma reestruturação fundiária clamada pelos movimentos sociais, também se tornou uma necessidade político-econômica fomentadora do projeto desenvolvimentista dos militares.

7 Refiro apenas a uma reorganização fundiária porque o Brasil não propusera, em seus longos anos de conflitos agrários, uma verdadeira ideia de reforma quantos às suas estruturas fundiárias. De fato, não se desejou uma quebra total com os paradigmas que regiam e ainda regem a organização das terras no país, ao seu revés, o que se buscou e ainda se busca é apenas uma reorganização da distribuição de terras e não uma ruptura abrupta com a forma até então utilizada para a estruturação fundiária do país. Por isso não me afino integralmente em usar o termo “reforma” para o Brasil.

8 PALMEIRA, M. **Reforma Agrária e Constituição**. Ciência Hoje, 6 (35), nov. 1997. p.p. 68/69.

Não obstante, há de se considerar que a intenção de criar um estatuto agrário brasileiro já vinha de longa data, desde os primórdios do período republicano. Certo que se tratava apenas de uma intenção de se criar e não de uma necessidade como ocorreu no deslinde da década de 60.

O Estatuto da Terra foi fruto de uma série de tentativas inexitosas a par de consolidar no ordenamento jurídico pátrio republicano um Código Rural. A maior dificuldade era evidenciada pela forma pela qual se daria uma reforma agrária no país:

Existiam dois problemas básicos e correlatos, que constituíam o cerne das discussões sobre a política agrária: o primeiro, relacionado com a questão fundamental de saber qual tipo de reforma agrária implementar (tendo em vista a multiplicidade de projetos que iam desde a reforma expropriatória até a capitalista, proposta pelos grupos mais conservadores) isto é, quem beneficiar, e a que nível, em detrimento de que forças sociais e políticas; o segundo, refere-se às fórmulas institucionais para executá-la através de alianças que tornem seus custos sociais politicamente viáveis.⁹

Portanto, conforme anteriormente apontado, o governo brasileiro também queria um corpo legal que regulamentasse a questão fundiária do país, entretanto, pesava-se nesse momento qual o conteúdo (leia-se aqui a base ideológica) disposta nessa lei, isto é, qual ou quais as diretrizes que conduziriam as normas acerca da reestruturação agrária do Brasil em um momento histórico no qual o país vivenciava uma complexidade política densificada pela bipolaridade instaurada no mundo pela da Guerra Fria.

3.1 Os primeiros anos de Estatuto

A promulgação do Estatuto da Terra em 30 de novembro de 1964 representou um marco para o direito brasileiro, especialmente na seara agrarista, em que inclusive foi considerado como a insígnia da autonomia legislativa do Direito Agrário frente aos demais ramos da ciência jurídica. Nas palavras de MARQUES¹⁰:

No plano da autonomia legislativa está a cobrança de uma legislação à altura da complexidade das relações jurídicas agrárias, adicionada das particularidades dos países explorados na ordem internacional. Essas relações sempre foram tuteladas insatisfatoriamente por outros ramos do direito, principalmente o Direito Civil, que tem seus referenciais no individualismo e na sacralização da propriedade. A Lei n. 601/1850 (Lei de Terras) veio para cobrir o vácuo legislativo deixado após a

9 CAMARGO, A.A. **A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)**, op. cit. p. 193.

10 MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 6. ed. Goiânia: AB, 2005. p. 115

revogação do regime colonial de sesmarias, em 1822. Não era, porém, uma lei que atendia aos interesses dos camponeses pobres, pelo contrário, favorecia a concentração das terras.

Um projeto de Código Rural foi apresentado pelo Prof. Joaquim Luís Osório à Câmara dos Deputados, em 1912, o qual não foi adiante. A Constituição de 1934 trouxe a competência expressa da União para legislar sobre "Direito Rural" (art. 5º, XIX, "c"). Em 1937, dois novos projetos de Código Rural, o de Favorino Mércio, apresentado perante a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, arquivado diante da competência legislativa privativa da União, e o de Borges de Medeiros à Câmara dos Deputados, que se perdeu com o fechamento do Congresso no golpe do Estado Novo de Getúlio Vargas.

Apenas em 1964, com a promulgação da Lei n. 4.504, o Estatuto da Terra, que o Direito Agrário veio consolidar sua autonomia legislativa.

Na mesma linha de pensamento, enaltece o eminente agrarista PAULO TORMINN BORGES¹¹ que:

O Estatuto da terra é a lei agrária fundamental. Em seus 128 artigos ele fixa os rumos básicos do relacionamento entre a terra e o homem, procurando proteger este e aquele. Protege o homem, como sujeito da relação jurídica e destinatário das vantagens objetivadas pela lei. Protege a terra, porque ela é a matriz e a nutriz não só no presente como no futuro. Por isso ela precisa ser tratada com carinho, para que, na afoiteza, não se mate a galinha dos ovos de ouro.

Por certo, é inegável que o Estatuto da Terra revelou no ordenamento jurídico pátrio inovações jamais existentes até então, ao ponto de criar institutos de ordem sociais mais democráticos do que aqueles elencados no próprio texto constitucional de 1988, como por exemplo, nas hipóteses de desapropriação de latifúndios¹² para fins de reforma agrária. Em suma, pode-se considerar que o *codex* agrarista visava implementar duas metas principais e, diga-se de passagem, inovadoras no campo jurídico agrarista brasileiro: a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento industrial da agricultura.

Não obstante, por mais que o Estatuto contivesse inúmeros instrumentos capazes de promover uma real e efetiva política de reforma agrária no país e, de certa forma, trazer harmonização nas frentes de conflitos agrários que se tornavam cada vez mais preocupantes e acirravam os ânimos políticos entre militantes de movimentos sociais de luta pela terra e proprietários de imóveis rurais no país, o que se observou fora a má-utilização ou mesmo o desvirtuamento de seus dispositivos legais.

11 BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. São Paulo: Juriscredi. 1974. p. 58.

12 A Constituição da República de 1988, ao dispor sobre a política agrária em seus artigos 185 e 186, dispôs como objetos de desapropriação para fins de reforma agrária apenas aquelas terras tidas por improdutivas e violadoras da função social. Portanto, um latifúndio de grande extensão que seja produtivo – segundo os índices de produtividade elencados pelo INCRA – não poderá jamais ser alvo de reforma agrária. Doutra banda, previa o Estatuto da Terra a possibilidade de desapropriação de latifúndios por extensão, isto é, aquelas glebas de terra que excedessem a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, do Estatuto.

Assim, o que se assistiu nos anos posteriores à promulgação do Estatuto da Terra fora o aumento dos conflitos agrários, o esquecimento por parte dos governantes militares do pequeno e médio produtor e a instauração de uma política agrária voltada para a formação do complexo agroindustrial no Brasil e a consequente expansão do processo de expropriação dos trabalhadores rurais das terras cultiváveis.

A razão que mais sustenta a promulgação tão às pressas do Estatuto logo no primeiro ano do Golpe de 64, parece, à primeira vista, ser a necessidade de conter o acirramento dos conflitos sociais e políticos que se travavam desde a década de 50 no espaço agrário brasileiro. Bem por isso, a criação do Estatuto da Terra e a promessa de uma reforma agrária fora a estratégia utilizada pelos governantes à época para apaziguar os camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra quanto às ameaças de invasões.

De conseguinte, somada à malfadada utilização do Estatuto nos anos seguintes se observava a dificuldade estrutural-administrativa do governo brasileiro em relação aos procedimentos para a aplicação e efetivação da política fundiária encampada no referido *codex*. O Brasil não possuía um controle administrativo do seu espaço agrário condizente com realidade, fazendo-se necessário a organização de cadastros, o zoneamento dos espaços agrários, das terras devolutas, a regulamentação tributária e a operacionalização do órgão gestor da reforma agrária que fora criado à época, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA.

Em 10 de novembro de 1966, o então Presidente da República Castello Branco, realizou um pronunciamento público discursando a respeito do Estatuto da Terra e as dificuldades encontradas em seu governo a fim de promover uma reforma agrária no país, que:

[...] em função de uma velha estrutura agrária muito distante de uma desejada e moderna estrutura social, de uma extensão de território em contraste com os recursos inexistentes e de uma mentalidade inadequada em muitas regiões do país.¹³

De certa forma, o governo de Castello Branco tentou implementar as diretrizes propostas pelo Estatuto da Terra, utilizando seu tempo de mandato para promover uma primeira estruturação e organização administrativa do espaço agrário brasileiro por meio dos registros cadastrais, dos zoneamentos fundiários, da regulamentação tributária e da confecção do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária. Consolidava-se, assim, o início do processo

13 CASTELLO BRANCO. **Discursos Presidenciais – 10/11/1966**. In: DE SALIS, Carmem Lúcia Gomes. Estatuto da Terra: origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares. Carmem Lúcia de Salis. Assis, 2008. 230f. p. 181.

de efetivação da política fundiária brasileira, abrindo-se um caminho menos complicado para que seus sucessores presidenciais pudessem continuar a execução das políticas fundiárias ora iniciadas.

Entretanto, as práticas de ordem “reformistas”¹⁴ postas em prática por Castello Branco não eram bem vistas pela base oposicionista, isto é, pela ala política que não via com bons olhos a consecução de um projeto de reforma agrária no país, haja vista que a vontade preponderante dos antirreformistas, tais como Costa e Silva e Elio Gaspari era a construção de um complexo agroindustrial com vistas a promover a ideologia desenvolvimentista tão fortemente propagada pelos governantes militares que sucederam Castello Branco

Segundo CAMPOS:

As intenções do Estatuto da Terra foram melhores que os resultados. O trio gaúcho de presidentes militares que se sucederam – Costa e Silva, Médici e Geisel – não tinham o mesmo sentido dramático do problema de acesso à terra que tinha Castello, espectador do conflito agrário do agreste nordestino, e consciente do sonho do caboclo de uma nesga de terra perto do açude. Médici era pecuarista, habituado à grande propriedade, e Geisel, medularmente preocupado com os problemas urbanos de industrialização. [...] hoje se reconhece, na literatura econômica, que nossa falha em promover uma adequada reestruturação agrária foi um dos motivos para a má distribuição de renda no Brasil, comparativamente a dois rivais asiáticos – Taiwan e Coréia do Sul. A reforma agrária foi parte do elenco de reformas desses países na década de 60, o que só não melhorou a distribuição de renda como do poder político entre as cidades e campo, impedindo distorções de preços punitivos para a agricultura, para o subvencionamento dos consumidores urbanos¹⁵.

Não por menos, a falta de um sucessor que continuasse os projetos realizados nos primeiros anos de vigência do Estatuto da Terra, somados à vocação de executar um projeto desenvolvimentista no Brasil que não se voltava para o ingresso dos trabalhadores rurais, dos médios e pequenos produtores agrícolas no campo das relações econômicas almejadas pelos militares, fizeram com que a questão agrária brasileira se agravasse ainda mais, com o aumento dos níveis de concentração fundiária e o acirramento dos conflitos agrários no decorrer das décadas de 70 e 80.

4. A desconstrução do Estatuto da Terra pelos Governos Militares

A partir do ano de 1966, com a Presidência da República sendo chefiada por Costa e Silva, é que se tem início o processo desconstrução do Estatuto da Terra. Se outrora fora

14 BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A nova face política das Elites agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRJ, 1997. p. 109.

15 CAMPO, R. **Lanterna na Popa: Memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p. 695.

possível inferir que havia uma tentativa por parte do governo de Castello Branco em implementar as diretrizes e projetos insculpidos no Estatuto da Terra, o que se verificou nos anos seguintes fora seu – quase que total – esquecimento¹⁶.

As discussões que se travaram na década de 50 e mesmo no bojo do próprio pré-projeto legislativo do Estatuto da Terra, especialmente quanto à forma de se promover uma reforma agrária no país, bem como a execução de um programa de redistribuição das terras ociosas e improdutivas, ou mesmo aquelas cuja extensão demonstrasse ser desnecessária em face dos índices de produtividade, passaram a figurar às margens do projeto desenvolvimentista que os militares deram impulsão a partir de 1967. O governo brasileiro apresentava agora um diagnóstico diverso daquele elencado nos primeiros anos de vigência do Estatuto da Terra, qual seja, a necessidade de se promover a industrialização do campo.

Com isso, os governantes militares abraçam a consecução de um projeto para a construção de um complexo agroindustrial no país, ligado a um movimento de expansão das fronteiras de produção agropecuarista por todo o território brasileiro, especialmente na região Norte, sob o bioma amazônico. Por outro lado, na medida em que se construía o novo projeto agrário brasileiro as tendências dos governantes militares desconstruíam a força normativa-política que o Estatuto da Terra representou em seus primeiros anos de “vida”.

O Estatuto da Terra, portanto, só detinha interesse por parte dos militares conforme era capaz de cooperar com o projeto de formação de um complexo agroindustrial no Brasil. Logo, as disposições legais voltadas à organização administrativa do espaço agrário brasileiro, ao zoneamento das terras e a execução da reforma agrária foram deixadas de lado, cedendo lugar àquelas disposições normativas que corroborassem para o novo ideário almejado, como por exemplo, os institutos do crédito rural, do financiamento rural, os contratos agrários de arrendamento dentre outros.

Doutra banda, se num momento inicial de sua promulgação o *codex* agrário também refletiu sua natureza conciliatória de interesses, isto é, acalmava os ânimos das reivindicações dos movimentos sociais de luta pela terra ao mesmo tempo em que tranquilizava os grandes proprietários de terras que se viam ameaçados pela atuação desses movimentos, tinha-se, no meados da década de 60, uma total inversão dessa função “apaziguadora” do Estatuto.

16 Os pronunciamentos públicos dos presidentes que sucederam Castello Branco foram aos poucos suprimindo o próprio uso do termo “Estatuto da Terra” de seus discursos. Segundo DE SALES (op.cit, p. 187), a “supressão do Estatuto da Terra das mensagens governamentais representava a tentativa de transformar a teoria que fazia aos postulados de Castello em projetos práticos, reafirmando, com isso, a divergência existente entre Castello e seus sucessores, no que concerne à necessidade de uma lei que promovesse mudanças na estrutura agrária”.

José Martins de Sousa, ao analisar a questão agrária durante o período da Ditadura Militar Brasileira em sua obra “A militarização da questão agrária”, considera que a partir de 1966, especialmente no Governo Médici, que a questão agrária foi tratada como um “problema menor”, dando-se maior peso aos interesses privados de empresas rurais que se instalavam pelo país, principalmente na região Amazônica. Para o referido autor, “o governo descomprometeu a Amazônia Legal como solução prevista, no encaminhamento da proposta do Estatuto da Terra, para a questão agrária. Pode-se dizer que essas medidas constituíram uma revogação tácita do Estatuto”¹⁷.

Igualmente, somado ao desinteresse dos militares pós Castello Branco em promover uma reforma agrária social, observou-se, ainda, a repressão com medidas violentas em face dos movimentos sociais de luta pela terra. O desvirtuamento do projeto iniciado por Castello Branco e das promessas legais advindas com a promulgação do Estatuto da Terra em 1964, fez ressurgir os conflitos agrários ao redor do país. Os militantes de movimentos sociais, quer em campo com as guerrilhas quer nas reuniões pacíficas que promoviam, foram tratados com a máxima repressão ditatorial, por vezes resultando em atos desumanos, com uso da tortura e/ou assassinatos daqueles que se insurgiam.

Com efeito, os anos posteriores à promulgação do Estatuto da Terra, ao revés de colaborarem para a sua sedimentação no universo jurídico, bem como consolidar as bases dos institutos nele previstos, serviram, na verdade, para desconstruir aquilo que um dia, mesmo em uma zona de autoritarismo político, anunciava o prelúdio de uma reestruturação do espaço agrário brasileiro.

5. Considerações Finais

Sabe-se que a estrutura da ocupação territorial brasileira, desde a época do Brasil Colônia, fora, em grande parte, responsável pela a atual configuração da concentração de terras e a formação dos latifúndios no país. Tal situação, no decorrer da história jurídico-agrária brasileira fizera com que, antes mesmo de existir um direito fundamental à reforma agrária, consolidou-se um direito à espoliação territorial, à concentração injusta da propriedade rural e até mesmo a um colonialismo agrário em face das minorias sociais que, de alguma forma, necessitam da terra para sua subsistência.

17 MARTINS, José de Sousa. **A militarização da questão agrária no Brasil: terra e poder, o problema da terra na crise política**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1984. p. 45.

E nesse contexto, por sua vez, a luta dos camponeses apresenta-se sob a forma dos Movimentos Sociais Agrários, cujos objetivos não se resumem apenas a tentativas de resolver a questão agrária do país, mas também se direcionam na discussão da distribuição de poder no Brasil. Eis, portanto, que surgem movimentos sociais de luta pela terra, tais como as Ligas Camponesas, na década de 50, e, posteriormente, já nas décadas de 70 e 80, a Comissão Pastoral da Terra e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

Toda essa contextualização fomentou durante os anos 50 e início dos anos 60 uma necessidade real de ao menos tentar implementar no Brasil um projeto de reforma agrária e/ou reestruturação do espaço fundiário. Fazia-se necessário que o país tivesse algum corpo legal que regulamentasse de forma efetiva e condizente com a realidade agrária brasileira as relações oriundas do direito a terra: definição do espaço agrário, classificação das terras, execução da reforma agrária, regulamentação da tributação rural, entre outros.

Somado a isto, observa-se que a necessidade de um corpo legal desta feita também era fruto de um complexo processo histórico das relações políticas, sociais e econômicas existentes no Brasil. No início da década de 60, o país vivia um momento peculiar de sua história, havia a bipolarização global entre capitalistas e socialistas, os movimentos sociais de luta pela terra se mostravam cada vez mais organizados e mais imponentes, gerando uma vulnerabilidade por parte dos detentores de terras do Brasil que se viam ameaçados com as reivindicações dos militantes sociais, além da preocupação infligida à base governista brasileira da eclosão de uma revolução comunista no país.

Assim, em cerca de oito meses de governo pós-Golpe, os militares promulgaram o Estatuto da Terra. De fato, os dois gumes desse corpo legal conviveram harmonicamente nos primeiros anos de Ditadura Militar, isto é, a função “apaziguadora” do Estatuto de acalmar os ânimos das reivindicações dos movimentos sociais de luta pela terra por um projeto de reforma agrária ao mesmo tempo em que tranquilizava os proprietários de terras que se viam ameaçados pela atuação desses movimentos; e a função mediata de suas disposições: regular de forma efetiva as normas sobre o espaço agrário brasileiro.

Tal contexto, entretanto, não durou por muito tempo. Mesmo trazendo institutos inovadores e criando a possibilidade de se implementar uma reforma agrária no Brasil, o Estatuto da Terra não era, em sua integralidade, bem visto aos olhos dos sucessores de Castello Branco, uma vez que a sua base principiológica de cunho reformista não vinha de encontro ao “novo projeto agrário” que os governos militares de Costa e Silva, Médici e Geisel desejavam: a configuração de um complexo agroindustrial no Brasil.

De conseguinte, as políticas governamentais pós-66 voltaram-se apenas a interesses desenvolvimentistas que, no campo, refletiu nos projetos de industrialização do espaço agrário e na expansão das fronteiras agropecuaristas no norte do país, especialmente sobre o bioma amazônico.

Portanto, ainda que o Estatuto da Terra contivesse instrumentos hábeis a, no mínimo, iniciar uma reestruturação do espaço agrário brasileiro, tal possibilidade foi expurgada pelos sucessores do Governo Castello Branco, porquanto não se vinculava ao projeto almejado pelas políticas desenvolvimentistas, ao menos em parte de suas disposições, haja vista que institutos jurídicos como os contratos rurais, financiamento rural e a tributação fundiária foram bem aproveitados pelos militares na consecução de seus projetos.

Dessarte, surge a partir de então a intensificação do processo de expropriação do trabalhador das terras brasileiras, com o consequente aumento dos conflitos agrários entre as décadas de 70 a 90, ao passo que um corpo legal que detinha uma nítida capacidade de mudança social restou por inócuo frente aos interesses que preponderaram no deslinde das relações histórico-políticas do Brasil, ou seja, promoveu-se a desconstrução da Lei nº 4504/64 – Estatuto da Terra.

6. Referenciais Bibliográficas

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A construção social dos conflitos agrários como criminalidade. In : VARELLA, Marcelo Dias (org.). Revoluções no campo jurídico. Joinville: OFICINA, 1998.

BORGES, Paulo Torminn. Institutos Básicos do Direito Agrário. São Paulo: Juriscredi. 1974.

BRUNO, R. Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A nova face política das Elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRJ, 1997

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

CAMPO, R. Lanterna na Popa: Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CASTELLO BRANCO. Discursos Presidenciais – 10/11/1966. In: DE SALIS, Carmem Lúcia Gomes. Estatuto da Terra: origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares. Carmem Lúcia de Salis. Assis, 2008. 230f.

DIAS, R. B. Sob o signo da revolução brasileira: a experiência da ação popular no Paraná. – 1962/1973. Assis: Dissertação de Mestrado, 1997.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto . Violência e democracia no campo brasileiro: o que dizem os dados de 2003. In: Conflitos no campo: Brasil 2003. Goiânia: CPT Nacional, 2003. p.22.

GOLDSTEIN, Gisela Taschner. Trabalho e dominação no capitalismo monopolista: um esboço de sistematização. Revista de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, out/dez 1986.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. 6. ed. Goiânia: AB, 2005.

MARTINS, José de Sousa. A militarização da questão agrária no Brasil: terra e poder, o problema da terra na crise política. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

NETO, Sulaman Miguel. A Questão Agrária. Campinas: Bookseller Editora, 1997.

PALMEIRA, M. Reforma Agrária e Constituição. Ciência Hoje, 6 (35), nov. 1997.

PRADO JUNIOR, Caio. A questão agrária no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2000

STÉDILE, J.P. A questão agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária (1946/2003). São Paulo: Expressão Popular, 2005.