

No que se refere ao arrendamento e às parcerias, a meta era promover a “*humanização das relações estabelecidas*,”<sup>277</sup> com a formulação de uma legislação específica, evitando as distorções e a exploração comuns em várias regiões do país, entre contratantes e contratados. Em um segundo momento, após o levantamento cadastral considerado imprescindível para o conhecimento mais apurado da realidade agrária do país, a intenção era privilegiar os arrendatários e parceiros como possíveis beneficiários da reforma, em função da experiência com o trato da terra. Assim como a regularização das terras dos posseiros que estivessem enquadrados nas especificidades do Estatuto.<sup>278</sup>

Para o grupo, a estrutura agrária brasileira era problemática sob vários aspectos, desestimulava a produtividade e estimulava os conflitos agrários. Da conjugação desses fatores, ainda resultavam as péssimas condições de vida de parte dos trabalhadores rurais.

Partia-se do princípio de que, embora a atuação dos movimentos sociais organizados tivesse sido praticamente anulada por ocasião do golpe, os conflitos agrários persistiam, ainda que de forma isolada em várias regiões do país. A situação considerada “controlada” sob o ponto de vista político não deixou de causar impactos negativos sobre o setor produtivo, acentuando o clima de permanente intranquilidade e instabilidade, e contribuindo para a reafirmação de um “perigoso círculo vicioso”, terreno fértil, segundo o governo, para o fortalecimento e desenvolvimento das idéias dos ideais socialistas.

Assim, para o governo e o grupo de trabalho, a estrutura agrária alimentava diversos problemas que se manifestavam em cadeia, ou seja, problemas de ordem econômica, social e política. A ruptura desse processo implicava na adoção de medidas que forçassem os proprietários de terras ociosas a produzir, possibilitando o alargamento do setor produtivo e facilitando o acesso dos trabalhadores a terra.

A defesa do acesso a terra pode ser resumida na frase utilizada por Roberto Campos no livro *A Lanterna na Popa*: “*o homem que possui sua própria terra torna-se melhor defensor de sua própria liberdade*.”<sup>279</sup> Evidentemente, essa frase simbolizava o pensamento do governo e do grupo quanto ao aspecto político da reforma, onde havia: a crença de que facilitando o acesso a terra e dando condições para que os futuros proprietários produzissem e aumentassem sua renda per capita, conseguiriam barrar a assimilação dos ideais de esquerda no meio rural.

---

<sup>277</sup> CAMPOS, R. *A Lanterna na Popa*, op. cit. p.684.

<sup>278</sup> De fato tanto o pré-projeto do Estatuto quanto sua versão final no capítulo IV, seção I, II, III e IV estão dispostos o regulamento quanto a utilização temporária da terra, seja na forma de arrendamento ou parceria. Na seção IV estabelecem-se as regras para ocupação e domínio de posse das terras públicas.

<sup>279</sup> CAMPOS, R. *Lanterna na Popa*, op. cit. p.686.

A execução da reforma agrária era entendida, então, como um meio de fortalecer o princípio da propriedade privada e não o contrário. Somava-se ainda a esse preceito, a idéia de que a concessão de terra ou sua posse definitiva operasse favoravelmente no que se refere à intensificação das atividades agrícolas, atuando como princípio ativo rumo à adoção de técnicas modernas de produção.

## **2.5 - O ESTATUTO DA TERRA E O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS SEUS CONCEITOS ESSENCIAIS NO ÂMBITO DO GRET**

As contendas foram comuns e as divergências, otimizadas pela multiplicidade de conceitos resultantes das experiências políticas e ideológicas de cada integrante com relação à temática, por vezes ameaçaram tanto o avanço do projeto quanto a continuidade do próprio grupo. No entanto, a construção minuciosa dos conceitos e diretrizes do projeto, valeu-se da constatação de seus membros quanto à importância de uma lei que regesse, tanto a questão da reforma agrária quanto da propriedade da terra e o seu uso. Segundo José Gomes da Silva,

No transcorrer deste processo, a polarização ficou muito clara, a ponto de a gente pensar, em determinado momento, em sair. Mas, nós examinamos a situação e resolvemos ficar. O grupo achou que seria melhor a gente engolir o sapo. Seria um sacrifício muito grande, calar até o final para tentar dar essa contribuição de campo que necessitava principalmente do Lorena, que trabalhara na revisão Agrária em São Paulo, e tinha participado dos projetos de campo e sabia pelo menos como não fazer, como evitar os erros que tinham sido cometidos.<sup>280</sup>

É preciso destacar o papel assumido pelo grupo de São Paulo, claramente definido na fala acima citada. O grupo, a partir dos desentendimentos relativos à questão da tributação, passaria a exercer a função de “contrapeso” e de contestação frente às decisões e definições, que a seu ver, poderiam comprometer a exequibilidade da proposta. Além desse papel fiscalizador, o grupo, representado por José Gomes da Silva, seria companhia freqüente de Roberto Campos nos debates organizados com as várias organizações de classe e com os partidos políticos no Congresso, bem como nas audiências com o Presidente, para explicar e muitas vezes tentar convencê-lo da inclusão de temas que, apesar de polêmicos e impopulares sob a ótica dos proprietários de terras, eram de extrema importância para a formalização do Estatuto da Terra.<sup>281</sup>

<sup>280</sup> Entrevista de José Gomes da Silva. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, op. cit. p.06.

<sup>281</sup> De acordo com depoimentos de José Gomes da Silva e Lorena, Castello Branco cultivava os debates e direcionava seu apoio, geralmente, após ouvir os argumentos das diversas partes discordantes. Por ocasião da

Se a defesa da reforma agrária constituiu-se na amálgama entre os participantes do grupo, contribuindo para a continuidade dos trabalhos, não podemos deixar de destacar o papel desempenhado por Castello Branco nesse período. O acompanhamento em todas as fases de construção da proposta permitiu que interviesse quando as discordâncias alcançavam o grau do impasse, atuando como “voto de minerva”. Isso não quer dizer, obviamente, que suas decisões em apoiar determinadas ações em detrimento de outras fossem, fundamentalmente, imparciais. No entanto, ao abrir-se para o debate com elementos que defendiam visões diferenciadas sobre o processo, criou um “elo de confiança” que auxiliou na manutenção do GRET. Ou seja, o grupo de São Paulo, mesmo ciente da simpatia do Presidente para com as diretrizes formuladas pelos remanescentes do IPES/Rio

---

intensa pressão exercida pela classe patronal paulista, Castello Branco, comprometeu-se a ouvir as reivindicações dos representantes de São Paulo sobre o Estatuto da Terra antes de submetê-lo a avaliação no Congresso Nacional. Segundo Gomes da Silva, estavam presentes nesta reunião ele próprio como assessor de Roberto Campos e Paulo de Assis Ribeiro, também assessor de Campos, defendendo os interesses da classe patronal paulista: Saulo de Almeida Prado – Presidente da Sociedade Rural Brasileira, Plínio de Correia de Oliveira, Delfim Neto, entre outros. Na reunião o principal ponto discutido referia-se a posição da classe patronal, pró-colonização, mas frontalmente a uma lei que regulamentasse a questão da reforma agrária. Segundo Gomes da Silva, os proprietários argumentavam que “(...) não precisaria fazer a reforma porque a colonização resolveria tudo”. A proposta apresentada pelos paulistas contava com o aval do Delfim Neto, inclusive a presença do Delfim nessa reunião deve-se a sua postura contrária a reforma agrária, manifestada claramente nos governos posteriores a Castello, quando o mesmo tornou-se ministro. Gomes da Silva ressalta que: “Eles pegaram o Delfim como assessor, mas na reunião com os representantes de São Paulo ele quase não falou nada. O pessoal de São Paulo era muito arrogante, muito agressivo, e logo no começo da reunião eles partiram para o ‘pau’ em cima do Paulo e de mim, que éramos assessores do Roberto Campos. Essa reunião já estava comprometida porque eles estavam vendo ali a figura da CEPAL e um discípulo do prof. Carvalho Pinto. Se dependesse dessa reunião, a gente teria perdido feio. Depois da reunião o Castello Branco então me chamou e disse que estava resolvido ficar com a gente (...)” e para ilustrar sua decisão fez a seguinte declaração: “contou Castello que: - isso é a mesma coisa que no Ceará. No Ceará quando falam bem do caixeiro, quando a freguesa fala bem do caixeiro é porque o caixeiro não lhe serve. De modo que vocês são bons caixeiros, porque vieram falar mal de vocês.” Entrevista com José Gomes da Silva, cedida a Regina Bruno em 14/08/84.

Em outros momentos, no que se refere a estruturação do Estatuto, na qual participou ativamente, lançava questionamentos, sobre supostas brechas deixadas pelo grupo, para que estes procurassem saídas ou então argumentos adequados para a defesa de determinadas teses. Na ocasião da visita de De Goulle ao Brasil, Castello Branco cedeu o Palácio das Laranjeiras no Rio e hospedou-se no Copacabana Palace com todo o grupo de estudos sobre o Estatuto da Terra. De acordo com Gomes da Silva, “ele disse que o grupo não se dissolveria, e que continuaríamos a trabalhar. ‘Peguem um apartamento do meu lado, qualquer coisa estou ali’. Diversas vezes ele saiu do apartamento dele e foi ao nosso discutir um caso qualquer. Um dia ele disse: ‘Está bem, vamos desapropriar os latifúndios, mas e meu compadre do Ceará?’ Mas, presidente, que história é essa de compadre do Ceará?, perguntamos. O compadre do Ceará era uma figura que ele imaginou, uma pessoa tem um latifúndio mas quer transformá-lo em empresa. No Estatuto da Terra havia quatro tipos de módulos: o latifúndio por dimensão, latifúndio por exploração, a empresa e o minifúndio. A empresa, que resultou, hoje, na figura da propriedade produtiva, está fora da desapropriação. O compadre queria recuperar o latifúndio dele, o que ele poderia fazer? Era um problema novo. O cara quer ser bonzinho, quer se converter, o jeito é dar um pedaço, uma parte. No Estatuto da Terra tem um artigo para o cara que quer fazer isso”. Entrevista com José Gomes da Silva. In: **Fundação Perseu Abramo**, nº 21, maio/julho de 1993. O problema novo colocado por Castello, visava responder as acusações de inflexibilidade da proposta, o que poderia dificultar a aprovação do projeto no Congresso. Além disso, a reflexão procurava sinalizar que o projeto não tinha uma base simplesmente confiscatória, mas produtivista, ou seja, seriam verdadeiramente punidos os que mantivessem suas propriedades com caráter especulativo ou a margem da lei que passaria vigorar com sua aprovação.

e das limitações políticas existentes, encontrou na flexibilidade do Presidente, baseada no poder de argumentação das partes, uma importante brecha para a introdução de algumas “(...) inovações no tocante às Cooperativas Integrais de Reforma Agrária, dispositivos sobre terras públicas, medidas de proteção à economia rural e direito agrário,”<sup>282</sup> além da questão da tributação e dos órgãos de gerenciamento da reforma agrária e da política agrícola.

A essa fase conturbada de “ajustamento” no interior do grupo, seguiu-se o que poderíamos denominar de 2ª fase, marcada pela tarefa de dar forma à lei demarcando seus conceitos norteadores e os instrumentos que a colocariam em andamento.

Desde a primeira versão, o conceito chave referia-se ao de Reforma Agrária, até porque derivaria desta a definição dos demais conceitos e instrumentos do Estatuto da Terra. Sendo assim, no primeiro rascunho do projeto, a Reforma Agrária aparecia como “*um conjunto de providências que visa a ampliação da classe média rural a partir da modificação do regime de posse e uso.*”<sup>283</sup> Em sua versão final a Reforma Agrária adquire uma caracterização mais robusta, em que se ressaltava a “*a melhor distribuição de terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.*”<sup>284</sup> Mas como atender a tal postulado e, ao mesmo tempo, não ferir a questão do direito de propriedade? Como modificar o regime de posse e uso da terra, promovendo uma melhor distribuição, sem ferir os preceitos estipulados pelo governo? Vale lembrar que para este, a reforma não deveria ser nem socialista nem coletivista, e sim capitalista com forte ênfase no aumento da produtividade, proporcionado pela oferta de terras aos trabalhadores interessados juntamente com benefícios creditícios para incentivar a modernização do setor diminuindo, concomitantemente, com o aumento da renda, a miséria no campo. Além de forçar os proprietários de terras ociosas a produzir ou parcelar a propriedade, aumentando, dessa forma, os níveis de oferta de empregos e a diminuição da taxa do êxodo rural.

Estava fora de cogitação o estabelecimento de um limite máximo para o tamanho da propriedade a ser aplicado em todo o país, sob pena de desestabilizar todo o setor produtivo, além das implicações políticas que tornariam impossível sua aprovação no

---

<sup>282</sup> SILVA, J. G. **A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?**, op. cit. p.122.

<sup>283</sup> **Anteprojeto do Estatuto da Terra**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 63, 1964 i.

<sup>284</sup> **Estatuto da Terra**, Lei 4504 de 30 de novembro de 1964.

Congresso, já que o estabelecimento de um limite máximo para as propriedades era entendido com uma medida confiscatória.

No tocante ao direito de propriedade, pedra angular das discussões sobre a reforma agrária, desde o pré-64, Paulo de Assis Ribeiro no documento “*O processo Brasileiro de Reforma Agrária*” destacava a importância de se atrelar o direito de propriedade ao uso que se fazia da mesma, no sentido do cumprimento ou não de sua função social, pois segundo esse,

A constituição de 1946 fixou, no artigo 147 a norma de que o uso da propriedade da terra será condicionada ao bem-estar social, e que a lei poderá promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, desde que observado o preceito do parágrafo 16 do art. 141, que garantia o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Antes e depois de promulgada a Constituição, cogitou-se da elaboração da Lei que deveria tornar efetiva aquela norma, ampla no art.147 e profundamente restritiva do parágrafo 16 do art. 141. Ampla, já que, condicionado ao bem –estar social, o uso da propriedade a ninguém seria lícito mantê-la em sua posse se não estivesse usando com observância de sua função social. Assim, nos casos de inobservância dessa norma seria lógico admitir-se a distinção de garantia do direito de propriedade entre os que se enquadrassem na norma do art.147 e os que a violassem. Restringiu-se por isso mesmo, a indenização em dinheiro, sem qualquer condicionamento do uso da propriedade dentro de sua função social.<sup>285</sup>

Objetivava-se manter a amplitude da lei que buscava garantir a igualdade de oportunidade no quesito distribuição de terras, mas tentava-se disciplinar a “manutenção” do direito de propriedade, mediante o cumprimento de determinados compromissos. Neste caso, estabelecidos pelos fundamentos norteadores da “função social”, cujo “*principal elemento é o trabalho, o cultivo da terra, no interesse do bem comum, como ensina a tradição jurídica brasileira desde suas origens portuguesas*”<sup>286</sup>. No Estatuto da Terra, desde sua primeira versão a questão da função social da propriedade adquire uma definição mais ampla, fincando o balizamento na questão da produtividade e não somente no fator “cultivo da terra”, incluindo, assim, qualquer atividade, desde que favorecesse o bem estar dos envolvidos no processo de produção. Dessa forma, a propriedade cumpriria integralmente a sua função social quando:

(...) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de

<sup>285</sup> **O Processo Brasileiro de Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964 g. p.10.

<sup>286</sup> **Fundamentos do Processo de Reforma Agrária.** Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 129, 1964. p.07.

produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.<sup>287</sup>

O condicionamento do direito de propriedade, bem como o seu uso na função social era de extrema importância para colocar em andamento a engrenagem do Estatuto da Terra, atendendo as prerrogativas dos seus idealizadores. Em teoria, a função social justificava a desapropriação por interesse social e o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública, e foi justamente esse particular, segundo Paulo de Assis Ribeiro, que “*polarizou e radicalizou o processo para a estruturação de uma Reforma Agrária no Brasil*”.<sup>288</sup> Cientes do risco político, enfatizado pela afirmação acima, a defesa de tal princípio ligava-se ao fato de que a vinculação e a regularização do uso da terra ao cumprimento de sua função social, poderia funcionar como um poderoso instrumento de pressão junto aos proprietários que mantinham grandes extensões de terras ociosas, uma vez que seu descumprimento, em tese, acarretaria a perda parcial ou total da área com indenização de títulos resgatáveis em um prazo máximo de vinte anos e não mais a vista e em dinheiro.

Ainda que o direito de propriedade se constitua inviolável, a forma como ele estava sendo utilizado, ou melhor dizendo, a forma como as propriedades estavam sendo exploradas, tornou-se para o primeiro governo militar, quase que uma questão de “utilidade pública,”<sup>289</sup> tendo em vista a política de reestruturação econômica do país que requereria um desenvolvimento equilibrado entre o setor agrícola e o industrial.<sup>290</sup> Neste sentido, exigia-se o comprometimento dos proprietários com esse projeto maior. Tal prerrogativa levou Paulo de Assis Ribeiro a fazer a seguinte afirmação: “*quanto ao pagamento, em títulos das indenizações devidas pelas desapropriações, sua necessidade decorria, como dissemos, mais de uma razão moral do que de uma exigência de ordem financeira(...)*.”<sup>291</sup> É claro que o fator financeiro contava, pois o pagamento das indenizações em títulos causaria um impacto bem menor para os cofres públicos do que o pagamento em dinheiro,<sup>292</sup> no entanto,

---

<sup>287</sup> **Estatuto da Terra**, lei 4504 de 30 de novembro de 1964.

<sup>288</sup> **O Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

<sup>289</sup> A expressão destacada tem a função de explicitar que para o governo, a forma de exploração da propriedade ultrapassava os limites da mesma, ou até mesmo do campo, recaindo de forma negativa ou não sobre toda a sociedade.

<sup>290</sup> CNBB. **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**. São Paulo: Edições Paulinas, 1976. p.79.

<sup>291</sup> **O Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

<sup>292</sup> Devemos ressaltar que a intenção era que a reforma agrária fosse auto-financiada por meio dos recursos provenientes da aplicação da tributação progressiva e regressiva.

a “razão moral” destinava a caracterizar a falta de comprometimento dos proprietários com o processo de reestruturação econômica, política e social do país, justificando, nestes termos, uma possível desapropriação.

O empenho em classificar as propriedades em consonância com os preceitos da função social atendia um outro princípio, a saber, a preservação das propriedades consideradas produtivas. Com isso, abria-se, uma brecha por onde se viabilizaria a permanência das grandes propriedades utilizadas com observância de sua função social. Vale lembrar que para o governo, o problema não se centrava na grande extensão da propriedade, mas sim na sua improdutividade.

A rigor, a operacionalização da observância ou não da função social, a desapropriação e indenização em títulos da dívida pública, trazia em seu bojo a retomada do movimento pró-mudança constitucional. A revisão dos artigos da Constituição iniciou-se, conjuntamente com a formação do GRET, em meados de abril de 1964, mas sua aprovação pelo Congresso somente aconteceu em 09 de novembro de 1964, com forte reação dos contra-reformistas. De acordo com a Emenda Constitucional n.º10, a Constituição de 1946, nos itens selecionados no texto, passaria a ter a seguinte redação:

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

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo eminente, como a guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar a propriedade particular, se assim o exigir o bem público. Ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.

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

§ 1º Para fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 2º A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3º A desapropriação de que trata o § 1º é de competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro,

§ 5º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será de competência de órgãos colegiados constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

§ 6º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.<sup>293</sup>

Sobre a fase de elaboração do Estatuto, pesava, ainda, a concepção de que os princípios a serem elaborados deveriam ter um alcance nacional, mas ao mesmo tempo atender as diversidades regionais, ou seja, tanto o governo quanto o GRET

(...) desaconselhavam um sistema rígido e uniforme para a aplicação nas diversas regiões e sub-regiões de uma mesma superfície territorial de oito milhões de quilômetros quadrados onde se verifica, por sua vez, a diversidade de clima, densidade demográfica, desenvolvimento, distribuição da propriedade rural, formas de exploração (do ponto de vista legal, técnico e de destinação agrícola e pastoril), de alfabetização e estado sanitário.<sup>294</sup>

Nesse sentido, é possível afirmar que todo o trabalho de elaboração do Estatuto foi balizado para atender a essa perspectiva, que lhe conferiu um alto grau de complexidade e burocratização, dificultando, posteriormente, sua operacionalização. Do atendimento à diversidade regional, seguiu-se o engessamento da proposta.

Na ótica do grupo, para que a proposta alcançasse uma aplicação realista dentro da diversidade de condições e estágios de desenvolvimento, tornava-se imprescindível a realização do processo de zoneamento do país, “*visando delimitar regiões homogêneas tanto do ponto de vista sócio econômico como da estrutura agrária do país*”.<sup>295</sup> Previa-se, então, com o zoneamento o enquadramento da situação agrária em quatro regiões:

-regiões ainda em curso de ocupação econômica em que se situam áreas pioneiras carentes de programas próprios de desenvolvimento, de povoamento e de colonização;

<sup>293</sup> Emenda Constitucional n.º 10 de 09 de novembro de 1964. In: SILVA, J. G. **A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?**, op. cit. p.144. Além dos dispositivos elencados acima, a emenda constitucional transferia para a União a competência de fixar os critérios para lançamento e cobrança da tributação e, ainda, disciplinava questões relacionadas à ocupação de terras devolutas e públicas. Nestes casos, segundo Gomes da Silva, a emenda “aumentou para 100 hectares a prioridade dos posseiros para a aquisição de terras devolutas, e reduziu a menos de 1/3 o limite para a concessão de terras públicas, sem a autorização prévia do Congresso Federal. Finalmente, ampliou para 100 hectares o limite para o exercício de direito de usucapião pro labore”. Idem p. 144 e **Jornal O Estado de São Paulo**, 04/10/1964.

<sup>294</sup> **Justificativa de Anteprojeto de lei de Reforma Agrária**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Rio de Janeiro. Caixa 57, 1964. p.05.

<sup>295</sup> **O processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit. p.13.



- regiões já economicamente ocupadas, porém, onde predomina uma economia de subsistência, carecendo, assim, de uma assistência adequada e transformação de sua estrutura agrária para sua incorporação à economia de mercado;
- regiões em estágio avançado de desenvolvimento social e econômico em que não ocorrem, ainda, tensões sociais de vulto e nas quais será desenvolvido o aperfeiçoamento tecnológico por meio da assistência à economia rural e por fim,
- regiões críticas entre as quais serão selecionadas as áreas prioritárias para a execução da reforma agrária.<sup>296</sup>

Porém, a aplicação do zoneamento dependia de dados estatísticos precisos e foi justamente esse particular que dificultou o trabalho, não somente do zoneamento em si, como também da definição das áreas prioritárias para a execução da reforma agrária de caráter “emergencial”. Para Lorena, integrante do GRET, tanto os dados estatísticos do censo de 1960, relacionados à densidade demográfica, quanto o censo agrícola não eram precisos. As informações sobre ocupação espacial, os tipos de estabelecimentos, a relação entre proprietários e não proprietários na população total dedicada à agricultura, a dimensão das terras públicas e devolutas, enfim, todo o rol de números associados à terra precisavam ser revistos. Até porque, segundo Lorena, os dados foram publicados parcialmente e se referiam apenas a alguns Estados.<sup>297</sup> Parte dos problemas apresentados deve-se ao fato do trabalho estatístico ter sido baseado, em parte, em dados ultrapassados, herança de pesquisas anteriores.

Em entrevista a Regina Bruno, Lorena apontava que

O recenseamento de 1960 foi à coisa mais relaxada que houve até hoje no Brasil. Com uma autorização por escrito do Presidente da República, nós entramos em todas as repartições para procurar o que havia de dados estatísticos, por que o IBGE não tinha uma coleção para nos fornecer

<sup>296</sup> **O processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit. p.p. 13/14. Neste documento também estão descritos os complexos, do ponto de vista operacional, dos índices utilizados para o zoneamento. De acordo com o documento, “para a delimitação do zoneamento do País e caracterização das áreas homogenias, estabeleceu-se um índice sintético, que foi calculado, para cada unidade geográfica do País, considerando-se, o produto da média geográfica de 3 índices específicos por uma função demo-econométrica relacionada com o sentido econômico da área, em face de sua posição geográfica relativamente aos centros econômicos de várias ordens existentes no País. (...) Os três índices admitidos foram calculados levando-se em conta, para cada unidade geográfica, considerada:

-para o índice de caráter fundiário: a intensidade de ocorrência de áreas em imóveis rurais, acima de 1000 ha e abaixo de 50 ha, a área média dos estabelecimentos, e a porcentagem de ocupação jurídica da superfície rural total.

-para o índice que exprime as condições demográficas: a população rural, a densidade rural e o incremento demográfico médio;

-e, para o índice que exprime as condições geo e socioeconômicas, a dependência da população ativa do setor agro-pecuário e extrativista; a área média das propriedades, por pessoa ocupada; e a porcentagem da força de trabalho relativa aos proprietários e seus dependentes familiares sobre a força de trabalho total de pessoas ocupadas.”

<sup>297</sup> **A relação Homem – Terra no Brasil**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, Caixa 53, 1964 h.

desse recenseamento. Nós fomos catando, se vocês quiserem procurar, vocês vão encontrar, aqui, de biblioteca de repartições diferentes. Cada pedaço foi arranjado em um lugar. Não fizeram uma penetração completa no IBGE, uma das coisas que descobrimos foi o censo demográfico de 1960, foi publicada a sinopse preliminar do recenseamento. Publicou a sinopse preliminar com base na folha de pagamento dos recenseadores que recebiam com caneta, quer dizer, se um recenseador desonesto, quisesse ganhar mais era só aumentar a população. E depois fizeram um trabalho de revisão para publicar definitivo. Publicaram o definitivo em três estados do Brasil. Vocês são obrigados a saber quais: Sergipe, Alagoas e Espírito Santo. Os três estados maiores do Brasil. E morreu, não continuou o trabalho. E nós fomos encontrar esse material numa casa lá para as bandas do Jardim Botânico. Amontoado, completamente revolvido. O IBGE mudou duas vezes de sede nesse período. Eu tenho a impressão que eles pegavam um trator, uma faca e juntavam aqueles papelões e chegava com o caminhão e despejava lá. Só que numa situação dessas, era mais barato fazer um novo recenseamento do que tentar tirar qualquer coisa daquele material.

Nesse contexto, inseria-se a questão do cadastramento rural obrigatório. Para zonear, ou seja, para selecionar as áreas do território que comporiam cada região discriminada pelo zoneamento, fazia-se necessário um mapeamento mais preciso sobre as áreas ocupadas sob a perspectiva das modalidades de propriedades previamente definidas no processo de construção do Estatuto da Terra. Além disso, o grupo previa que o cadastramento, base para a aplicação da tributação das terras, permitiria fazer um levantamento das terras públicas destinadas à colonização e à regularização de domínio de posse, *“dando condições aos atuais ocupantes para o uso pacífico e tranqüilo das terras que exploravam ao abrigo de litígios e conflitos”*.<sup>298</sup>

Para se ter uma idéia da dimensão deste trabalho, basta salientar que havia mais de 4 milhões de imóveis rurais, em mais de 4.000 municípios, numa área total de 8,5 milhões de Km<sup>2</sup> de território, mobilizando para o trabalho de coleta de dados mais de 100.000 auxiliares executivos.<sup>299</sup> Somava-se a isso o fato de que a coleta de dados era praticamente realizada de forma manual, sobre uma extensão territorial de proporções continentais, o que no mínimo inviabilizava o cruzamento dos dados. No entanto, pelas condições políticas do contexto, criou-se a visão, de certa forma megalomaníaca, que este

---

<sup>298</sup> CNBB. **Pastoral da Terra: Posse e Conflitos**. p. 71. Paulo de Assis Ribeiro, destacava que o cadastro rural permitiria o conhecimento da estrutura agrária brasileira e forneceria, segundo esse, “elementos para a aplicação do sistema tributário de progressividade e regressividade, além de elementos de controle sobre as formas de exploração social e econômica dos imóveis, sobre as condições de arrendamento e parcerias; sobre o descumprimento dos dispositivos do Estatuto de Trabalhador Rural (...)”. Também gerariam os elementos que orientariam “(...) os trabalhos de identificação de terras públicas e de terras devolutas e de regularização de títulos das áreas ocupadas por posseiros ou sem títulos regulares por conflitos de domínio (...)” **Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit. p.18.

<sup>299</sup> **Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

trabalho complexo pelas limitações operacionais, realizar-se-ia dentro do menor prazo possível e que o curto período do governo Castello seria suficiente para finalizá-lo e colocar em pleno funcionamento toda a estrutura do Estatuto da Terra. Roberto Campos, ao realizar uma reflexão *a posteriori* sobre esses dispositivos afirmava que

Acusava-se, justificadamente, o Estatuto da Terra de ser uma lei extremamente complexa. Além dos módulos regionais variáveis, a partir dos quais se calcularia a incidência dos tributos, estes seriam ajustados progressivamente, em função do tamanho da terra e sua proximidade do centro de consumo, e regressivamente, em função do grau de aproveitamento econômico e utilização social da propriedade. Não havia, entretanto, alternativas a essa complexidade, em virtude das dimensões continentais do país e diversidade de situações regionais e de concentração populacional. A fórmula tradicional, e mais simples, de reforma agrária através da fixação de um limite máximo, e relativamente baixo, da dimensão da propriedade, não seria apropriada. Sob certos aspectos, sem dúvida, o Estatuto da Terra foi um sonho tecnocrático, com modulações difíceis de aplicar num país com defasados cadastros rurais e numa época em que o uso da informática na administração pública era quase inexistente. Boa parte do governo Castello Branco foi gasta no duro trabalho de montagem de cadastros rurais, de definição de módulos regionais e de ativação da sistemática do imposto territorial rural, que seria o principal instrumento de reforma agrária. Havia nada menos que 4 milhões de propriedades a cadastrar, e era complexo o trabalho de fixar os quatro coeficientes norteadores da tributação: utilização da terra, eficiência econômica, condições sociais e rendimento agrícola.<sup>300</sup>

Percebe-se que a montagem do Estatuto exigia dos integrantes do GRET, a abertura de várias frentes de trabalho, que no fechamento do “esqueleto” geral da proposta tinham que se encaixar de forma sincrônica. Desta feita, o zoneamento requeria o cadastramento e este por sua vez exigia a definição das categorias sobre as quais incorreria a classificação das propriedades por meio do cadastramento. Tais modalidades definir-se-iam com base no módulo rural, com características variáveis de acordo com a região. Instituído pelo GRET, o módulo rural foi estabelecido para ser, segundo Paulo de Assis Ribeiro,

Uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e as condições de seu aproveitamento econômico. Como conceito físico, o módulo é definido pela área agricultável, que deve ser considerada em cada região e para cada tipo de exploração. (...) A regionalização do país para a fixação da dimensão dos módulos, foi determinada em função das características ecológicas e econômicas homogêneas, levando-se em conta o nível tecnológico compatível em cada uma das zonas típicas, definidoras do tipo de exploração intensiva e extensiva a ser admitido. Os tipos de exploração considerados foram agrupados em seis grandes áreas: hortigranjeira e pecuária de pequeno porte; lavoura permanente; lavoura temporária; pecuária de médio porte; pecuária de grande porte e florestal.

---

<sup>300</sup> CAMPOS, R. A *Lanterna na Pupa*, op. cit. p. 694.

Nos termos do Estatuto da Terra, o módulo rural equivaleria à propriedade familiar, considerada o tipo ideal de propriedade a ser implantada com a reforma agrária. Neste sentido, estabelece o Estatuto que a distribuição de terras somente efetivar-se-ia sob a forma de propriedade familiar.<sup>301</sup> Desde suas primeiras versões, a propriedade familiar constituir-se-ia no imóvel rural que “*direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros.*”<sup>302</sup>

Se a propriedade familiar constituía a base de referência do módulo rural, e se o módulo, de acordo com Bruno, “*era considerado a ferramenta básica de todo o processo de reformulação da estrutura agrária*”, a propriedade familiar tornou-se, diretamente, a base de cálculo para as demais modalidades de propriedades, o que enfureceu a classe patronal sob o argumento de que ao privilegiar a propriedade familiar, automaticamente estar-se-ia condenando moralmente as propriedades que excedessem a tais limites.<sup>303</sup>

Assim, a partir do conceito de módulo seguia-se a definição de latifúndio, minifúndio e empresa rural. No que concerne ao termo latifúndio, este foi subdividido quanto à sua dimensão e nível de exploração. Portanto, de acordo com o Estatuto da Terra, latifúndio é o imóvel rural que “*exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b da lei, tendo em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine*”. Pelo artigo 46, os limites máximos permitidos para a área dos imóveis rurais não deveriam exceder a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural, nem a 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona.<sup>304</sup> O latifúndio por exploração, mesmo não excedendo o limite máximo de área, tinha a função de caracterizar as propriedades mantidas com fins especulativos e inexploradas em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais, ou então, que fossem deficientes ou inadequadamente exploradas, de modo a vetar-lhe a classificação como empresa rural.

Para o GRET e para o governo, latifúndio e minifúndio foram encarados como problemas centrais da estrutura fundiária brasileira pelas graves conseqüências que geravam, sejam elas, políticas, econômicas e sociais. Mas, em uma escala de valor o latifúndio mantido com fins especulativos era moralmente inaceitável, uma vez que não

---

<sup>301</sup> **Estatuto da Terra**, op. cit. p.19.

<sup>302</sup> *Idem*, p.14.

<sup>303</sup> **Processo Brasileiro de Reforma Agrária**, op. cit.

<sup>304</sup> *Idem*, p.p.14 /27.

possuía as limitações financeiras do meio e, obviamente, de área, sua improdutividade era conscientemente mantida. Neste caso, cabia extingui-lo de forma acelerada, pela inobservância de sua função social. Já os minifúndios, caracterizados como os imóveis rurais de área e possibilidades inferiores à propriedade familiar<sup>305</sup> eram analisados sob outro prisma. Considerava-se sua ineficiência econômica, como resultado inevitável da conjugação de fatores inerentes à própria estrutura agrária, bem como das suas limitações econômicas e de área, decorrendo desse quadro um processo de constante subdivisão a cada nova geração.

A inversão desse quadro dependeria, segundo o GRET, da junção de duas perspectivas: uma macro, resultante do ajustamento da estrutura agrária como um todo e outra mais pontual, com base em medidas que objetivavam aumentar e intensificar a área produtiva dos pequenos proprietários. Dentre essas, figuravam as desapropriações e realocação dos proprietários em imóveis rurais familiares, com o suporte técnico das Cooperativas Integrais de Reforma Agrária (CIRA).<sup>306</sup>

No decorrer dos trabalhos de definição das categorias de propriedades, o GRET ainda tentava demarcar uma quarta categoria de propriedade, a chamada Empresa Rural. De acordo com o especificado no Estatuto, considerar-se-ia Empresa Rural “*o empreendimento de pessoa física e jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condições de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel, segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo.*”<sup>307</sup>

Neste item houve uma clara tentativa de flexibilização do conceito, que poderia abarcar desde uma propriedade familiar que fosse explorada racionalmente dentro de condições de rendimento econômico satisfatório para a região, até uma grande propriedade que também atendesse a esses preceitos.

Enquanto a propriedade familiar era considerada o modelo ideal de propriedade a ser implantado com a reforma agrária, a empresa rural era o modelo ideal de exploração econômica a ser atingido ou preservado. Porém, o grupo não as encarava como categorias estanques e antagônicas, pois o ideal, segundo o GRET, seria que, pela exploração racional

---

<sup>305</sup> **Estatuto da Terra**, op. cit. p.14.

<sup>306</sup> Segundo o Estatuto da Terra, a CIRA é “(...) toda sociedade cooperativista mista, de natureza civil, criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira e técnica do poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar ao demais objetivos previstos na legislação vigente”. **Estatuto da Terra**. Título I, op. cit. p.15.

<sup>307</sup> Idem, p.14.

e intensificação da produtividade, as propriedades atingissem o “status” de empresa rural familiar.

Longe de ser entendido como um “descuido” dos elaboradores do Estatuto, a flexibilidade apresentada pela elaboração do conceito atendia aos princípios de “proteção” às propriedades que não se enquadravam na modalidade de propriedade familiar em função de sua dimensão, mas que ao mesmo tempo, sob o ponto de vista do governo e do grupo, enquadravam-se na categoria de produtiva, já que uma, vez avaliada como empresa rural, esta, segundo o Estatuto, não poderia ser passível de desapropriação. A flexibilidade representava, ainda, uma forma de enquadramento legal nos ditames do Estatuto, quando houvesse interesse dos grandes proprietários em “legalizar” a situação de suas propriedades condicionando-as à sua função social.

O dispositivo legal acabou transformando-se em uma brecha que, ao longo de sua vigência, avalizou e estimulou a criação de grandes empresas agropecuárias no norte do país, pois o subterfúgio de adaptar-se ao enquadramento de empresa rural deixava-as fora dos limitadores de extensão aplicados aos latifúndios.

A flexibilidade do termo ajuda a identificar o confronto de objetivos do governo: preservar e reformar. Para este, a conjugação destes termos não parecia antagônicos entre si, representavam dois lados de uma mesma moeda que se complementavam. O modelo representava o dilema do governo entre fazer a reforma preservando setores considerados com grau de produtividade satisfatório e, em atendimento à função social, objetivava-se promover o equilíbrio de desenvolvimento entre as quatro regiões estipuladas pelo zoneamento, aquelas em curso de ocupação, ou seja, as regiões pioneiras, nas quais não existia pressão sobre a terra e as localidades economicamente ocupadas, mas com a persistência da economia de subsistência. Nestes dois casos não se pensava em reforma agrária no sentido de distribuição de terras, mas em programas de desenvolvimento, povoamento e colonização. A terceira caracterização regional tentava identificar as regiões em estágio avançado de desenvolvimento, sem tensões sociais graves, onde seriam desenvolvidos programas de aperfeiçoamento tecnológico, e a quarta região que englobava as áreas críticas onde se verificava uma forte pressão sobre a terra.

O mapeamento permitiria emergir a inserção na lei, das chamadas áreas prioritárias que, segundo o relato de Lorena, “(...) *era sobre elas que iam se fazer exercer diretamente o projeto de reforma agrária,*”<sup>308</sup> por englobarem áreas onde as tensões sociais

---

<sup>308</sup> Entrevista com Carlos Lorena concedida a Regina Bruno em 06/07/84.

e a pressão sobre a terra se faziam presentes, constituindo-se em bolhas de instabilidade econômica e política.

De acordo com o Estatuto da Terra e o decreto regulamentar n.º 55.891 de 31 de março de 1965, a declaração das áreas prioritárias far-se-ia por meio de decreto do Executivo e obedeceria, segundo os pressupostos do artigo 39 deste mesmo decreto,

“(...) à seleção das áreas em que se incluam regiões críticas do zoneamento, caracterizadas pelos índices considerados definidores de ocorrência de tensões nas estruturas demográficas e agrárias, geradores das condições determinantes da necessidade de reforma agrária, nos termos daquele Estatuto.

§ 1º A seleção referida neste artigo far-se-á tendo em conta os fatores descritos nos incisos seguintes:

- I – os índices mais elevados que caracterizem as regiões críticas;
- II – a ocorrência de fatores de ordem sócio-política que tendam a agravar a situação evidenciada no zoneamento;
- III – as possibilidades de caráter técnico, financeiro e administrativo ocorrentes nas áreas, que permitam uma ação conjugada dos respectivos órgãos regionais do IBRA e dos órgãos federais e estaduais da administração centralizada ou descentralizada atuantes nas respectivas áreas;
- IV – a existência de acordos internacionais já firmados ou em andamento, para financiamento ou prestação de assistência técnica visando a solução de problemas direta ou indiretamente ligados à reformulação agrária nas respectivas áreas;
- V – a proximidade dos grandes centros de concentração demográfica e dos principais centros consumidores do país, que determinem a exigência de mais intensiva exploração dos recursos da terra.

§ 2º A delimitação das áreas prioritárias far-se-á levando em conta a área necessária para localizar os minifundiários, arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais que se achem localizados nas áreas críticas e sejam candidatos a unidades a serem criadas.

Art. 40 – Enquanto e até que todas as condições enumeradas nos incisos de I a V do item anterior e a delimitação das regiões críticas do zoneamento sejam definidas por decreto do Executivo, poderão ser declaradas áreas prioritárias de emergência em regiões cujos índices evidenciem a necessidade de uma ação pronta e urgente para aplicação das medidas de reforma agrária, nos termos definidos no Estatuto da Terra.<sup>309</sup>

A inclusão do artigo 40 no decreto regulamentar assinado a posteriori, já evidenciava a dificuldade de colocar em pleno andamento e de forma sincrônica as várias frentes e instrumentos estipulados pelo Estatuto da Terra. Desta feita, o artigo 40 do referido decreto, consistia na tentativa de agilizar o processo em casos onde a gravidade dos conflitos requeria medidas de cunho emergencial, não podendo esperar os trâmites

---

<sup>309</sup> Decreto regulamentar n.º 55.891 de 31 de março de 1965 e Estatuto da Terra.

burocráticos estipulados pelas várias fases do Estatuto, tais como: o zoneamento, o cadastramento e a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária.

Com o decreto, Castello viabilizava a declaração de outros decretos de regularização das áreas prioritárias que iriam compreender a zona úmida nordestina, o litoral de Pernambuco e Paraíba; bacia do Vale do Paraíba e adjacências do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais; Brasília; Distrito Federal e adjacências de Goiás; a região noroeste do Rio Grande do Sul e o Estado do Ceará.<sup>310</sup> O Ceará foi o único Estado considerado em sua totalidade como zona prioritária. Neste caso, segundo relato de Lorena, a inclusão de todo estado se deu mais por motivos pessoais e sentimentais - já que Castello era cearense - do que propriamente pelas características que enquadravam determinada região como zona prioritária. Ao descrever a atitude do presidente, Lorena afirmava que havia surgido

(...) um decreto duramente sentimental do Castello declarando inteirinho o Ceará, o estado todo área prioritária de reforma agrária. Ele era cearense. Aliás, não teve razão de ser nenhuma, o Ceará naquele tempo, apesar de miséria, não era uma área de grandes conflitos de terra, como a zona úmida do nordeste. (...) era na zona úmida, era onde a cana dominava, era

---

<sup>310</sup> A descrição das áreas prioritárias pode ser encontrada no livro Estudos da CNBB, op. cit. p.71, na entrevista com Carlos Lorena concedida a Regina Bruno em 06/07/84 e no livro de DE CARLI, G. **História da Reforma Agrária**, op. cit. p.p. 206-208. De acordo com De Carli, “Pelo Decreto n.º 56.583, de 19 de julho de 1965, o Presidente da República dispõe sobre a criação de áreas prioritárias de emergência visando a reforma agrária. Pelo seu artigo 1º ‘fica declarada área prioritária de emergência, para fins de reforma agrária, a região constituída pelas zonas fisiográficas litoral – Mata e Agreste do Estado de Pernambuco, Litoral – Mata, Agreste e Caatinga Litorânea, Borborema Oriental e Brejo, do Estado da Paraíba, segundo as confrontações adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (...) Havia uma particularidade neste decreto, uma vez que ‘a intervenção governamental na área far-se-á por dois anos, podendo ser prorrogada’. O plano de emergência abrangia a constituição de 5000 unidades familiares; a organização de até cinco Cooperativas Integrais de Reforma Agrária; o estudo das condições socioeconômicas da área para a elaboração dos programas de promoção agrária; cadastro técnico da região; e a regulamentação dos títulos de posse dos imóveis rurais de posseiros existentes na área (...) Pelo Decreto n.º 56.795, de agosto de 1965, ficou declarada área prioritária de emergência, para fins de reforma agrária, a região constituída pelo Distrito Federal, e pelas áreas que o envolve. A intervenção visava a constituição de 3 mil propriedades familiares. (...) Pelo Decreto 57081, de 15 de outubro de 1965, criaram-se as áreas prioritárias no Estado do Rio de Janeiro, a Fazenda Nacional de Santa Cruz, e várias zonas fisiográficas, como a Baixada da Guanabara, Baixada do Rio São João, Baixada dos Goitacazes e baixada Araruama.(...) Pelo Decreto n.º 58162, de 6 de abril de 1965, ‘fica declarada área prioritária de emergência para fins de reforma agrária a área constituída pelo Estado do Rio Grande do Sul’. O decreto visava a solução definitiva dos problemas gerados pelas invasões e desapropriações de terras, antes de 31 de março de 1964, e regularizar a ocupação dos imóveis rurais pertencentes à União, e a desapropriação das terras públicas federais, atualmente invadidas e destinadas à constituição de unidades coloniais, reservas florestais e à proteção de mananciais. Também o decreto tinha em vista a constituição de 2700 novas unidades familiares e o remembramento e reorganização de, pelo menos, 5000 minifúndios existentes na região do Alto Paraguai.(...) Pelos Decretos n.º 56.716 e 56.717, ambos de 24 de junho de 1966, ampliam-se as áreas de emergência para fins de reforma agrária, em alguns municípios do Estado de Minas Gerais, inclusive toda a sua Zona da mata e várias zonas fisiográficas do Estado de São Paulo. (...) Pelo Decreto n.º 59.210, de 14 de setembro de 1966, ficam consideradas de interesse social para fins de Reforma Agrária, imóveis rurais situados nos municípios de Ribeirão e Amaragi, em Pernambuco. No mesmo dia, pelo Decreto n.º 59.210, é declarado de interesse social para fins de desapropriação, imóveis rurais situados no município de Cabo, no mesmo Estado.(...) Pelo Decreto n.º 60.465, de 14 de março de 1967, ficou declarada área prioritária de emergência para fins de reforma agrária, área constituída pelo Estado do Ceará em toda sua extensão fisiográfica.”



onde o pessoal passava miséria em consequência dessa situação de terra.

<sup>311</sup>

Tais decretos tinham prazo de validade variável, compreendendo um período de 10 a 15 anos para serem aplicados. Após a primeira etapa, caracterizada pelo decreto do Executivo com base nos dados colhidos pelo zoneamento e firmados no Plano Nacional de Reforma Agrária, iniciava-se, sob a responsabilidade do IBRA, uma segunda etapa: o Plano Regional de Reforma Agrária, que antecederia qualquer processo de desapropriação. De acordo com o Estatuto da Terra em seus artigos 35 e 36, o Plano Regional obedeceria aos seguintes requisitos:

- I - delimitação da área de atuação;
  - II – determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva;
  - III – fixação das prioridades regionais;
  - IV – extensão e localização das áreas desapropriáveis;
  - V – previsão das obras de melhoria;
  - VI – estimativa das inversões necessárias e os custos;
- Art. 36 – Os projetos elaborados para regiões geo-econômicas ou grupos de imóveis rurais, que possam ser tratados em comum, deverão consignar:
- I – o levantamento socioeconômico da área;
  - II – os tipos e as unidades de exploração econômica perfeitamente determinados e caracterizados;
  - III – as obras de infra-estrutura e os órgãos de defesa econômica dos parceiros, necessários à implantação do projeto;
  - IV – o custo dos investimentos e o seu esquema de aplicação;
  - V – os serviços essenciais a serem instalados no centro da comunidade;
  - VI – a renda familiar que se pretende alcançar;
  - VII – a colaboração a ser recebida dos órgãos públicos ou privados que celebrarem convênios ou acordos para a execução do projeto.<sup>312</sup>

Mesmo nas áreas consideradas de emergência, especificadas no artigo 40 do Decreto n.º 55.891, previa-se a indicação de um plano de emergência a ser executado nas referidas áreas e que posteriormente deveria ser incorporado ao Plano Nacional e Regional. Com base na projeção realizada pelo Plano Regional de Reforma Agrária, iniciar-se-ia a aplicação dos demais dispositivos previstos pelo Estatuto da Terra, tais como a desapropriação e distribuição de lotes, reagrupamento de minifúndios, implantação de cooperativas agrícolas, legalização de títulos de terras e o aperfeiçoamento da infra-estrutura regional.

Há que se ressaltar que a centralização no Executivo para a decretação das áreas prioritárias, bem como sua limitação de prazo, definitivamente abriu precedente para que

---

<sup>311</sup> Entrevista com Carlos Lorena concedida a Regina Bruno em 06/07/84.

<sup>312</sup> Estatuto da Terra, op. cit. p.23.

esta fosse, convenientemente, ignorada ou estrategicamente substituída por outros projetos ao longo dos governos militares posteriores a Castello. Mas, segundo Campos, ao submeter o instrumento da desapropriação à competência exclusiva da União, geralmente atrelada às áreas prioritárias, igualmente sancionadas pelo Executivo, se evitaria as desapropriações de cunho político, em função das querelas regionais.<sup>313</sup> Há que se ressaltar que este processo evidencia uma insegurança com o contexto político, ainda indefinido. Deve-se levar em conta que no período de concretização da proposta e de idealização de sua aplicação, era corrente a perspectiva de manutenção do calendário eleitoral, no qual se inseriam eleições para governador.

Pelas características ressaltadas acima, a inserção das zonas prioritárias passa a ser interpretada ambigualmente no contexto da lei, pois na medida em que estabelecia os ditames, sobre os quais se desencadearia a reforma agrária, as áreas prioritárias apareciam como uma amarra ao processo pensado em âmbito nacional. No entanto, na visão dos autores do Estatuto, apesar da falta de unanimidade, vingou a idéia de que “(...) *na situação brasileira a reforma agrária não era um problema de âmbito nacional e sim regional.*”<sup>314</sup> Para Campos, a pressão sobre a terra, não era um problema generalizado por todo o país, descartando, por isso, uma reforma agrária de cunho redistributivista ou com limite máximo ao tamanho da propriedade. Cabia então ao Estado, por meio dos órgãos específicos, identificar as regiões onde havia maior ocorrência de latifúndios e minifúndios agrupando-os dentro de zonas prioritárias, e a partir de então haveriam intervenções mais incisivas e urgentes. Nas demais regiões, caberia à tributação, o ajustamento da estrutura fundiária de forma contínua e progressiva, conjuntamente com a aplicação de uma efetiva política agrícola. Há que se observar, no entanto, que um processo não excluiria o outro. As propriedades improdutivas ou mal aproveitadas que estivessem fora da zona prioritária, caso não se ajustassem aos princípios do Estatuto da Terra, poderiam igualmente ser desapropriadas.

A tributação apresentava etapas que se completavam, uma coercitiva, representada pelo imposto progressivo incidindo sobre o tamanho da propriedade e sua proximidade com centros urbanos, e outra regressiva, em função do grau de aproveitamento econômico e utilização social da propriedade.<sup>315</sup> Nestes termos, a função da tributação era

---

<sup>313</sup> CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**, op. cit. p.692.

<sup>314</sup> Idem, p. 692.

<sup>315</sup> CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**, op. cit. p.694 e CAMPOS, R. **Antologia do Bom Senso**, op. cit. p. 246.

coagir os proprietários a produzir, sob pena de perder sua propriedade por meio da desapropriação ou simplesmente ser conduzido a vender o imóvel pela incapacidade de arcar com os tributos, dessa forma evitava-se mantê-las apenas enquanto reserva de valor. Por outro lado, a tributação regressiva, ofereceria uma margem de segurança e a preservação das grandes propriedades, desde que alinhadas com a utilização social, conforme delineado no projeto do Estatuto. Representava, ainda, uma “segunda chance” para que os proprietários regularizassem a situação de suas propriedades, de acordo com os preceitos da lei, por meio de projetos apresentados aos órgãos competentes.

O prognóstico otimista do governo apontava para a fusão dos dois pólos - preservar e reformar - em um prazo relativamente curto. Em discurso em Joinville, Castello afirmava que a *“reforma agrária é uma realidade que assinala o início de uma estrutura. Em 1980 o Brasil terá alcançado plenamente os resultados desta verdadeira revolução nos campos que é fator do desenvolvimento econômico e bem-estar geral do povo brasileiro.”*<sup>316</sup> A projeção para além das fronteiras de seu governo revelava a tendência progressiva da proposta. Se no período de organização do Estatuto existia uma aura otimista por parte do GRET de que seria possível, ainda no governo Castello, organizar e finalizar as primeiras etapas do Estatuto, como: o zoneamento, o cadastro e a criação das áreas prioritárias, no segundo momento a prática revelaria a complexidade da proposta.

A tentativa quase obstinada em atender às diversidades regionais, sobre as quais foram elaboradas as propostas, reforçava as duas sistemáticas de funcionamento tidas como ideais, preservar e reformar, que ao final do processo deveriam se fundir resultando no aumento exponencial da produtividade, por meio da modernização e do desenvolvimento no campo, resultando no aumento da classe média no campo, nas melhorias das condições de vida do trabalhador rural e por fim na diminuição dos conflitos, que causavam instabilidade econômica e política, tanto para o campo quanto para o governo.

Dentro deste propósito, o objetivo geral encontrava-se associado ao aumento da produtividade, tendo como seus objetivos específicos a melhoria das relações de trabalho, o aumento da oferta de empregos e a diminuição das taxas do êxodo rural. No entanto, para atingi-los era necessário aumentar o número de proprietários de terras com amparo de uma política agrícola que os incentivasse a modernizar suas propriedades; a exigência de contratos mais justos e regulamentados de arrendamento e parceria; conter o avanço dos latifúndios improdutivos, combatendo os já existentes; diminuir o crescimento dos

---

<sup>316</sup> CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 10/11/66. Secretaria da Imprensa.

minifúndios e promover o reagrupamento dos existentes; e regularizar a posse da terra. Na prática, se todos os objetivos fossem concretizados, na ótica do governo, a reforma agrária estaria sendo feita.

Porém, ao buscar atingir os objetivos do lema: punir quem não produz, preservar quem produz e distribuir terras e oferecer condições para quem quer produzir, de acordo com os complexos índices, criados, aliás, para atender as diversidades regionais, o governo tornou a mesma praticamente inoperante no curto governo Castello. O documento “*A relação do Homem – Terra no Brasil*”, ressaltava a problemática da diversidade regional, para justificar a complexidade da proposta, destacando que para atingir os objetivos propostos pelo governo, as medidas que compunham o Estatuto deveriam ser aplicadas em conjunto, mesmo que tal operacionalização demandasse mais tempo do que o previsto, numa clara mudança de perspectiva com relação ao início dos trabalhos, pois, caso contrário, agravar-se-iam as disparidades regionais. De acordo com o documento, o sistema de leis proposto

(...) não deve ser encarado isoladamente, sendo mesmo a aplicação exclusiva de uma única dessas medidas tão nociva ao desenvolvimento econômico quanto a manutenção do *status quo*. Essas medidas, no plano agrário nacional, devem obedecer a uma hierarquização e a um sistema flexível de aplicação que atenda à diversidade de problemas do ‘continente’ brasileiro. Com esta intenção primordial foi elaborado o sistema constituído pelo projeto e as normas que se vão ler.<sup>317</sup>

Mas pesava sobre o Estatuto, além da dificuldade de operacionalização, uma clara subestimação do contexto político no qual estava inserido e a oposição política ao seu projeto.

A execução de uma proposta complexa como a do Estatuto da Terra demandava uma continuidade e afinidade de idéias quanto ao papel e o impacto a ser desempenhado pela reforma agrária nos demais setores econômicos por parte dos governos posteriores. Por isso mesmo, qualquer projeção para além do seu governo, embutia, automaticamente, certa dose de vulnerabilidade e imprevisibilidade ao Estatuto da Terra. A continuidade dos trabalhos passava a depender, por exemplo, do jogo político da sucessão presidencial, haja vista que, desde o início das discussões da proposta, no interior da “cúpula revolucionária”, observava-se a impaciência de certos grupos quanto à importância dada, pelo governo Castello, a uma proposta de reforma agrária, bem como sua relevância para o desenvolvimento nacional.

---

<sup>317</sup> **A Relação Homem – Terra no Brasil**. Arquivo Paulo de Assis Ribeiro. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Caixa 53, 1964 h, p.19.

Conjuntamente ao desinteresse ou ceticismo pela reforma agrária como reforma preponderante inserida no contexto das reformas estruturais do país, somava-se a incapacidade do grupo mais conservador da cúpula militar de conceber o teor capitalista da proposta de Castello e de seu grupo de estudo, considerando que a discussão em torno da reforma agrária em períodos anteriores, especialmente no período Jango tinha sido feita quase que exclusivamente pela esquerda. O setor militar, descontente com a proposta, manifestava um senso comum já bastante disseminado que relacionava a reforma agrária ao socialismo, fato que ajuda a esmiuçar a acirrada oposição não somente no meio militar, mas também de proprietários, setores da Igreja, partidos políticos e de uma parcela significativa da sociedade que se alinhava com o projeto político desses segmentos.

Na ótica desses segmentos, a proposta de Castello configurava-se em uma contradição, com “ares de traição” dos ideais revolucionários. Essa confrontação assinalava a incapacidade do governo em conciliar propostas político-econômicas dentro de sua cúpula e base de apoio. Em verdade, sua proposta não convenceu e não agradou. E o fato do governo ressaltar seu teor capitalista com a preservação da diversidade regional das propriedades consideradas produtivas, acenando para um cenário de punições restrito às propriedades consideradas improdutivas, não foi suficiente para garantir apoio à proposta. Isso porque a raiz da impopularidade da mesma ligava-se à materialização dos instrumentos de reforma agrária a serem instituídos pela reforma da Constituição e pelo Estatuto da Terra, e o risco político em que essa “arma” poderia se transformar. No que tange à classe patronal e aos partidos políticos, a oposição central ligava-se à materialização da proposta já que esta, uma vez aprovada, representaria um perigo institucionalizado e não mais eminente como fora no período anterior.

Sem dúvida, a bandeira da reforma agrária enquanto discurso rendia mais dividendos políticos do que propriamente sua materialização e servia a todas as plataformas ideológicas. A especulação quanto a sua necessidade e as características que a reforma agrária deveria assumir já tinham atravancado o processo de aprovação de diversos projetos apresentados em períodos anteriores, essas discussões também se fizeram presentes no caso do Estatuto da Terra. A grande motivação para isso era o fortalecimento político dos grupos ou agentes, que participavam dessas discussões, junto aos seus representados, na medida em que estes apresentavam, protestavam ou apoiavam esta ou aquela proposta. Tratava-se de ser contra ou a favor à emenda constitucional, contra ou a favor à desapropriação com pagamentos da dívida pública, contra ou a favor de um limite máximo da propriedade.