

Estatuto da Terra: embates e diferentes interpretações

Carolina Ramos

Este trabalho pretende analisar diferentes interpretações e abordagens acerca do Estatuto da Terra, com base em estudos de José Gomes da Silva, José de Souza Martins, Moacir Palmeira, Sérgio Leite e Regina Bruno. O Estatuto da Terra consistiu em uma lei de reforma agrária e de desenvolvimento agrícola elaborada no governo Castelo Branco. Esta legislação, ao mesmo tempo em que previa as desapropriações por interesse social e a redistribuição fundiária conduzidas pelo IBRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), forneceu bases para a modernização da agricultura, implementada ao longo do regime militar, ao dispor de uma seção voltada para a Política Agrícola, cujo órgão responsável seria o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrária).

José Gomes da Silva, em seu livro *A Reforma Agrária no Brasil*¹, afirma o importante avanço do Estatuto da Terra frente ao processo de reforma agrária no país. Segundo o autor, mesmo que algumas de suas propostas iniciais tenham sido alteradas no Congresso Nacional, a legislação continha inúmeros aspectos positivos, sobretudo no que diz respeito à indenização de desapropriações por interesse social em títulos de dívida pública (e não mais mediante pagamento prévio e em dinheiro). O avanço desta legislação no tocante à limitação da presença de latifúndios no meio rural pode ser percebido, de acordo com o autor, através da forte oposição e surpresa do que chamou de *setores reacionários agrários* frente ao Estatuto da Terra, já que estes grupos contribuíram para a deflagração do golpe militar.

O autor não contextualiza o processo de elaboração do Estatuto da Terra, não mencionando, neste estudo, os movimentos sociais no campo que reivindicavam pela reforma agrária no início dos anos de 1960 e nem as pressões e análises, inclusive externas, em favor

¹ SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil; frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

da redistribuição fundiária para promover o desenvolvimento econômico do país. É feita uma interpretação um tanto personalista da aprovação da legislação, em que são enfatizadas a perseverança e a obstinação de Castelo Branco neste processo uma vez que, ao longo de sua trajetória pessoal e profissional, o então Presidente da República desenvolvera um espírito reformista². Cabe esclarecer que José Gomes participou do processo de criação e regulamentação do Estatuto da Terra e que este trabalho foi escrito em 1970, momento em que o governo militar já privilegiava políticas de desenvolvimento agrícolas em detrimento de medidas voltadas para a efetiva reforma agrária. Esta conduta do governo resultou, inclusive, na saída de José Gomes da Silva de órgãos estatais e na fundação, sob iniciativa do próprio José Gomes, da ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária), entidade civil voltada para impulsionar o processo de reforma agrária face ao encaminhamento dado ao Estatuto da Terra.

De acordo com este autor, o Estatuto da Terra encontrou em sua aplicação obstáculos frente à *obstinação fiscalista* do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), cuja atuação restringiu-se ao cadastramento de imóveis rurais. O IBRA, assim, burocratizou o processo de reforma agrária, inviabilizando-o³. O autor argumenta que, apesar da legislação avançada, o que se produziu, ao longo do regime militar, foi uma série de estudos e planejamentos sem objetividade e aplicabilidade: “A liberalidade com que se produziu material escrito da mais evidente inseqüência prática, os requisitos gráficos, a profilaxia documental, o próprio feitio e tamanho de informes inúteis, tudo dava a impressão de que o propósito era gastar papel e alimentar a indústria correspondente e jamais a de instalar famílias e homens sem-terra”.⁴ Portanto, neste trabalho, José Gomes afirma que o Estatuto da Terra continha os aspectos fundamentais para promover a reestruturação agrária do país, não obtida, então, devido ao abandono da legislação pelo governo militar e ao seu desvirtuamento pelo órgão responsável por conduzir a reforma agrária no país, o IBRA.

² Cf. SILVA, José Gomes da. Op. Cit, pp.118 e 119.

³ O autor chega mesmo a classificar o IBRA como uma das principais forças contra a reforma agrária no período, ao lado dos latifundiários e de outros setores conservadores.

⁴ Idem, p.114.

Já José de Souza Martins⁵ procura contextualizar a elaboração do Estatuto da Terra, lembrando não só os movimentos sociais no campo em prol da reforma agrária, como o avanço da intervenção governamental no meio rural a partir de 1930. De acordo com o autor, durante o regime militar foram intensificados os mecanismos que garantiam a presença do Estado no campo, em um processo que Martins chamou de *militarização da questão agrária*. O Estatuto da Terra foi criado neste contexto e tinha como objetivo primordial o desenvolvimento da empresa rural, em uma tentativa de conciliar a redistribuição de terras com o avanço do capitalismo no campo. Além disso, o Estatuto da Terra pretendia, ao incorporar reivindicações das esquerdas no período pré-golpe militar, regular e limitar a luta pela terra, esvaziando-a de seu conteúdo político. Procurava-se desvincular às políticas de reforma agrária dos até então principais mediadores dos trabalhadores rurais, como o partido e o sindicato, tornando o Estado, dito dotado de prerrogativas técnicas (e não políticas), o principal condutor deste processo. O próprio Castelo Branco na mensagem ao Congresso que encaminhava proposta de alteração do artigo 141 da Constituição negou a vinculação política do projeto de redistribuição fundiária.

O autor argumenta ainda que, na prática, a reforma agrária foi colocada de lado pelo regime militar, privilegiando a modernização das grandes propriedades já existentes via a inserção de novas tecnologias no campo. As desapropriações por interesse social foram realizadas apenas de forma isolada e em áreas de intenso conflito. Desta forma, a questão fundiária era apresentada pelo regime militar, de acordo com Martins, a partir do binômio do desenvolvimento econômico (visto que o Estatuto da Terra visava promover o avanço do capitalismo no campo) e da segurança nacional (já que esta legislação pretendia também esvaziar os conflitos rurais e despolitizar a luta pela terra)⁶.

⁵ MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária*. Petrópolis, Vozes, 1984.

⁶ No livro *Os Camponeses e a Política no Brasil*, Martins afirma que o Estatuto da Terra foi mais drástico com o minifúndio do que com latifúndio, visto que pequenas propriedades deveriam se lembrar e se modernizar enquanto os latifúndios, uma vez transformados em empresa rural, poderiam manter sua extensão territorial. Cf; MARTINS, José de Souza. *Os Camponeses e a Política no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1983.

Nas palavras do próprio autor, “o Estatuto revela assim a sua verdadeira função: é um instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados por esse processo de expropriação e concentração da propriedade e do capital. É um instrumento de cerco e desativação dos conflitos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseados nos incentivos à progressiva e ampla penetração do grande capital na agropecuária. É uma válvula de escape que opera quando as tensões sociais chegam ao ponto que podem transformar-se em tensões políticas. O Estatuto está no centro da estratégia do governo para o campo e se combina com outras medidas de cerco e desativação dos conflitos, das reivindicações e das lutas sociais”⁷. Constata-se, portanto, uma análise um tanto negativa do Estatuto da Terra formulada por Martins, uma vez que esta legislação, para o autor, resulta na limitação e no cerceamento das alternativas políticas dos trabalhadores rurais, além de priorizar medidas de tecnificação (e não redistribuição) das propriedades. Martins, inclusive, não aponta a apropriação pelos trabalhadores rurais do Estatuto enquanto subsídio legal para a luta pela reforma agrária ao longo da ditadura militar, negligenciando esta possibilidade de ação a partir da existência desta lei.

Moacir Palmeira e Sérgio Leite⁸ argumentam que, ao estudar o Estatuto da Terra, uma das principais questões que se deve estar atento consiste no fato de que passou a existir uma legislação agrária no país que regulamentava novas categorias e novas políticas fundiárias a partir dos conflitos já existentes no meio rural. Atores sociais presentes no campo, então, reorganizaram suas ações e seus discursos, criando novas identidades através da mediação com os instrumentos legais que passaram a vigorar.

De acordo com os autores, “antes de indicar uma política, a nova legislação impôs um novo recorte da realidade, criou categorias normativas para o uso do Estado e da sociedade, capazes de permitir modalidades, antes impensáveis, de intervenção do primeiro sobre a última.

⁷ MARTINS, José de Souza. Op.cit., 1984, p.35

⁸ PALMEIRA, Moacir & LEITE, Sergio. “Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas; reflexões sobre a questão agrária”. IN: *Debates CPDA*. Rio de Janeiro, setembro de 1997, n.1.

Ao estabelecer, com força de lei, conceitos como latifúndio, minifúndio, empresa rural, arrendamento, parceria colonização, etc., o Estado criou uma camisa de força para os tribunais e para os seus próprios programas de governo, ao mesmo tempo em que tornou possível a sua intervenção sem o concurso de mediadores e abriu espaço para a atuação de grupos sociais que reconheceu ou cuja existência induziu⁹. Para estes autores, o Estatuto da Terra fez ainda com que o poder dos chefes locais sobre os trabalhadores rurais fosse esvaziado uma vez que estes trabalhadores passaram a contar com outras formas de mediação, independente dos grandes proprietários e de suas organizações. Esta legislação, então, provocou mudanças no relacionamento entre o Estado, proprietários de terras e trabalhadores rurais, alterando as estratégias de luta e de ação política.

Os autores enfatizam também que a formulação do Estatuto da Terra foi resultado de um longo processo de tensões sociais, com diversos atores envolvidos. Este jogo de pressões e contrapressões continuou existindo ao longo da ditadura militar, o que reflete na prioridade de determinados aspectos da legislação sobre outros. Neste sentido, não basta a análise pura e simples do que está contido no Estatuto, sendo necessário analisar como ele foi conduzido e apropriado com base na correlação de forças existentes. O Estatuto continha uma série de ambigüidades que tornava possível o privilégio tanto da modernização de antigos latifúndios quanto do desenvolvimento da propriedade familiar, cabendo aos conflitos travados pelos atores sociais a definição de qual modelo a ser enfatizado. Sérgio Leite, em outro trabalho¹⁰, afirma, inclusive, que o processo de modernização da agricultura implementado nas décadas de 1960 e 1970 extrapola os elementos vigentes no Estatuto da Terra, constituindo um processo mais complexo e com múltiplos determinantes. Neste sentido, Sérgio Leite critica análises que consideram o Estatuto o principal responsável pela chamada *modernização*

⁹ Idem, p.24.

¹⁰ LEITE, Sérgio. "Padrões de Desenvolvimento e Agricultura no Brasil: Estatuto da Terra, Dinâmica Agrária e Modernização Conservadora". IN: *Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, jan-abril de 1995, n.1, vl. 25.

conservadora implementada no país. Este autor argumenta que as contradições e ambigüidades presentes no Estatuto não explicam por si só as políticas de desenvolvimento agrícolas adotadas, sendo necessário observar diversos aspectos referentes às correlações de forças vigentes no período.

Portanto, a interpretação de Moacir Palmeira e Sergio Leite considera o Estatuto como lugar de disputa, adquirindo diversas apropriações de acordo com as lutas travadas. Além disso, os autores enfatizam o papel de mediadora das relações sociais desempenhado pela lei, o que faz com que muitas das ações dos grupos dominantes e dominados estejam norteadas por categorias e possibilidades políticas regulamentadas juridicamente.

Já Regina Bruno, em seus textos sobre o Estatuto da Terra¹¹, enfatiza o processo de aprovação e elaboração desta lei – de abril a novembro de 1964 –, ressaltando os conflitos travados entre a classe patronal agrícola e o governo neste período. De acordo com a autora, o Estatuto da Terra foi formulado pelo governo Castelo Branco, pois a estrutura agrária vigente no país era considerada, tal como no Plano Trienal do governo Goulart, um obstáculo para o crescimento econômico e para o aprofundamento das relações capitalistas no campo. Neste sentido, através da reforma agrária prevista pelo Estatuto pretendia-se aumentar a produtividade agrícola – atendendo à demanda de alimentos e matérias-primas do setor urbano-industrial – bem como criar uma classe média rural – atenuadora dos conflitos e tensões no campo e, ao mesmo tempo, consumidora de produtos industriais.

Entretanto, Regina Bruno ressalta que, apesar de partirem de um pressuposto em comum, a proposta de reforma agrária do governo Castelo Branco apresentou diferentes forças de apoio em relação ao projeto do governo deposto, pois houve, com o golpe, um reordenamento das correlações de forças existentes, criando-se novas prioridades e novos compromissos sociais. Além disso, é preciso lembrar que os movimentos de trabalhadores

¹¹ BRUNO, Regina. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1997; BRUNO, Regina. "O Estatuto da Terra; entre a conciliação e o confronto". IN: *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, CPDA, nov. de 1995.

rurais foram duramente reprimidos, sendo aliados deste processo de formulação de uma legislação agrária. Neste sentido, o GRET (Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra) passou a nortear as questões relacionadas à estrutura fundiária do país, limitando a discussão da reforma agrária dentro dos preceitos institucionais estabelecidos por este órgão e cerceando as possibilidades de lutas políticas dos trabalhadores rurais. O governo Castelo Branco se apropriou, então, da bandeira da reforma agrária, desvinculando-a, porém, de sua origem social e passando a apresentá-la como uma concessão do regime militar.

De acordo com a autora, mesmo em um contexto opressor e visando incentivar a iniciativa privada no campo, o anteprojeto do Estatuto da Terra foi amplamente criticado pela classe dominante agrária, pois impunha alguns limites ao latifúndio improdutivo. Houve, então, uma intensa campanha da classe patronal agrícola junto ao governo e a setores da sociedade civil a fim de impor alterações nesta lei. Frente a estas pressões e, como ressalta Regina Bruno, à disponibilidade do governo em atender a determinados interesses, ocorreram, no texto final do Estatuto, diversos “recuos” em seus objetivos reformistas. A empresa rural, por exemplo, ganhou grande dimensão na última versão da legislação, constituindo-se na principal condutora do processo de modernização da agricultura em detrimento da propriedade familiar – considerada, inicialmente, a base para a reforma agrária. Foi priorizada também a aplicação do imposto territorial rural como instrumento de reforma agrária, deixando em plano secundário as desapropriações por interesse social. Além disso, existiu uma série de ambigüidades no texto final do Estatuto que fornecia “brechas” para a manutenção do latifúndio.

Apesar destes recuos no caráter reformista do Estatuto da Terra, a autora não deixa de mencionar a importância desta legislação para os trabalhadores rurais na luta pela terra durante a ditadura militar. De acordo com a autora, “a existência de uma lei de reforma agrária e sua apropriação pelo movimento social representou muito, mas não o suficiente. É pouco quando se tem em conta a lei como institucionalização de um processo histórico de lutas, embates e projetos políticos diferenciados. Há uma defasagem entre as alternativas existentes no

movimento social da época e o que resultou deste processo de elaboração e aprovação do Estatuto. O que deveria ser o ponto de partida foi, na realidade, o de chegada”¹².

Portanto, Regina Bruno considera o processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Terra como um campo de forças em que são disputados projetos e visões de mundo de diversos grupos sociais. Para a autora, a legislação, ao mesmo tempo em que pode ser apropriada pelos dominados, regula e cerceia as lutas políticas destes grupos, limitando-as dentro dos preceitos institucionais, sobretudo em um contexto de ditadura e repressão.

Portanto, a partir da análise destes estudos, é possível averiguar distintas interpretações sobre o Estatuto da Terra, em que ora se destacam os aspectos fundamentais da lei para a condução da reforma agrária e ora se acentua o seu papel primordial para a modernização de antigos latifúndios. Alguns autores focalizam a apropriação desta lei pelos trabalhadores rurais, enquanto outros enfatizam a limitação das lutas políticas destes grupos a partir da regulamentação jurídica. Os diferentes enfoques acima estudados, além de refletirem distintas concepções teóricas dos autores acerca do Estado e do Direito, apontam a ambigüidade e a complexidade desta lei e mesmo as próprias contradições existentes em seu processo de aprovação e de implementação. O Estatuto da Terra apresenta-se, assim, como resultado e expressão de correlações de forças vigentes no seio da sociedade civil neste período. Relações estas oriundas tanto das pressões dos trabalhadores rurais – que com seus movimentos reivindicatórios enfocaram a problemática agrária do país – quanto das articulações exercidas entre a classe patronal agrícola e a sociedade política – não só por pressionarem por alterações na legislação, mas também ao aprova-la em um contexto repressor (contexto este que a própria classe ajudou a instaurar).

¹² BRUNO, Regina. *Op.Cit.*, 1995, p.30.