

**A DISCUSSÃO PARLAMENTAR DA PREVIDÊNCIA RURAL E A
PRETENSÃO DE LEGALIDADE DEMOCRÁTICA DA DITADURA CIVIL-
MILITAR (1971)**

Clarisse dos Santos Pereira
Doutoranda em História (PPGH – UFF)
clarissepereira.snts@gmail.com

No dia 13 de maio de 1971 o Congresso Nacional brasileiro aprovava a Lei Complementar nº 11, que instituía “o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural”. O programa, chamado pelos congressistas inicialmente de PATRU e depois consolidado como PRORURAL, estabelecia benefícios sociais há muito pleiteado pelos trabalhadores do campo, como aposentadoria, auxílio funeral e serviços de saúde. A Lei Complementar nº 11 foi criada no período do governo de Emílio Médici, e o projeto que originou o texto legislativo foi de autoria do próprio poder executivo.

O terceiro governo da ditadura civil-militar muitas vezes é debatido na historiografia a partir de uma aparente ambiguidade, onde de um lado se colocaria a violência contra os opositores, e de outro a grande popularidade da figura do presidente. Nesse contexto, as políticas voltadas para a efetivação de direitos sociais aprovadas em períodos ditatoriais são quase sempre interpretadas como uma *concessão*, interpretação esta que delega os cidadãos, e em especial os trabalhadores, a um lugar inerte de simples receptor de benefícios, retirados por completo da sua posição de lutas travadas pela *conquista* de direitos¹.

De fato, a primeira metade da década de 1970 foi um momento de euforia social com o crescimento econômico, vitórias nos esportes, comemorações cívicas, obras de integração nacional que, muitas vezes, eram utilizadas como material de propaganda para o governo. Contudo, a historiadora Janaína Cordeiro chama atenção para o fato de que entender a popularidade do governo de Médici através chave da “*manobras* da propaganda *super-poderosa*” (CORDEIRO, 2012, p. 84 [grifos da autora]), pode resultar em análises maniqueístas e simplistas sobre o período. A historiadora ainda afirma:

¹ Sobre a conquista do direito social da Previdência Rural, ver especialmente a discussão realizada por GARCIA, 2010.

Assim, é preciso tentar compreender os mecanismos através dos quais um regime ditatorial se instaurou no país e se sustentou por 21 anos, sendo capaz de estabelecer um diálogo com a sociedade e criar elementos de identificação entre esta e o regime (CORDEIRO, 2009, p. 88).

Neste mesmo sentido, o historiador Filipe Menezes Soares (2015, p. 24), entende que as políticas públicas e sociais implementadas durante o governo Médici se colocam dentro do espectro de “tentativa do regime em construir suas bases sociais, condição para o estabelecimento e manutenção de um Estado autoritário”. Nesta mesma trilha, a socióloga Maria José Rezende afirma que a busca por legitimidade do regime civil-militar era uma das principais estratégias dos militares para manterem o estado brasileiro sob a égide ditatorial. Nas palavras de Rezende:

Em termos gerais, pode-se dizer que a busca de legitimidade por parte do regime militar significava, basicamente, que ele se debatia para encontrar meios de obediência, adesão e aceitabilidade para as suas formas de atuação e ação, bem como para as suas crenças e valores (REZENDE, 2013, p. 4).

A partir destas considerações de Cordeiro, Soares e Rezende, busco compreender a possibilidade da aprovação do benefício da Previdência Rural em um dos períodos mais autoritários da ditadura, isto é, em pleno governo de Médici, em 1971. A análise dos anais do Congresso Nacional constitui uma etapa crucial para essa compreensão.

As sessões parlamentares que discutiram, votaram e aprovaram o projeto de lei que deu origem a Previdência Rural, isto é, o caminho da tramitação do projeto até a aprovação Lei Complementar nº 11, traz muitos indícios sobre os projetos sociais que circulavam na sociedade civil brasileira acerca da Previdência Social. A análise dessa documentação possibilita que sejam identificados os principais pontos de divergência entre os parlamentares – tanto entre os partidos (MDB e ARENA), quanto dentro dos

próprios partidos, como mostram algumas discussões entre parlamentares do partido do governo.

Ademais, a investigação dos documentos do Congresso Nacional pode evidenciar de que maneiras os parlamentares se articulavam para promover ou barrar pautas e emendas sobre a previdência e, sobretudo, evidencia que o texto que virou a Lei Complementar nº 11 foi *uma* possibilidade dentre as inúmeras possíveis para a implementação da previdência rural no campo.

A sessão mista² que aprovou o Projeto de Lei Complementar apresentado por Médici aconteceu no dia 13 de maio de 1971. Ao analisar os anais do Congresso Nacional é possível perceber que, quando o texto do projeto de lei chega para a votação no Congresso, os parlamentares já haviam entrado em acordo sobre diversos pontos. Mas vários pontos permaneciam sob debate, como o financiamento dos benefícios concedidos, a discussão da lei ideal *versus* a lei possível, e a legitimidade democrática das ações do partido do governo, ARENA, dentro do Congresso Nacional. O objetivo deste artigo é discutir como os parlamentares da ARENA construía seus discursos e suas estratégias dentro do Congresso Nacional a partir da dimensão de “legitimidade democrática da maioria”, em pleno governo Médici.

Para analisar a atuação dos parlamentares no Congresso Nacional, busco apoiar-me nas considerações de Pierre Bourdieu, quando o sociólogo discute a utilidade da noção de “campo político”. Para Bourdieu, o campo político é um microcosmo, ou seja, “um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social” (BOURDIEU, 2011, p. 195). O conceito de campo político é adequado para pensar este tema porque permite construir de maneira rigorosa a realidade da política que se estuda.

Ao pensar a política a partir da noção de campo, Pierre Bourdieu tem como objetivo compreender o jogo político não politicamente, mas sim a partir de uma análise sociológica. Para tal, Bourdieu recorre a um método que considera as ações políticas como um microcosmo que ao mesmo tempo em que guarda relações com o mundo social global, mantém uma autonomia que reveste determinadas ações de uma maneira particular. Neste sentido, a ideia de capital político remete a um poder simbólico que

² As sessões mistas reúnem em assembleia deputados e senadores para que os parlamentares discutam e votem questões de ordem e ordem do dia.

confere reputação, uma maneira de ser reconhecido como profissional da política, diferenciando-se dos demais cidadãos, os profanos (BOURDIEU, 2011, p. 197).

É importante ainda considerar, nos aportes que nos oferece Bourdieu, que “as condições sociais do funcionamento do campo político é um lugar em que certo número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos” (BOURDIEU, 2011, p. 197). Desse modo, os discursos e disputas travadas entre os parlamentares acontecem dentro do campo político, como designa Pierre Bourdieu, campo este que é legitimado socialmente, onde se desenvolvem lutas simbólicas e se apresentam o capital e o poder político, ou seja, um “capital de reputação, um capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido” (BOURDIEU, 2011, p. 204).

A discussão no Congresso: uma análise possível

A Lei Complementar nº 11, sancionada por Emílio Médici em 25 de maio de 1971, apresenta um texto que foi fruto de intensos debates no Congresso Nacional, entre deputados e senadores do MDB e da ARENA. Apesar da assinatura do poder executivo, o planejamento e estudo do então chamado Programa de Assistência ao Trabalhador Rural foi de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência Social (GARCIA, 2010, p. 14). Antes da votação da lei, foi formada uma Comissão Mista que discutiu os estudos e pesquisas que construíam a proposta de lei. Nesta comissão foram apresentadas 116 emendas, que tinham como objetivo atender aos interesses de vários setores sociais.

A votação e aprovação do PROURAL aconteceram no dia 13 de maio de 1971. Aquela data não fora escolhida por acaso. Em vários momentos da sessão, deputados e senadores exaltavam o sentido da aprovação daquela que seria a lei que libertaria os trabalhadores rurais do cativo, assim como a Princesa Isabel havia, 83 anos antes, acabado com a escravidão no Brasil. O Programa, no discurso dos parlamentares alinhados com o regime ditatorial, era o início da reparação daqueles que estiveram por 40 anos no esquecimento, ou pelo menos era isso que dizia o Deputado Antonio Mariz,

filiado a ARENA da Paraíba, no seu discurso de abertura da 30ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional³.

As análises do filósofo Michel Foucault sobre como refletir sobre os discursos, especialmente nos procedimentos discutidos por ele em sua aula inaugural do Collège de France em 1970, publicada sob o título “A ordem do discurso”, ajudam a pensar sobre essa retórica da “legalidade democrática” sendo usada em plena ditadura militar. Para o filósofo, o discurso não pode ser entendido como um “aporte entre pensar em falar”, nem simplesmente como um “pensamento revestido de seus signos e tornado visível pelas palavras” (FOUCAULT, 2014, p. 43-44).

Para analisar o discurso em suas condições, é preciso aplicar uma metodologia que reconheça sua rarefação, o que não implica, entretanto, em uma busca por um sentido encoberto: não há o que ser decifrado em um discurso. É preciso considerá-lo em sua regularidade, especificidade e exterioridade. Isto é, Foucault está interessado em entender como os discursos produzem materialidade: quais são suas normas, o que possibilita sua aparição, como se transformaram, qual o regime de verdade que o rege?

Neste sentido, o discurso do deputado Francisco Amaral, do MDB de São Paulo, é bastante preciso. Na abertura do seu discurso ele afirma:

[...] cabe ao Congresso Nacional, nesta manhã de 13 de maio, dia da libertação dos escravos, data significativa também para os trabalhadores rurais deste país, apreciar a mensagem encaminhada a esta casa pelo executivo, criando o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural⁴.

Amaral destaca que a partir da votação do PRORURAL, o dia 13 de maio será uma data duplamente significativa para a história do Brasil: será o dia da libertação dos escravos e passará a ser também um dia importante para os trabalhadores rurais. Mais ainda, o deputado procura construir o sentido de que, a partir do encaminhamento do presidente, era papel do Congresso Nacional fazer esta data ser significativa também para os trabalhadores do campo. Na fala de Francisco Amaral, a forte demanda e o

³ ANAIS da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional. Brasília*, DF, 14 de maio de 1971, p. 10. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#>. Acesso em 13 de jun. 2019.

⁴ ANAIS da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional. Brasília*, DF, 14 de maio de 1971, p. 11. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#>. Acesso em 13 de jun. 2019.

caminho de luta dos trabalhadores pela efetivação da aposentadoria, pensão e auxílios médicos são colocados não como uma pauta dos órgãos de classe trabalhistas, mas como uma questão que cabe ao Congresso decidir. Assim, são os parlamentares, e não os trabalhadores, que podem ressignificar esta data.

Essa prática do deputado emedebista, contudo, estava imbricada em uma disputa maior. Ao longo de toda sessão, parlamentares governistas e de oposição travavam embates com o objetivo de estabelecer qual dos partidos, MDB ou ARENA, de fato tinha dado mais contribuições ao projeto original. O discurso que aproximava a liberdade do 13 de maio de 1888 ao benefício da aposentadoria dos trabalhadores rurais era uma maneira de qualificar o dispositivo legal, que representava a suprimimento de uma importante demanda de parte importante de uma população que ainda era quase 45% da população total do Brasil⁵.

Michel Foucault (2014) afirma que os discursos estão imbricados nas relações de poder. Neste sentido, o partido que conseguisse capitanear o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural como de sua autoria poderia ter um capital político (BOURDIEU, 2011) importante para as disputas dentro e fora do Congresso Nacional.

É o mesmo deputado, Francisco Amaral, que lamenta no seu discurso que as emendas propostas pelos parlamentares do MDB eram sumariamente reprovadas, mesmo quando representavam uma significativa melhoria dentro do projeto de lei. Segundo Amaral, esta era uma situação constante dentro do Congresso, onde os arenistas sempre criavam estratégias para que os projetos dos emedebistas não passassem, ou passassem com autoria da ARENA, fazendo com que os projetos saíssem quase sem modificação do Congresso, o que, na opinião de Amaral, desmoralizava e desvalorizava a atuação da casa.

No ano de 1971 o partido do governo ainda era maioria do Congresso Nacional⁶. Deste modo, os senadores e deputados conseguiam votar e aprovar de acordo com as

⁵ Dado do IBGE. IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=2&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>>. Acesso em 24 jun. 2019.

⁶ Nas eleições de 1974 e 1976 o MDB conseguiu vitórias importantes sobre o partido do governo, ARENA. Em 1974, nas eleições nacionais, o MDB conseguiu ocupar 6 das 22 vagas do Senado, e preencheu cerca de 40% das cadeiras da Câmara. Este resultado foi bastante diferente das eleições de

diretrizes e interesses do governo. A reação dos parlamentares arenistas ao discurso de Francisco Amaral – que foi proclamado em tom de denúncia – denota de maneira exemplar o funcionamento do regime ditatorial que operava no Brasil há sete anos.

O Senador José Lindoso, da ARENA do estado do Amazonas, critica o posicionamento de Amaral, acusando-o de desvirtuar o tema da ordem do dia. Mas para isso, Lindoso usa de uma estratégia que busca, ao mesmo tempo, deslegitimar os parlamentares do MDB e legitimar a ditadura:

Mas V. Exa, na introdução do seu discurso, se põe a lamentar a posição que não cabe a nós da Maioria, mas cabe a uma decisão do povo brasileiro [de eleger os parlamentares]. É que V. Exa representa a Minoria e quem governa, em todas as democracias do mundo, é a Maioria.⁷

Ao destacar que é a maioria quem governa em todas as democracias, Lindoso afasta os governos militares da pecha de um governo de exceção e cola a ditadura militar, com apoio civil, nas experiências plenamente democráticas. Pensamos este discurso de Lindoso como uma estratégia que busca conceder legitimidade às ações de um governo que é ditatorial e usa de artifícios autoritários, mas que, ao mesmo tempo, se reveste – principalmente através de discursos e propagandas – de uma pretensão democrática que tem como objetivo alcançar uma adesão em diversas esferas da vida social (REZENDE, 2013, p. 2).

O argumento apresentado pela socióloga Maria José Rezende, em seu livro “A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade – 1964-1984”, afirma que, especificamente no período de 1964 a 1973, enquanto mantinha maioria no Congresso Nacional, a busca pela legitimidade do regime “se deu principalmente através de seu empenho para construir um suposto ideário de democracia que visava sedimentar um sistema de ideias, valores e interesses” (REZENDE, 2013, p. 65). Este ideário estava relacionado a uma “democracia” que não tolerava correlação de forças

1970, ano em que a ARENA conseguiu uma expressiva vitória. Dados retirados de ALVES, 2005, p. 234-237.

⁷ ANAIS da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 14 de maio de 1971, p. 11. Grifo meu. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#>. Acesso em 13 de jun. 2019.

sociais, e muito menos que tais correlações estabelecessem ações diretas no processo político (REZENDE, 2013, p. 67).

Neste sentido, a especificidade da ditadura brasileira, quando comparada em relação a ditaduras de outras nações da América Latina como Argentina, Uruguai e Chile, de manter aspectos que remetem a estados democráticos – como a permanência do Congresso Nacional e eleições diretas para cargos legislativos, e mesmo aos cargos executivos, ainda que de maneira indireta – pode ser colocada historiograficamente como uma das razões para que, na contemporaneidade, as memórias de certos setores da sociedade brasileira remetam ao período que foi inaugurado com o golpe de 1964, não como um momento excepcional, de autoritarismo, mas como um período democrático comum, onde simplesmente os parlamentares eram escolhidos através do voto da população. Prosseguindo com seu discurso, o Senador José Lindoso afirma:

Num regime democrático, a decisão é eleitoral e a decisão eleitoral nos deu, deu ao presidente Médici, uma Maioria maciça para caminhar, no Congresso Nacional, dentro dos postulados da filosofia da revolução, as decisões que hão de tornar o Brasil um país potente⁸.

Podemos pensar, seguindo a trilha de Roger Chartier (2002), que a prática discursiva do Senador José Lindoso em afirmar, em pleno governo de Médici, que o que acontecia no Congresso brasileiro era comum aos regimes democráticos produz um efeito social profundo, não de transformar a ditadura em democracia, mas fabrica um efeito imediato dentro das ações políticas e sociais que aconteceram durante a década de 1970, e contribui para consolidar uma memória pacificada sobre um dos períodos maior violência por parte do Estado contra a sociedade.

Após parte da historiografia construída já na década de 1980 consolidar uma interpretação de que a sociedade civil sempre lutou contra a ditadura – por isso a ideia de falar dos porões da ditadura, onde a violência e a tortura estavam encobertos, longe dos olhos do povo –, trabalhos como o de Daniel Aarão Reis (2015), Janaína Cordeiro (2015) e Denise Rollemberg (2011), mostram que parte do sucesso do regime ditatorial

⁸ ANAIS da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 14 de maio de 1971, p. 12. Grifo meu. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#/>](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#/). Acesso em 13 de jun. 2019.

que se estabeleceu no Brasil durante 21 anos estava ligado ao apoio de setores civis aos governos militares. Rollemberg e Cordeiro recorrem ao conceito de “pensar duplo” do historiador francês Pierre Laborie para compreender a ambivalência e diluição que existe entre o apoio e a contestação civil a regimes autoritários, o que ele chamou de zona cinzenta.

Ainda segundo Rollemberg, a memória coletiva consolidou a interpretação de resistência da sociedade aos governos militares, por ser a versão mais “palatável” (ROLLEMBERG, 2011, p. 102) para digerir e lidar com a memória de um período sensível. Seguindo esta interpretação, o discurso de José Lindoso está plenamente coadunado a este processo de significação da memória, que procura retirar o peso da interpretação que aponta para a colaboração civil a uma ditadura.

Dessa maneira, o discurso de “maioria”, “democracia”, “legalidade democrática” dá a tônica da discussão no Congresso Nacional, onde os parlamentares da ARENA procuram desqualificar as reivindicações do MDB, alegando que os emedebistas eram minoria dentro da casa legislativa. Analisar e compreender as camadas do discurso “de legitimidade democrática” é importante porque nos ajuda a compreender o funcionamento do Congresso Nacional no início da década de 1970 e, de maneira análoga, a compreender o próprio funcionamento do regime autoritário militar.

Referências Bibliográficas

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: EDUSC, 2005.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, Dossiê Dominação e contra-poder, n. 5, Brasília, Jan-Jul 2011.

CHARTIER, Roger. *A história cultural: entre práticas e representações*. 2ª ed. Trad. Maria Manuela Galhardo. Lisboa: DIFEL, 2002.

CORDEIRO, Janaína. *A ditadura em tempos de milagre: comemorações, orgulho e consentimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

_____. Milagre, comemorações e consenso ditatorial no Brasil, 1972. In: *Confluenze: Rivista di Studi Iberoamericani*, vol. 4, n. 2, p. 82-102, 2012.

_____. Anos de chumbo ou anos de ouro? A memória social sobre o governo Médici. In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 43, p. 85-104, jan-jun/2009.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Ed. Loyola, 2014.

GARCIA, Nicole Regine. *Prorural: uma política previdenciária para o campo no governo Médici (1969-1973)*. Dissertação (Mestrado em História). Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura no Brasil entre memória e história*. In: Rodrigo Patto Sá Motta. (Org.). *Ditaduras militares - Brasil, Argentina, Chile e Uruguai*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

REZENDE, Maria José. *A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade – 1964-1984*. Londrina: Eduel, 2013.

ROLLEMBERG, Denise. In: ROLLEMBERG, Denise; QUADRAT, Samantha (orgs.). *A construção social dos regimes autoritários: Brasil e América Latina*. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.