

A Confederação Nacional da Agricultura e o Estatuto da Terra: embates e recuos¹

Carolina Ramos*

Logo ao assumir a Presidência da República, o marechal Castelo Branco deu início à elaboração do Estatuto da Terra, uma lei de reforma agrária e de desenvolvimento agrícola. Tal medida pode revelar-se, de imediato, surpreendente uma vez que o acirramento dos debates acerca da modificação da estrutura fundiária no Brasil consistiu em um dos elementos deflagradores do golpe militar de 1964. Ademais, a legislação proposta pelo governo Castelo Branco contemplava a até então controvertida mudança constitucional que previa o pagamento em títulos de dívida pública (e não mais exclusivamente em dinheiro) pela desapropriação por interesse social. Este artigo pretende averiguar esta aparente contradição, analisando o contexto de elaboração do Estatuto da Terra e sua posterior (não) aplicação. Será abordada também a atuação de uma das importantes forças sociais envolvidas neste processo: frações da classe dominante agrária agremiadas em torno da Confederação Rural Brasileira (CRB), que em 1965 recebeu investidura de sindicato oficial do patronato rural, passando a denominar-se Confederação Nacional da Agricultura (CNA).

A questão fundiária no governo Castelo Branco: continuidades e rupturas

O combate ao comunismo e a retomada do crescimento econômico foram alguns dos argumentos utilizados para legitimar o golpe militar que depôs o então presidente João Goulart. A Doutrina de Segurança Nacional, expressada pela Escola Superior de Guerra (ESG), atrelava o crescimento econômico à segurança interna do país. Preconizava-se, por um lado, a necessidade da *segurança nacional*, com o afastamento das idéias consideradas subversivas e de caráter comunista, como pré-condição para o desenvolvimento econômico do país, uma vez que o controle dos meios políticos e sociais garantiriam um ambiente propício à entrada de capital estrangeiro. Por outro lado, o crescimento econômico e infra-estrutural – com a ampliação das redes de transporte e comunicação – contribuiria para a questão da segurança ao ocupar “espaços vazios”, propensos a “penetração de inimigos”.² O binômio *segurança nacional/desenvolvimento*

econômico, assim como a defesa do planejamento estatal, em muito influenciariam as medidas formuladas pelo governo do marechal Castelo Branco, como se pode depreender da importância conferida ao PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), elaborado pelo Ministério do Planejamento, comandado por Roberto Campos.

O PAEG tinha como metas principais a retomada do crescimento econômico e o combate à inflação. Para tanto, o plano consagraria uma política de “recessão calculada”,³ baseada em medidas de arrocho salarial e de incentivos e créditos fiscais destinados a determinados setores.⁴ O PAEG previa também a realização de uma série de reformas administrativas, políticas e sociais, consideradas cruciais para o desenvolvimento do país, dentre as quais sobressairia a modificação na estrutura agrária, tida como primordial para a consolidação do capitalismo no campo. Portanto, o PAEG possuía interpretação semelhante àquela postulada durante o governo de João Goulart no que diz respeito à crise econômica vivida no país desde 1962. O complexo latifúndio-minifúndio era visto como importante obstáculo ao crescimento econômico, posto não atender à demanda por alimentos e matérias primas para o setor industrial e impossibilitar, igualmente, a expansão do mercado interno. Neste sentido, o PAEG, tal qual o Plano Trienal do governo Goulart, atrelava a necessidade de reestruturação fundiária à implementação da modernização da agricultura, com o aumento da produtividade.

A partir desta perspectiva iniciou-se, ainda em abril de 1964, a elaboração de uma proposta de reforma agrária, sistematizada no Estatuto da Terra, o qual seria elaborado por um Grupo de Trabalho designado pelo Presidente da República, contando com a supervisão dos Ministérios do Planejamento e da Agricultura. De acordo com Bruno⁵, a elaboração de um projeto de reestruturação fundiária num contexto em que as forças sociais que o defendiam haviam sido derrotadas, pode ser explicada, justamente, pela diretriz prevista no PAEG, que entendia

*Doutoranda pela Universidade Federal Fluminense e professora da rede municipal do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias.

¹Este artigo aborda algumas reflexões que trabalhei em minha dissertação de mestrado. Cf; RAMOS, Carolina. Sindicato Patronal Rural e Reforma Agrária no Brasil. Niterói: Dissertação de Mestrado/UFF, 2006.

²ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1987)*. Petrópolis: Vozes, 1984.

³OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1997.

⁴MENDONÇA, Sonia Regina de & FONTES, Virgínia. *História do Brasil Recente*. São Paulo: Ática, 2001.

⁵BRUNO, Regina. “Liberalismo e Reforma Agrária: o Governo Castelo Branco”. IN: BRUNO, Regina. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra; a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

a estrutura agrária vigente enquanto entrave ao desenvolvimento econômico. Portanto, para a autora, a formulação do Estatuto da Terra não se deveu tanto à pressão da Aliança para o Progresso – que, depois do golpe, enviou recursos para projetos mais voltados ao desenvolvimento agrícola do que para a reforma agrária – ou às reivindicações dos movimentos sociais no campo – uma vez que o governo fez uso da repressão para coibi-los –, mas sim à adoção de uma determinada leitura da crise econômica vivida, a qual confluía para alguns dos pressupostos presentes no programa do governo deposto.

Além disso, o governo Castelo Branco enfatizava a importância da criação de uma “classe média rural” – consumidora de produtos industriais e, em teoria, atenuadora de tensões sociais no campo – para melhorar as condições de vida no meio rural. O aumento da produtividade agrícola e a implementação de uma propalada justiça social no campo estavam, no início dos estudos para a formulação do Estatuto da Terra, diretamente associadas à necessidade de modificação da estrutura agrária.

Entretanto, apesar de guardar alguns pressupostos em comum com a proposta de reforma agrária do governo Goulart, o anteprojeto do Estatuto da Terra dela diferia substancialmente, sobretudo no tocante à correlação de forças vigente quando de sua formulação, já que o governo militar de Castelo Branco sinalizava para novas prioridades e novos compromissos sociais. O anteprojeto do Estatuto não incorporaria, por exemplo, uma das principais reivindicações dos movimentos sociais rurais do período anterior ao golpe militar, qual seja, a defesa da participação dos trabalhadores do campo no processo de definição do projeto de reforma agrária.⁶

Neste sentido, o governo Castelo Branco se apropriou da bandeira da reforma agrária formulada pelos movimentos sociais antes do golpe militar,⁷ esvaziando-a de seu conteúdo político. A reforma agrária passava a ser anunciada como uma concessão do regime militar, enfatizando-se que o Estatuto seria realizado em “*moldes técnicos, sem se constituir em um documento demagógico e de subversão*”. O Estado (em seu sentido restrito) – detentor por excelência do exercício da *violência simbólica*⁸ – procurou, sob o argumento tecnicista, conferir uma suposta neutralidade e naturalidade à discussão da reestruturação fundiária, desvinculando-a de suas origens históricas e sociais. Os valores incutidos nesta questão restringir-se-iam ao aumento da produtividade e à melhoria social no campo, não mais englobando qualquer reivindicação política mais ampla ou contundente. Caberia, assim, às organizações dos trabalhadores rurais discutir a reforma agrária dentro dos preceitos institucionais delimitados pelo anteprojeto do Estatuto.

⁶Idem.

⁷BRUNO, Regina. “O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto”. IN: *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA, novembro de 1995.

⁸O Estado de São Paulo, 7 de junho de 1964, p. 5.

⁹MENDONÇA, Sonia. “Estado, Violência Simbólica e Metaforização da Cidadania”. IN: *Revista Tempo*.

Portanto, apesar da modificação da estrutura agrária continuar sendo considerada imprescindível para a modernização da agricultura, havia significativas rupturas entre o projeto de reforma agrária do governo Goulart e o anteprojeto do Estatuto da Terra, sobretudo no que diz respeito ao esvaziamento do conteúdo político da lei. A legislação agrária proposta após o golpe militar procurava seguir as diretrizes formuladas pela ESG, que dispunha de grande influência junto ao governo Castelo Branco. Isto porque, além da ênfase num suposto caráter técnico, o anteprojeto do Estatuto pretendia responder tanto à questão do *desenvolvimento* – através do aumento da produtividade agrícola e da expansão do mercado interno – quanto à questão da *segurança* – uma vez que a legislação, tal como estava sendo formulada, procurava esvaziar os conflitos rurais e despolitizar a luta pela terra.¹⁰

O Estatuto da Terra: principais diretrizes

Os primeiros estudos para a formulação do Estatuto enfatizavam a importância de vincular a terra à sua função social, função esta definida pelo uso eficiente (com a adoção de tecnologia adequada), direto (de modo a evitar a ausência dos proprietários e a má formação de contratos de trabalho) e correto (garantia de conservação dos recursos naturais) da terra. A noção de propriedade familiar guardaria grande importância nas primeiras versões do anteprojeto do Estatuto, sendo tida como modelo ideal a ser implantado pela reforma agrária.¹¹ A pequena propriedade deveria ser amparada com medidas de crédito rural, assistência técnica e garantia de preços mínimos a produtos agrícolas, as quais também contemplariam as grandes propriedades já existentes, de modo a aumentar sua produtividade.

Deste modo, o Estatuto, além de prever a distribuição de terras, pretendia executar políticas de desenvolvimento agrícola, abrangendo tanto as novas propriedades potencialmente oriundas do processo de reforma agrária, como as anteriores a ela. Para tanto, o Estatuto propunha a criação de dois órgãos: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), fundado para, em teoria, formular políticas que visassem democratizar o acesso a terra; e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), objetivando executar políticas de desenvolvimento agrícola, racionalizando o uso da terra via a inserção de novas tecnologias no campo, bem como fomentando a colonização e o cooperativismo rural. O IBRA estaria vinculado diretamente a Presidência da República – o que aponta para a importância conferida ao órgão – enquanto o INDA estaria subordinado ao Ministério da Agricultura.

Para efetivar a modificação da estrutura fundiária, o Estatuto previa a utilização de dois instrumentos: a tributação territorial – progressiva ou regressiva de acordo com o tamanho, a localização e as

¹⁰MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária*. Petrópolis: Vozes, 1984.

¹¹BRUNO, Regina. *Op. Cit.*, 1995.

condições sociais e de produção da propriedade – e a desapropriação por interesse social. Através do tributo territorial, pretendia-se punir o latifúndio improdutivo, bem como amenizar a tributação das propriedades que exerciam uso adequado da terra. Já as desapropriações por interesse social se dariam em áreas de forte tensão social e prescindiriam de alteração constitucional. Com a modificação do parágrafo 16 do artigo 141, permitia-se que as indenizações pelas desapropriações fossem pagas em títulos de dívida pública – e, não mais, mediante, exclusivamente, pagamento em dinheiro. Estes títulos contariam com cláusula de correção monetária, em caso de desvalorização da moeda.

Mesmo nos momentos iniciais de sua elaboração, o anteprojeto do Estatuto da Terra apresentou alguns desvirtuamentos das diretrizes estabelecidas pelo PAEG no que tange à questão agrária e fundiária. A existência de uma seção de Política Agrária – em que era enfatizada a finalidade do aumento da produtividade – e outra de Reforma Agrária – em que a justiça social aparecia como principal objetivo –, bem como a criação de dois diferentes órgãos - o IBRA e o INDA - para o exercício de tais funções, indicam como a modernização da agricultura e a implementação da modificação agrária começaram a ser, ainda que embrionariamente, abordadas como processos distintos, quase desvinculados.¹² Esta separação pode ainda ser corroborada pela criação de duas categorias que receberiam grande destaque na proposta de legislação agrária do governo Castelo Branco: a propriedade familiar - considerada primordial para a resolução de conflitos sociais no campo - e a empresa rural - proveniente da modernização tecnológica de antigos latifúndios, a fim de atender à demanda por aumento da produtividade agrícola.

Além disso, a tributação territorial rural ganharia grande notoriedade, sendo colocada como principal instrumento para a reforma agrária já nos primeiros pronunciamentos acerca do Estatuto. Tais modificações na proposta inicial do Estatuto da Terra se acirriariam ainda mais a partir de pressões oriundas de distintos setores da sociedade civil, notadamente àqueles organizados em torno da Confederação Rural Brasileira.

A atuação da Confederação Rural Brasileira frente à elaboração do Estatuto da Terra

Logo após o golpe militar, a Confederação Rural Brasileira (CRB) encaminhou ao então ministro Roberto Campos sua proposta de reestruturação fundiária, afirmando ser favorável ao que chamou de uma “*reforma agrária autêntica, democrática e cristã*”.¹³ De acordo com esta proposta, a reforma agrária deveria ser assentada primordialmente na promoção de políticas de

desenvolvimento rural. Quanto à distribuição de terras, se deveria privilegiar as terras públicas, deixando a desapropriação por interesse social apenas em casos excepcionais e mediante indenização em dinheiro. Para punir o latifúndio improdutivo, a entidade propunha a cobrança tributária.

Com o anúncio da elaboração do anteprojeto do Estatuto da Terra, Edgar Teixeira Leite, vice-presidente da CRB, afirmaria, em carta ao ministro Campos, que a entidade, sob o argumento de colaborar com o Estado, enviaria sugestões ao projeto de reforma do governo. A CRB, apesar de constantemente exaltar seu apoio ao governo Castelo Branco e seu papel de colaboradora dos Poderes Públicos, não deixou de criticar alguns pontos presentes no Estatuto da Terra que contrariavam os interesses das frações de classe que representava. Tais divergências foram explicitadas em algumas reuniões que a entidade realizou com o Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra e foram sistematizadas em carta enviada pela CRB ao Ministro do Planejamento.¹⁴ Nela, eram sugeridas pelo órgão oficial do patronato agrícola dezesseis emendas ao Estatuto, sendo oito prontamente acatadas pelo ministro Campos – conforme se constata em sua carta de resposta à entidade¹⁵ – e duas posteriormente incorporadas à legislação. O ministro do Planejamento ainda advertia, ao final da carta, que outras sugestões propostas, anteriormente, pela CRB, em reuniões com o Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra, já haviam sido aceitas.

Entretanto, é preciso ressaltar que alguns pontos, considerados cruciais na legislação agrária do governo Castelo Branco, não seriam alterados, a despeito da pressão exercida pela CRB e pelas demais agremiações representativas do patronato rural. A dimensão da propriedade como uma das condicionantes para definir o latifúndio consistiu, por certo, na principal crítica da CRB ao Estatuto. Apesar da exaustiva justificativa formulada pelos dirigentes da CRB, segundo a qual a questão da produtividade agrícola deveria consistir no elemento primordial para o enquadramento ou não de uma propriedade na conceituação do latifúndio, o Estatuto da Terra manteria, até a sua versão final, esta definição praticamente inalterada. Igualmente rejeitada seria a emenda que previa, como condicionante para a regressividade ou progressividade da alíquota do imposto territorial rural, a eliminação do critério de soma da área total do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, sendo ainda negada a supressão do 2º parágrafo do artigo 56 que estabelecia as alíquotas do imposto territorial rural com base na dimensão da propriedade rural.

De abril a finais de outubro de 1964 – momento em que o Estatuto da Terra foi apresentado ao Congresso Nacional – foram elaboradas quatorze versões da

¹² A definição de Política Agrária no 2º artigo do Estatuto, que trata dos objetivos da legislação, foi excluída na 3ª versão da lei e novamente incluída apenas na 7ª versão. Nas 3ª, 4ª, 5ª, e 6ª versões, havia apenas a definição de reforma agrária, conforme será constatado adiante.

¹³ *O Estado de São Paulo*, 29 de abril de 1964.

¹⁴ Carta da Confederação Rural Brasileira ao Ministro do Planejamento Roberto Campos. Rio de Janeiro, 24 de junho de 1964. IN: Fundo Paulo Assis Ribeiro, Arquivo Nacional, caixa n. 319.

¹⁵ Carta do Ministro Roberto Campos à Confederação Rural Brasileira. Rio de Janeiro, 9 de julho de 1964. IN: Fundo Paulo Assis Ribeiro, Arquivo Nacional, caixa n. 319.

legislação, frutos da tentativa de atendimento às reivindicações de diversos setores da sociedade política e civil e mesmo de meros aperfeiçoamentos em sua redação ou de reordenação de seus artigos. A análise das diferentes versões do Estatuto da Terra revela como muitas das alterações impostas a seu texto final retiraram parte de seu potencial reformista, conquanto houvesse, a despeito das pressões exercidas por frações da classe dominante agrária, a manutenção de artigos fundamentais para a deflagração do processo de reforma agrária.

Entre estas modificações, pode-se citar alterações referentes à desapropriação por interesse social. Na 3ª versão do Estatuto, por exemplo, foi acrescentado parágrafo que isentava as empresas rurais de desapropriações por interesse social, possibilitando que muitos latifúndios improdutivos, utilizando “brechas” da legislação - como aquela segundo a qual as áreas de pastagens e de matas naturais eram consideradas cultivadas - fossem considerados empresas rurais, estando, portanto, livres de desapropriações. Ademais estes mesmos latifúndios, caso não conseguissem ser conceituados como empresas rurais, teriam um prazo de três anos para empreender modernizações em suas propriedades, visando elevar-se a esta categoria.¹⁶ No que tange à seção do Imposto Territorial Rural (ITR), ocorreram significativas modificações. Para além da alteração que atribuía distintas funções de cobrança do ITR à União, aos Estados e aos Municípios, foram impressas mudanças no intuito de diminuir a incidência fiscal deste tributo, atendendo às acalentadas demandas da CRB. Na 7ª versão do Estatuto, ressaltou-se que a cobrança do ITR, conforme propôs a CRB, seria calculada a partir do valor da terra nua declarado pelo proprietário, impossibilitando que as benfeitorias fossem incluídas neste cômputo. A diminuição da alíquota básica deste imposto - que a CRB tanto pleiteou em sua carta ao Ministro Roberto Campos e no Encontro dos Secretários da Agricultura - foi finalmente acatada pelo Grupo de Trabalho para o Estatuto da Terra na 13ª versão da legislação (que diminuiu a alíquota de 0,5% para 0,3%), baixando-a ainda mais (para 0,2%) em seu texto final. Ademais, na 13ª versão foram acrescentados cinco parágrafos que possibilitavam uma incidência ainda menor do ITR, ao permitir a isenção de 50% desta tributação, caso o proprietário se comprometesse a, num prazo de três anos, ampliar a área explorada de seu imóvel rural.

Para além das mudanças jurídicas implementadas ao texto final do Estatuto da Terra, é possível observar, nos pronunciamentos do governo, um redirecionamento das diretrizes iniciais da legislação. A modernização da agricultura estaria estritamente voltada para o aumento da produtividade, não mais se articulando a medidas de reestruturação fundiária - destinadas a resolver as tensões sociais no campo. Nesse sentido, a

seção de Reforma Agrária e a seção de Política Agrícola, presentes no Estatuto, eram apresentadas como propostas díspares, uma voltada para a questão social e outra voltada para a questão econômica. Uma vez concretizada tal segmentação, tornou-se claro o privilégio de determinado “objetivo” em detrimento do outro, conforme se depreende da fala do Ministro Roberto Campos, em reunião com deputados do PSD no início de outubro. Na ocasião, Campos afirmou ser fundamental distinguir entre Reforma Agrária e Política Agrária, argumentando que *“a reforma agrária é um problema regional e local, existe apenas em algumas áreas de maior pressão demográfica; já a política agrária, pelo contrário, é um problema do universo brasileiro”*.¹⁷

Esta prioridade nas políticas de desenvolvimento agrícola estava imbricada também com a ênfase dada ao imposto territorial rural, em detrimento das desapropriações por interesse social. Com taxas tributárias regressivas para propriedades que faziam uso de novas tecnologias, o imposto territorial rural foi apresentado como solução para transformar o latifúndio em empresa rural, sem a necessidade de desapropriações. Anunciava-se que a adoção desta tributação não só estimularia o aumento da produtividade, como também garantiria melhores condições de vida aos trabalhadores rurais, uma vez que a adoção de medidas de bem-estar social para os empregados asseguraria menores taxas de cobrança. Tal instrumento tornava desnecessárias políticas de desapropriação, restritas a “casos excepcionais”. Nas palavras do próprio redator do Estatuto da Terra, Paulo Assis Ribeiro: *“O atual projeto relegou a um plano secundário o problema da desapropriação e procurou, por meio de um sistema de tributação, corrigir injustiças sociais”*.¹⁸

Esta distinção entre políticas de desenvolvimento agrícola e políticas de reestruturação fundiária e a prioridade na aplicação do imposto territorial rural foram explicitadas na mensagem do presidente Castelo Branco por ocasião do envio do Estatuto da Terra para votação no Congresso Nacional.¹⁹ Nesta mensagem, Castelo Branco procurava “tranquilizar” deputados e senadores afirmando que o Estatuto em muito se diferenciava da proposta de reforma agrária do governo Goulart, bem como distinguia a “opção socialista” de reestruturação agrária - caracterizada pela coletivização das terras que passariam a ser propriedade do Estado - da “opção democrática” - voltada para o aumento da produtividade a partir da livre iniciativa.

Uma vez identificado com a chamada “opção democrática” - mais de acordo, segundo Castelo Branco,

¹⁶ABREU, Alzira Alves de e BELOCH, Israel (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico brasileiro*; pgs 30. Rio de Janeiro, Ed. FGV/CPDOC, 2001, pp. 2044-2048.

¹⁷BRASIL, Gabinete do Ministério Extraordinário para Planejamento e Coordenação Econômica. *Boletim Informativo*. Brasília, ano I, n. 17, nove de outubro de 1964, p. 1. IN: Fundo Paulo Assis Ribeiro, Arquivo Nacional, caixa n. 66.

¹⁸Boletim mensal do IPES, setembro-outubro de 1964. IN: Fundo Paulo Assis Ribeiro, Arquivo Nacional, caixa n. 280.

¹⁹Mensagem presidencial n. 33, enviada ao Congresso Nacional em de 26 de outubro de 1964. IN: Fundo Paulo Assis Ribeiro, Arquivo Nacional, caixa n. 61.

“com as tradições culturais e sociais do país” –, o Estatuto da Terra deveria priorizar a empresa rural como núcleo do sistema produtivo. Vale ressaltar que, nesta mensagem, Castelo Branco nem mesmo mencionaria o desenvolvimento da propriedade familiar, também contemplada, ainda que de forma secundária, na legislação. Igualmente é dada maior ênfase ao imposto territorial rural como instrumento de reestruturação agrária, havendo apenas uma breve alusão à desapropriação por interesse social.

A desarticulação entre políticas de desenvolvimento agrícola e políticas de reforma agrária também é explicitada na mensagem presidencial através da distinção entre as atribuições cabíveis aos dois órgãos criados pelo Estatuto: o IBRA e o INDA. Enquanto um se responsabilizaria por melhorias sociais no campo, o outro estaria incumbido de aumentar a produtividade e promover o crescimento econômico, articulando os setores agrícola e industrial. A prioridade conferida a medidas voltadas para a modernização tecnológica de antigas propriedades ficou explicitada não só na ênfase dada, na mensagem presidencial, à empresa rural – em detrimento da propriedade familiar – e ao imposto territorial – em detrimento da desapropriação por interesse social –, como também na fala de Castelo Branco após a aprovação do Estatuto no Congresso Nacional: “[O Estatuto da Terra] preocupa-se menos em distribuir terras do que em assegurar o seu bom aproveitamento.”²⁰

O tom comemorativo do anúncio da aprovação do texto final da lei pela Confederação Rural Brasileira – que afirmou que o Estatuto foi aprovado “em moldes estritamente técnicos, cuja aprovação se processou em ambiente de tranqüilidade, sem as agitações que cercavam o assunto no período pré-revolucionário”²¹ – denota como muitos das demandas emanadas da agremiação se articularam com as diretrizes presentes no Estatuto da Terra. A inclusão (e a priorização) de políticas de desenvolvimento agrícola na legislação agrária, por certo em muito correspondeu às reivindicações de frações da classe proprietária rural interessadas na modernização tecnológica de suas propriedades.

Ademais, a separação entre os objetivos ligados ao aumento de produtividade agrícola e à reestruturação fundiária implicou em reduzir a reforma agrária a políticas de âmbito estritamente locais, destinadas a solucionar tensões sociais, desarticulada do novo modelo de desenvolvimento da agricultura que se estava configurando. As modificações impressas ao Estatuto da Terra já sinalizavam para tal distinção, que seria acirrada pelas políticas perpetradas pelo IBRA e pelo INDA ao longo da década de 1960.

Modernização da Agricultura: medidas implementadas

Ao longo da última metade dos anos de 1960, foram intensificados incentivos governamentais favoráveis à modernização tecnológica da agricultura, ao mesmo tempo em que as propostas de reforma agrária tiveram sua importância minimizada. Ao longo de toda a sua existência (de 1965 a 1970) o IBRA – órgão criado pelo Estatuto e responsável por implementar a redistribuição fundiária – pouco atuou na desapropriação de imóveis que não cumpriram sua função social, despendendo boa parte de seus recursos em atividades complementares à reforma agrária, como o cadastramento de imóveis rurais.

Já o INDA iniciou uma política de modernização tecnológica das propriedades rurais. Esta política resultou na formação dos chamados complexos agroindustriais, responsáveis pela modificação da base técnica da agricultura mediante a compra de insumos e máquinas geradas por setores industriais, bem como pelo fato da agricultura passar a destinar boa parte de sua produção a indústrias processadoras de matérias-primas. A partir de então, a agricultura seria incorporada à dinâmica do capital industrial, não só como fornecedora de alimentos e de matérias primas²² para o setor urbano-industrial, mas, sobretudo, como consumidora de produtos derivados de indústrias de bens de capitais voltadas para o meio rural.

A implementação de um sistema de créditos voltado para a compra de equipamentos e insumos modernos consistiu, sem dúvida, no carro-chefe da modernização da agricultura brasileira, enfatizando a importância da atuação do Estado (e dos grupos sociais nele inseridos) neste processo. Em 1965, foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que englobava inúmeras instituições financeiras do país, como o Banco do Brasil, o Banco Central, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), o BNDE, bancos regionais, etc. O SNCR tinha como objetivo dinamizar o crédito rural, concedendo, muitas vezes, face à espiral inflacionária vigente, empréstimos a taxas de juros negativas.²³ Juntamente com a criação do SNCR, foi expedida pelo Banco Central, em 1967, a Resolução n. 69, que exigia a aplicação de 10% dos depósitos à vista dos bancos comerciais em empréstimos rurais.

Com todos estes estímulos governamentais, houve um crescimento considerável do uso de máquinas e insumos agrícolas no processo produtivo, com o aumento da utilização de fertilizantes no meio rural em seis vezes, de defensivos em dez vezes e de tratores em quase três vezes entre os anos de 1965 e de 1972,²⁴ o que em muito beneficiou não só aos proprietários, como também às

²⁰Revista Gleba. Rio de Janeiro, Confederação Rural Brasileira, janeiro-abril de 1966, s/p.

²¹Idem.

²²MULLER, Geraldo. *O Complexo Agroindustrial*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

²³GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e Agricultura no Brasil: políticas agrícolas e modernização econômica brasileira (1960-1980)*. São Paulo: Hucitec, 1997.

²⁴GRAZIANO, José. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p.27.

indústrias produtoras de equipamentos e insumos. Entretanto, de acordo com Gonçalves Neto, apesar dos grandes recursos disponibilizados pelo farto crédito rural, poucos seriam os proprietários que usufruíram destes benefícios. Foram concedidos créditos a apenas uma parcela dos produtores do país, notadamente os detentores de maiores extensões de terras visto que estas, juntamente com a produção, consistiam nas principais garantias para a obtenção de empréstimos.²⁵ De acordo com o Censo Agrícola de 1975, ocorreu uma política seletiva de empréstimos também no que diz respeito a produtos e regiões do país, privilegiando as regiões Sul e Sudeste e produtos voltados para a exportação.²⁶ Neste sentido, apesar da política de crédito rural ter em muito contribuído para a alteração da base-técnica da agricultura – resultando em um aumento da produtividade agrícola –, esta foi operada de forma discriminatória, acirrando ainda mais a concentração de renda e de terras existente no campo.

Por certo, o “modelo” de modernização da agricultura adotado deve ser articulado ao contexto econômico mais amplo de consolidação do capital monopolista e da própria industrialização.²⁷ A geração de divisas, advindas da exportação de produtos agrícolas, era considerada fundamental tanto para o pagamento de parte da dívida externa, quanto para o financiamento do desenvolvimento urbano-industrial. Ademais, através da formação dos complexos agroindustriais, o meio rural tornou-se espaço privilegiado para a expansão industrial, quer através de indústrias voltadas para a agricultura, quer através de indústrias transformadoras de produtos agrícolas.

Para além dos aspectos econômicos, é fundamental observar a correlação de forças políticas vigente no período, a fim de compreender o norteammento imprimido às políticas públicas agrícolas. A repressão a movimentos de trabalhadores rurais e a inserção de porta-vozes da classe dominante agrária junto a organismos da sociedade política –notadamente a CRB²⁸ – sinalizam como a seção de reforma agrária presente no Estatuto da Terra, embora aprovada após o golpe militar, encontraria obstáculos políticos à sua implementação.

²⁵GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Op. Cit.*

²⁶GOODMAN, David. “Economias e sociedade rurais a partir de 1945”. IN: BACHA, Edmar & KLEIN, Hebert (org). *A transição incompleta*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, v.1, p.139.

²⁷Conforme ressalta Bernardo Sorj, “a imposição de uma tecnologia importada, nem sempre adequada às condições ecológicas, o privilegiamento de certo tipo de máquinas e insumos e o ritmo geral de expansão do complexo agroindustrial, não podem ser dissociados da abertura econômica ao capital estrangeiro, da estrutura de distribuição de renda, dos subsídios estatais, do crédito agrícola e da repressão política reinante no período”. IN: SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1986.

²⁸A título de exemplificação, pode-se citar a presença de dirigentes da CRB em dois fundamentais órgãos criados após o golpe militar: Edgar Teixeira Leite (2º vice-presidente da CRB) e Flávio da Costa Brito (então 2º Tesoureiro da entidade) ocuparam cargos de prestígio no IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, instituição responsável pela formulação de políticas de reestruturação fundiária) e Eudes de Souza Leão (diretor da CRB) tornou-se presidente do INDA.

A Confederação Nacional de Agricultura: principais campanhas

Em 1965, A Confederação Rural Brasileira, até então entidade de caráter associativo da classe dominante agrária, recebeu investidura sindical, tornando-se o sindicato oficial e de âmbito nacional do patronato rural. A agremiação passou a denominar Confederação Nacional da Agricultura (CNA), mantendo o mesmo quadro dirigente e veículo de informação (a Revista Gleba) da CRB. Através da leitura das revistas da CNA entre os anos de 1965 e 1970, pode-se constatar seu posicionamento favorável face às políticas agrícolas perpetradas pelos primeiros governos militares. A CNA constantemente enunciava em seus editoriais a importância das medidas oficiais para a agricultura, sobretudo aquelas voltadas para o financiamento de insumos e máquinas a serem utilizados nas propriedades rurais. Apresentando a agricultura como “vítima” de políticas públicas anteriores, a agremiação afirmava já ser o momento de o governo fornecer aquilo que considerava como a merecida assistência ao campo, a fim de frear seu suposto processo de descapitalização e o desnível existente entre os setores fabril e rural.

O anúncio da implementação de créditos subsidiados para insumos agrícolas era entusiasticamente aplaudido pela entidade como signo do *reconhecimento do valor* da atividade agrícola. Porém, a CNA procurava ressaltar que o apoio a tais políticas não advinha apenas do fato da agremiação representar setores ligados à agricultura, mas, sobretudo, por tratar-se de medidas que beneficiariam a todo país, face à importância da agricultura para o desenvolvimento nacional. A CNA, sob o argumento de que “o quer for bom para a agricultura, é ótimo para o Brasil”,²⁹ exaltava, assim, o “interesse nacional” contido nessas políticas governamentais, a despeito do caráter seletivo do crédito rural que, como visto, privilegiava os grandes proprietários e os produtos voltados para a exportação.

A principal campanha perpetrada pela CNA na segunda metade da década de 1960 consistiu no que a agremiação denominou de uma *reforma de mentalidade* por parte dos proprietários rurais. Consagrando-se como a legítima representante do *empresariado rural*, a Confederação alegava que Poder Público e produtores deveriam estar unidos em prol do desenvolvimento da agroindústria, condição fundamental para a equiparação do país às potências mundiais.³⁰

Enquanto o governo deveria fornecer assistência técnica e financeira à agricultura, a *Classe Rural* deveria “melhorar o seu senso empresarial” e “vencer a força da rotina e o apego a anacrônicos processos de preparo e exploração da terra”,³¹ correspondendo, assim, aos empreendimentos oficiais. Conclamavam-se *novos tempos*, em que não só o governo conferiria maior atenção à agricultura, como os produtores iriam

²⁹*Revista Gleba*. Rio de Janeiro, CNA, jan/abril de 1967, p. 1.

³⁰*Revista Gleba*. Rio de Janeiro, CNA, janeiro -abril de 1966, p. 23.

³¹*Idem*, p.2.

“reconquistar o tempo perdido na vassalagem à rotina agrônômica e ao improviso empresarial, ainda eivados do ranço de um conservantismo totalmente avesso às modernas concepções econômicas e comerciais”.³² Para além de uma modernização tecnológica da agricultura deveria ocorrer, então, uma modernização na mentalidade dos próprios “agricultores”. Ao enunciar esta mudança de comportamento dos *agricultores*, a agremiação propalava uma nova dualidade presente no campo, em que eram polarizados “modernos” e “arcaicos” produtores, escamoteando as diferenciações existentes no que tange à extensão das propriedades e às facilidades de obtenção de crédito para a alteração da base técnica das mesmas.

A CNA intitulava-se portadora da *missão* de incutir junto aos proprietários rurais esta nova concepção de pensar e agir sobre o meio rural, advertindo-os da importância de tal atitude para, frente ao contexto de “milagre econômico”, acompanhar (e liderar) o processo de “*renovação econômica nacional*”.³³

A Confederação Nacional de Agricultura, como órgão máximo representativo dos empresários da agropecuária, está totalmente convicta de que lhe compete alertar a Classe para os novos rumos do desenvolvimento nacional, convocando lavradores e criadores para um rigoroso esforço conjunto em prol de uma reforma de mentalidade, exigida pelo progresso econômico e pelo aperfeiçoamento social.³⁴

Com base neste discurso modernizante, a CNA ensejou ainda desqualificar propostas de redistribuição fundiária. Isto porque, ao destacar a importância do progresso tecnológico e da mudança de postura do *empresariado rural*, a agremiação alegava que o fator terra não era preponderante na definição de latifúndio, propalando a *eficiência* e a *boa rentabilidade* como aspectos fundamentais da função social da propriedade, independentemente de sua dimensão.

Portanto, a partir do anúncio de medidas governamentais em prol de uma alteração tecnológica da produção agrícola, a CNA procurou incutir junto à *Classe Rural* um discurso modernizante que, assentado na imprescindibilidade de uma *racionalidade produtiva*, enaltecia determinados grupos de produtores – beneficiados com as políticas públicas agrícolas – como modernos e condizentes com os rumos de desenvolvimento tomados pelo país. Através desta argumentação, a CNA não apenas ensejou tornar-se porta-voz legítima desta “moderna” categoria de proprietários rurais, como também procurou minimizar a importância da reforma agrária para a economia do país, classificando-a como algo “ultrapassado”, já solucionada pela modernização – tecnológica e de mentalidade – imprimida ao campo.

Considerações finais:

Ao longo dos anos de 1960 e 1970, aumentou a concentração fundiária no país, a despeito da aprovação de uma lei de reforma agrária. Por certo, as alterações ocorridas no texto final do Estatuto da Terra explicam parte deste processo. Entretanto, conforme afirma Sergio Leite,³⁵ o processo de modernização da agricultura implantado extrapolava os elementos vigentes no próprio Estatuto. Neste sentido, torna-se fundamental averiguar não apenas os elementos jurídicos do Estatuto, mas o contexto mais amplo de sua elaboração e implementação, em que devem ser considerados o padrão de acumulação capitalista adotado, a repressão imposta às organizações representativas dos trabalhadores rurais e a ampla inserção das demandas da classe dominante agrária – notadamente de frações agremiadas em torno da CNA – em agências estatais voltadas para o setor agrícola e agrário.

³² *Revista Gleba*. Rio de Janeiro, CNA, março de 1968, p. 1.

³³ *Revista Gleba*. Rio de Janeiro, CNA, março de 1970, p. 1.

³⁴ *Revista Gleba*. Rio de Janeiro, CNA, março de 1968, p. 1.

³⁵ LEITE, Sergio. “Padrões de desenvolvimento e Agricultura no Brasil”. IN: *Reforma Agrária*. Campinas: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, jan-abril de 1995.