UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
CURSO DE DOUTORADO
ALEXANDRE WALMOTT BORGES

O CASTIGO DE LATONA. AS ESTRATÉGIAS DA DITADURA MILITAR PARA OS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL: DO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DO GOVERNO JOÃO GOULART, DE 1963, AO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DE EMÍLIO MÉDICI, DE 1973.

Uberlândia, abril de 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
CURSO DE DOUTORADO
ALEXANDRE WALMOTT BORGES

O CASTIGO DE LATONA. AS ESTRATÉGIAS DA DITADURA MILITAR PARA OS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL: DO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DO GOVERNO JOÃO GOULART, DE 1963, AO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DE EMÍLIO MÉDICI, DE 1973.

Tese de conclusão do Doutorado em História. Linha de pesquisa Trabalho e Movimentos Sociais. Requisito à obtenção do título de Doutor. Área de concentração: História Social (Política e Cultura). Linha de pesquisa: Trabalho e movimentos sociais. Projeto de pesquisa de vinculação: Olhares sobre a cidade: culturas, memórias e histórias. Orientação do professor Doutor Paulo Roberto Almeida.

Uberlândia, abril de 2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B732c
2019

Borges, Alexandre Walmott, 1971-
O castigo de latona. As estratégias da ditadura militar para os direitos sociais do trabalhador rural [recurso eletrônico] : do Estatuto do Trabalhador Rural do governo João Goulart, de 1963, ao Estatuto do Trabalhador Rural de Emílio Médici, de 1973 / Alexandre Walmott Borges. - 2019.

Orientador: Paulo Roberto de Almeida.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em História.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.638
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. História. 2. Trabalhadores rurais - Estatuto legal, leis, etc. 3. Trabalhadores rurais - Brasil - Relações sociais. I. Almeida, Paulo Roberto de, 1961- (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em História. III. Título.

CDU: 930

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

ATA DE DEFESA

Programa de Pós-Graduação em:	História				
Defesa de:	Tese de Doutorado, número 102 do PPGHI				
Data:	Vinte e dois de abril de dois mil e dezenove	Hora de início:	[09horas]	Hora de encerramento:	11horas e 55minutos]
Matrícula do Discente:	11513HIS001				
Nome do Discente:	Alexandre Walmott Borges				
Título do Trabalho:	O Castigo de Latona. As estratégias da Ditadura Militar para os direitos sociais do trabalhador rural: do Estatuto do Trabalhador Rural do governo João Goulart, de 1963, ao Estatuto do Trabalhador Rural de Emílio Médici, de 1973.				
Área de concentração:	História Social				
Linha de pesquisa:	Trabalho e Movimentos Sociais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	OLHARES SOBRE A CIDADE: CULTURAS, MEMÓRIAS E HISTÓRIAS				

Reuniu-se no Anfiteatro/sala Sala 309, Bloco 3D, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em História, assim composta: Professores Doutores: Gonçal Mayos Solsona (Participou por web conferência, não assina a ata pois reside em outro país e não possui CPF) ; Borja Muntadas Figueras (Participou por web conferência, não assina a ata, pois reside em outro país e não possui CPF) ; Edilson José Graciolli INCIS/UFU ; Raoni Macedo Bielschowsky FADIR/UFU ; Paulo Roberto de Almeida PPGHI/UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Paulo Roberto de Almeida, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A]provado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.

Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto de Almeida**, **Professor(a) do Magistério**

Superior, em 22/04/2019, às 11:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Edilson José Graciolli**, **Membro de Comissão**, em 22/04/2019, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Raoni Macedo Bielschowsky**, **Membro de Comissão**, em 22/04/2019, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1178752** e o código CRC **86C31D8F**.

Referência: Processo nº 23117.033294/2019-62 SEI nº 1178752

ALEXANDRE WALMOTT BORGES

O CASTIGO DE LATONA. AS ESTRATÉGIAS DA DITADURA MILITAR PARA OS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL: DO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DO GOVERNO JOÃO GOULART, DE 1963, AO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DE EMÍLIO MÉDICI, DE 1973.

Tese de conclusão do Doutorado em História. Linha de pesquisa Trabalho e Movimentos Sociais. Requisito à obtenção do título de Doutor. Orientação do professor Doutor Paulo Roberto Almeida

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Paulo Roberto Almeida – UFU

Professor Dr. Raoni Biechowlsky - UFU

Professor Dr. Edilson Graciolli – UFU

Professor Dr. Gonçal Mayos – Universidade de Barcelona

Professor Dr. Borja Muntadas – Universidade de Barcelona

DEDICATÓRIA

Esta tese é dedicada a todo mundo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todo o mundo que me ajudou e também a quem não ajudou. Afinal, sem prós e contras não sai nada.

EPÍGRAFE

Até a pé nós iremos
Para o que der e vier....

Lupicínio Rodrigues

RESUMO

A tese apresenta como problematização as modificações realizadas nas relações sociais e de produção agrárias com a edição do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1973. O objetivo da pesquisa é o de analisar e demonstrar como a edição deste Estatuto representou uma estratégia legisladora da ditadura para transformar as relações sociais e de produção no campo. A hipótese da tese é a de que este projeto estratégico e transformador das relações de produção e sociais do campo partia de uma produção legisladora cujo ápice foi a edição do Estatuto do Trabalhador rural, em 73, criando uma estrutura das relações laborais. A metodologia do trabalho envolveu os passos iniciais de contextualização teórico e conceitual, da longa formação do sistema agrário brasileiro para, a seguir, construir a narrativa dos problemas do sistema agrário na década de 60 do século XX, e, deste ponto, mostrar a estratégia da ditadura para as transformações deste sistema agrário. Neste ponto a narrativa mostra como as transformações foram o resultado de uma estratégia legisladora, de conformação das relações sociais e de produção. As fontes para estes passos da narrativa foram a utilização do referencial bibliográfico, material estatístico oficial, discursos administrativos e fontes de direito legislado, incluindo, neste último caso, os padrões de interpretação dados pelos juristas. Os resultados esperados eram os de confirmação de uma estratégia legisladora verticalizada e hierárquica de alterações das relações do campo. Ao final, conclui-se que o Estatuto conformou as relações de trabalho com as novas figuras jurídicas do Estatuto do Trabalhador rural, em sistema pareado com o Estatuto da Terra e com a legislação de seguridade para a campo, rompendo com as formas tradicionais e resilientes de obrigações até então existentes.

ABSTRACT

The thesis aimed at analysing the modifications made in the agrarian social and production relations with the edition of the Law called 'Statute of the Rural Workers', in 1973. The purpose of this research is to investigate and demonstrate in what manner the edition of this Statute represented a legislative strategy of the Brazilian dictatorship to transform social and production relations in the agrarian areas. The hypothesis of the thesis is that this strategic and transformative project of social and production relations from rural areas departed from a legislative production whose apex was the edition of the 'Statute of the rural Workers', in 73, creating a new structure of labour relations. The methodology used encompasses the investigation of initial theoretical and conceptual steps as well as the analysis of the lengthy formation of the Brazilian agrarian system and its narrative constructions of the agrarian system´s problems in the decade of 1960´s in order to show the dictatorship´s strategy for the transformations of this agrarian system. At this point, the narrative shows in what way the transformations were the result of a legislative strategy, adjusting social and production relations. The sources used for these steps of the narrative comprise bibliographical references, official statistical material, administrative speeches and sources of statutory law, including, in the latter case, the standards of interpretation provided by the jurists. The expected results were the confirmation of a vertical and hierarchical legislative strategy, causing changes in the agrarian relations. In the end, it is concluded that the Statute adjusted the labour relations to the new legal framework, the Statute of the Rural Worker, in a system paired with the Earth Statute and with the social security law for rural areas, breaking up the traditional resilient forms of existing obligations.

.

SUMÁRIO

1 A INTRODUÇÃO: O CASTIGO DE LATONA..... 12

1.1 A ditadura e os camponeses..... 13

1.2 Uma ditadura se faz com leis. Uma ditadura se faz com leis para o campo. Uma ditadura se faz com leis que institucionalizem o trabalho dos camponeses. 18

1.3 A problematização: uma estratégia da ditadura para o campo? Uma opção por ação legisladora? Leis de direitos sociais dos camponeses? Leis de direitos sociais do campo como estratégia da ditadura? 21

1.4 Objetivos desta tese. Discutir as leis. Discutir a ditadura. Discutir as leis da ditadura. Entre o direito e a história. Entre a história e o direito. 38

1.5 A hipótese de trabalho..... 41

1.6 Variáveis do trabalho..... 46

1.7 Fontes utilizadas..... 49

1.8 Metodologia deste trabalho..... 81

2 CAMPO, CAMPONESES E SISTEMA AGRÁRIO BRASILEIRO..... 94

2.1 A formação do sistema agrário brasileiro e o camponês. Bases explicativas teórico-bibliográficas. 96

2.2 A abordagem do feudalismo no sistema agrário brasileiro. 101

2.3 O patrimonialismo e o sistema agrário nacional..... 111

2.4 Relações na ordem econômica mundial e sistema agrário nacional. 117

2.5 Utilizando as bases explicativas para a compreensão do sistema agrário do brasil contemporâneo. 123

2.6 Caracterização do camponês..... 127

2.7 Camponeses e vínculos obrigacionais..... 140

2.8 Camponeses, território, terra e produção. Territorialismo. 157

2.9 O sistema de normas e a situação do camponês..... 166

2.10 A fazenda e a industrialização do século XX..... 182

3 AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA AGRÁRIO NO SÉCULO XX..... 199

3.1 Transformações no campo como reflexo de transformações globais. 202

3.2 A configuração do quadro de 'crise' na década de 60.. 205

3.3 Terra e propriedade no sistema agrário. Tipo de condição do responsável. Impacto dos estatutos. 235

3.4 Terra e propriedade no sistema agrário. Perfis e tipos de propriedade na classificação do censo do ibge. Impactos dos estatutos. 250

3.5 Ocupação do pessoal na agropecuária..... 259

3.6 A sindicalização rural..... 265

4 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO DIREITO COMO ELEMENTO FUNCIONAL E ORDENADOR DAS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO NO CAMPO. AS FORMAS TRADICIONAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA..... 285

4.1 Direitos fundamentais laborais na ditadura..... 286

4.2 Constituições nacionais E REGULAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. 296

4.3 O Estatuto do Trabalhador rural de 63..... 341

5 A DITADURA E AS ESTRATÉGIAS PARA OS CAMPONESES. A ARTICULAÇÃO LEGISLADORA. RUPTURAS E NOVOS PADRÕES..... 358

5.1 Ditadura, projeto político, estratégias e táticas.... 358

5.2 Doutrina da segurança nacional. Matriz de projeto.... 369

5.3 A ação legisladora e as mensagens no período de castelo branco. 386

5.4 O Estatuto da Terra..... 405

5.5 Após o Estatuto da Terra..... 418

5.6 A AÇÃO LEGISLADORA E AS MENSAGENS NO PERÍODO DE COSTA E SILVA. 447

5.7 AÇÃO LEGISLADORA E AS MENSAGENS E DISCURSOS DE EMÍLIO G. MÉDICI. 464

6 A LEI N° 5.809. O ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DA DITADURA. RUPTURAS E NOVOS PADRÕES. O TRABALHADOR RURAL.... 486

6.1 A FIGURA DO TRABALHADOR DO ESTATUTO. A FORMA DE CRIAÇÃO E ESTABELECIMENTO DO PADRÃO. 486

6.2 É EDITADO O ESTATUTO..... 489

6.3 A mensagem n° 24, 1973 (n° 80/73), o projeto de revogação do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963. 492

6.4 A Proposta e os colaterais..... 506

6.5 O texto aprovado em 1973 como a Lei n° 5.889..... 517

7 AS CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 523

8 BIBLIOGRAFIA..... 533

1 A INTRODUÇÃO: O CASTIGO DE LATONA.

O título da tese foi redigido com o recurso ao texto de Ovídio sobre Latona. Há controvérsia sobre o caráter de Latona na mitologia, se deusa com características de justiça e retidão, ou se deusa portadora de sentimentos de crueldade vingativa. Latona teve contato com os camponeses e ao lhes solicitar um tanto d'água para saciar a sede foi repelida com alguma severidade pelos camponeses da Lícia. A resposta de Latona foi transformar os camponeses em sapos, castigando-os pela negativa de acesso à fonte. O texto de Ovídio sobre Latona é este:

The Lycian peasants

'In Lycia's fertile fields once, long ago,
The peasants scorned Latona—not unscathed.
It's not a thing well known—the men of course
Being low-born louts*—but marvellous all the same.
I saw with my own eyes the lake and place
Famed for the miracle. For my old father,
Too old by then, too worn to take the road,
Had charged me to retrieve some special steers
And given me a Lycian for guide.
With him I traversed those far pasture-lands,
When, standing in the middle of a mere,
And black with ash of sacrifice, behold
An ancient altar, ringed with waving reeds.
My guide stood still and muttered anxiously
"Be gracious to me!" and I muttered too
"Be gracious!"; then I asked him if the altar
Was built to Faunus or the Naiads or
Some local god, and he gave this reply.
"Not so, my lad, no mountain deity
Enjoys this altar; it is claimed by her
Whom once the queen of heaven barred from the world,
Whom drifting Delos scarcely dared consent
To harbour, when that island swam the sea.
There, leaning on a palm and Pallas' tree,*
Latona in spite of Juno bore her twins;
From there again she fled the wife of Jove,
Hugging her new-born infants, both divine.
And now in Lycia, the Chimaera's* land,
The flaming sun beat down upon the fields;
The goddess, tired by her long toil, was parched
With thirst, so hot heaven's torrid star; the babes
Had drained their mother's milk and cried for more.
She chanced to see, down in the dale below,
A mere of no great size. Some farmfolk there
Were gathering reeds and leafy osiers

> And sedge that marshes love. Reaching the edge,
> Latona knelt upon the ground to drink
> The cooling water, knelt to drink her fill.
> The group of yokels stopped her. 'Why?' said she,
> 'Why keep me from the water? Everyone
> Has right to water.* Nature never made
> The sunshine private nor the air we breathe,
> Nor limpid water. No! A common right
> I've reached. Even so I ask, I humbly ask,
> Please give it me. I do not mean to wash,
> Or bathe my weary limbs, only to quench
> My thirst. My mouth is dry, as I am speaking,
> My throat is parched, words hardly find a way.
> A drink of water—nectar it will be,
> And life, believe me, too; life you will give
> With water. And these babies here, who stretch
> Their little arms, must touch your hearts.' It chanced*
> The twins stretched out their arms. Whom could those words,
> Those gentle words the goddess spoke, not touch?
> Despite her pleas they stopped her, adding threats
> Unless she went away, and insults too.
> And, not content with that, they even stirred
> The pond with hands and feet, and on the bottom
> Kicked the soft mud about* in spiteful leaps.
> Her thirst gave way to anger. Of such boors
> She'd ask no favour now, nor speak again
> In tones beneath a goddess. Raising her hands
> To heaven, 'Live in that pool of yours', she cried,
> 'For evermore!' And what she wished came true.
> They love to live in water; sometimes all
> Their bodies plunge within the pool's embrace;
> Sometimes their heads pop up; often they swim
> Upon the surface, often squat and rest
> Upon the swampy bank and then jump back
> To the cool pond; but even now they flex
> Their squalid tongues in squabbling,* and beneath
> The water try to croak a watery curse.
> Their voice is harsh, their throats are puffed and swollen;
> Their endless insults stretch their big mouths wide;
> Their loathsome heads protrude, their necks seem lost;
> Their backs are green; their bodies' biggest part,
> Their bellies, white; and in the muddy pond
> They leap and splash about—new-fangled frogs (OVÍDIO, 2015).

1.1 A DITADURA E OS CAMPONESES.

Desta obra tira-se o mote para a discussão sobre um dos aspectos da ditadura brasileira de 1964 a 1985 que foi a edição de normas formando um conjunto de legalidade autoritária para a questão agrária. Entenda-se que a expressão questão agrária envolve uma gama de assuntos que são as políticas para a

atividade agrária como política fundiária, política de reforma agrária, política de produção de alimentos, política de direitos do trabalhador agrário, política para a propriedade agrária, entre tantos.

Vistos todos estes elementos, a ditadura se houve por alterar as bases materiais das relações de produção no campo, em variados aspectos: a estrutura da propriedade, as formas de uso da propriedade, a utilização do trabalho no campo, e de criação e de funcionamento das instituições da política e da economia do campo.

Mais especificamente, dentro desta gama de possibilidades, a ditadura se houve por produzir normas de direitos laborais[1] para os trabalhadores rurais em simultâneo ao período de supressão de liberdades políticas e de recrudescimento do autoritarismo. O objeto da tese tomará o Estatuto do Trabalhador Rural, Lei n° 5.309, de 1973 como o ponto de observação, como a ilustração desta política da ditadura para o campo.

Esta problematização envolve também uma periodização. Como se verá na delimitação do objeto de pesquisa, e da hipótese, abordar a edição do Estatuto do Trabalhador Rural de 1973 – a Lei n° 5.889, de 1973 (acesso aqui: Lei - Estatuto do Trabalhador Rural) como parte da estratégia da ditadura para o campo significa assumir que na chegada ao poder, em 1964, a ditadura planejava uma mudança nas estruturas agrárias. Segundo, com a tomada do poder, esta ditadura vai executando e realizando esta política para o campo com várias ações, que se desenrolam com a edição de normas e mudanças institucionais. Terceiro, as fontes para analisar esta política são os documentos legislados editados desde 1964 até a publicação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1973. Em complemento, são analisados os documentos pré-legislativos e os documentos pós-legislativos, tanto a gênese das normas como as posteriores formas de aplicação destas normas.

A discussão realizada na tese toma a passagem da obra clássica de Latona como mote de ilustração para alimentar a problematização de qual o conteúdo desta estratégia da ditadura na edição de normas de direitos laborais para o campesinato. De outra maneira, qual o sentido da edição ditatorial de normas sobre os camponeses definindo uma estrutura institucional e normativa de direitos laborais?

[1] A expressão direitos sociais é plurissignificativa e abarca vários direitos que incluem desde a proteção ao trabalho até as prestações de serviços do

estado, como saúde e educação. A expressão direitos sociais, portanto, engloba também as normas de proteção ao trabalho. Na sequência da tese se verá como a ditadura construiu um sistema de direitos laborais acompanhado de outras normas de proteção previdenciária, de saúde e de assistência ao homem do campo. A discussão deve centrar-se no seguinte aspecto: pode um regime ditatorial ter como estratégia a edição de normas de concretização de direitos fundamentais, especialmente de direitos sociais fundamentais? A edição do Estatuto do Trabalhador Rural representa

A hipótese provisória é a de que a ditadura desenvolveu e planejou estratégia para a alteração das relações materiais do campo, definindo uma política para as atividades agrárias e para o trabalho no campo, e isto envolveu a edição de normas legisladas laborais para o trabalhador do campo. Esta hipótese divide-se em algumas sub-hipóteses, ou decomposição/ões desta hipótese geral que são as seguintes:

Desde o princípio a ditadura tinha uma estratégia para a economia e para o universo do campo, e da economia e sociedade agrária;

Esta estratégia envolvia (ou envolveu) táticas como a edição das normas laborais para o homem do campo e era acompanhada de outras definições institucionais e normativas de ordenação da ocupação do espaço (como exemplo, já em 1964 a edição do Estatuto da Terra, ou a posterior conformação de instituições para o campo e para o trabalhador do campo);

Esta estratégia envolveu uma nova política econômica do campo, com intuitos de alteração das formas produtivas, incluindo a superação de formas arcaicas de exploração e nova relação entre o setor produtivo agrário e industrial;

Esta estratégia também se fez valer por uma nova estrutura dos órgãos de Estado, com a instituição de órgãos de previdência e assistência, superando o modelo 'sindical pré-golpe' e com o desenvolvimento de novas formas de legitimação perante o campesinato.

Mas, como Latona, a edição do direito legislado da ditadura veio acompanhada dos castigos. Não há na tese uma exaltação do direito legislado laboral, mas sim uma análise crítica dos impactos de transformação das relações no campo que este conjunto legislado trouxe.

O resultado da estratégia ditatorial de edição de normas para o campo foi, com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, em 73, a ruptura com as formas negociais e de tratamento jurídico havidas até então, do trabalho no campo. Houve com a edição do Estatuto, em 73, a definição de categoria jurídica de trabalho, distinta a qualquer outra forma obrigacional de trabalha associada com o uso da terra, cessão, posse, ou trabalho como pagamento da terra.

Efetivamente o Estatuto consagra a figura do trabalhador rural em sentido estrito, qual seja, o trabalhador que se relaciona exclusivamente da com a negociação mão de obra. O Estatuto de 73 rompe com a trajetória de longa duração do sistema agrário brasileiro de figuras associadas de trabalho e terra, nas variadas possibilidades: cambão, meeiro, parceiro, entre tantos.

Por último, como desdobramento da hipótese, as formas negociais de prestação e tutela do trabalho no campo foram assumidas pela estrutura do Estado, de Bem-estar e prestações sanitárias, assistenciais e previdenciárias – PRORURAL, entre outros.

1.2 UMA DITADURA SE FAZ COM LEIS. UMA DITADURA SE FAZ COM LEIS PARA O CAMPO. UMA DITADURA SE FAZ COM LEIS QUE INSTITUCIONALIZEM O TRABALHO DOS CAMPONESES.

Ditaduras podem se caracterizar justamente por romper com uma das linhas essenciais do Estado de direito: a proeminência da vontade da ditadura sobre as limitações das regras, ou seja, a vontade autocrática sobre a vontade das normas limitadoras do poder. Outra caracterização das ditaduras é a de que as leis continuam a ter existência formal sem que se tenha o interesse pelo cumprimento. Ou, se se esboça o cumprimento, faz-se de maneira seletiva. Finalmente, ditaduras podem ser caracterizadas por serem as autoras de leis draconianas que institucionalizam o arbítrio.

Todas as formas descritas acima aparecem na ditadura militar brasileira. Atos institucionais foram o revestimento textual para o arbítrio. As normas de direitos fundamentais foram seletivamente aplicadas, ou ineficazes nas ações repressivas. A vontade da ditadura era expressa por uma constante evocação de um 'poder revolucionário constituinte'.

De outro lado, a ditadura nasceu para combater inimigos determinados e para evitar o desenvolvimento de algumas formas de produção e de certas relações econômicas e sociais. São abundantes as fontes que relatam a preocupação com o avanço da 'sovietização' no campo e com as formas 'revolucionárias' que se avizinhavam dos camponeses. A possibilidade de uma 'reforma agrária' ofensiva ao direito de propriedade também era a imagem recorrente para justificar a ação autoritária.

Novamente, tal qual nas formas autoritárias de legislar, a ditadura militar brasileira também se houve por realizar o combate aos inimigos, como sói ser a tradição de ditaduras conservadoras. Desmantelou e perseguiu lideranças camponesas, ligas e sindicatos. Alterou substancialmente os programas de reforma agrária que se esboçavam e deu nova direção à política para o campo, e também para as relações dos camponeses. A ditadura foi adiante e alterou a legislação sobre as relações laborais no campo e editou a legislação de normas sociais de proteção e oferta de serviços sanitários, previdenciários e assistenciais no campo, para os camponeses.

Estes movimentos envolveram a edição de uma nova lei de política agrária, tanto para a reforma como para a colonização agrária (esta última com resultados efetivos mais significativos que a primeira), e para os contratos agrários: o Estatuto da Terra. Produziu várias normas de sistema de seguridade social no sistema PRORURAL. Finalmente, destacou as relações de trabalho do campo para o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1973.

1.3 A PROBLEMATIZAÇÃO: UMA ESTRATÉGIA DA DITADURA PARA O CAMPO? UMA OPÇÃO POR AÇÃO LEGISLADORA? LEIS DE DIREITOS SOCIAIS DOS CAMPONESES? LEIS DE DIREITOS SOCIAIS DO CAMPO COMO ESTRATÉGIA DA DITADURA?

A problematização da tese indaga como se deu a estratégia da ditadura para a alteração das relações econômica e sociais no campo, e para os camponeses, e como se deu esta estratégia por meio de uma política legisladora de direitos sociais da ditadura para o campo e para os camponeses? Esta problematização envolve, portanto, uma sequência de palavras e indagações que são: primeiro, uma descrição das formas tradicionais e, por assim, dizer, das relações de produção no sistema agrário brasileiro, em narrativa de longa duração? Quais os motivos determinaram o esgotamento, crise ou necessidade de modificação deste sistema tradicional? Qual a estratégia da ditadura para a questão social e econômica do campo, e dos camponeses? Por que esta estratégia da ditadura se deu pela edição de normas de direitos sociais dos camponeses (indagação subsequente)? Note-se que indagação de como se deu a estratégia da ditadura para os direitos sociais dos camponeses envolve implicitamente uma tripla indagação: por que se fez esta estratégia com uma política legisladora de direitos sociais? Como se deu alterando a legislação até então vigente, em contraste com o estatuto elaborado em 1963? E como se deu criando direitos sociais inexistentes antes da ditadura, criando novas formas estatutárias, criando novas relações jurídicas, estabelecendo quais institutos ou regimes? Ao final, qual o grau ou intensidade da ruptura desta estratégia ditatorial para as relações até então havidas?

A narrativa dos aspectos sociais e econômicos das relações no campo são tratados pela bibliografia da história, da história econômica, e da história do direito. Isto pela consulta e a utilização da bibliografia tradicional sobre a formação econômica do Brasil. Após, a consulta aos dados estatísticos oficiais para verificar as transformações nas décadas posteriores à industrialização. Esta utilização dos dados estatísticos foi acompanhada de interpretação e análise da legislação até o advento da legislação ditatorial sobre o campo.

Alguns aspectos desta legislação e desta política ditatorial já contém substancial acervo exploratório na história sobre a ditadura, na história da reforma agrária, na história econômica, na história dos camponeses, e na história do trabalho. [2] Porém ainda permite interpretações originais, e com capacidade de contribuição ao estudo da história. Se for certo que a ditadura legislava para o arbítrio, sonegava aspectos dos direitos da pessoa e se atribuía poderes extravagantes, no que toca à interpretação da legislação para o campo há o espaço para alguma interpretação original: a ditadura foi pródiga produtora de normas de direitos laborais e de direitos sociais, no campo e para os camponeses. Inclusive, se se faz o estudo comparativo, produziu normas onde havia uma omissão histórica na ordem do direito. Foi uma ditadura de legislação 'autoritária social'.

A análise destes documentos legislados permite alguma interpretação original sobre o curso da ditadura e de sua política para o campo. Portanto, cabe a contribuição de originalidade ao se propor tomar a interpretação da política da ditadura a partir das normas legisladas. A contribuição original é a de construção de uma narrativa a partir dos documentos legislados.

[2] Nas abordagens da história econômica, da história social.

Outro aspecto que permite uma interpretação original é o fato de que a ditadura fez esforços de que esta legislação laboral e a política para o campo assumissem uma feição normativa diretiva de uma ordenação institucional. Ou seja, de maneira pouco usual o regime engendrou uma ordenada 'marcha legisladora' para o combate aos inimigos e para a organização do Estado (AGAMBEN, 2003). Justamente as largas canchas da produção legisladora draconiana foram utilizadas, não poucas vezes, para a institucionalização de uma 'legalidade autoritária para o campo e para os camponeses'. Mais do que isto, fez-se da produção legisladora uma guia de ação para as políticas para o campo e para o estabelecimento de novas formas de produção e das relações entre os camponeses. O que deve ser destacado já se confundindo com a própria hipótese aqui defendida é a de que a diretiva institucional autoritária foi vinculada aos conteúdos formalizados na legalidade autoritária. A ditadura se fez serva da legislação dirigente que criou. Legislação dirigente para as transformações materiais da economia agrária. [3]

Foi mencionado que a ditaduras apresentam atuação à margem da legislação, ou usam legislação do arbítrio, ou fazem da legislação um conjunto formal ineficaz de normas. Embora todos estes aspectos possam ser constados e narrados na história da ditadura para o campo, algumas peculiaridades do processo de 64 – 73 são o objeto de destaque na problematização desta tese. A história do direito como a disciplina de normas é marcada, no século XX, por algumas mudanças no padrão e no conteúdo da legislação. Tomando-se como o ponto de partida a ideia de legislação do Estado liberal, este ideário tratava a lei como o comando impositivo de condutas e comportamentos que fosse o padrão médio da sociedade. A ideia matriz era a de que a lei expressasse a igualdade com um tratamento médio de todos os homens.

[3] A ideia de um direito 'dirigente' pode ser ilustrada de várias maneiras. Na literatura brasileira disseminou-se a partir da obra de J. J. Gomes Canotilho sobre a 'constituição dirigente'. Analisando-se desde uma visão mais abrangente, a disseminação da ideia de planejamento encontrou a expressão nas formas como o direito era legislado, notadamente após a segunda guerra mundial. No caso da teoria constitucional, os modelos constitucionais orbitavam dentro das classificações funcionalistas de que as constituições liberais serviam de garantias aos direitos individuais do cidadão, contra o estado, e com as normas limitadoras e organizadoras do estado. A constituição não trazia no seu bojo coordenadas de ação positiva do estado. Logo, em contraposição ao modelo liberal, havia o modelo constitucional soviético, e derivados imediatos, que entendia a constituição como 'balanço' das transformações materiais já havidas, ou seja, a constituição limitar-se-ia ao retrato de condições materiais já criadas, antes da constituição. O desenvolvimento do modelo do constitucionalismo social incluiu as normas de prestações positivas do estado, em superação aos modelos tradicionais de constituições liberais, mas não em negação deste modelo. Este modelo social, porém, deu vazão às formas autoritárias de estados que colocavam o conjunto de normas de prestações positivas do estado em superioridade aos direito individuais, culminando naquilo que se chamou constitucionalismo econômico. Em muitos casos este modelo 'dirigista' dava maior atenção ao conjunto de normas de direção econômica do que propriamente aos direitos sociais como prestações de serviços aos cidadãos. Pode-se dizer que este modelo é mais preocupado com o planejamento das atividades econômicas do que com as prestações sociais. Este modelo é bastante apropriado para entender o modelo de direção econômica adotado pela ditadura, com o sobrepeso de um setor industrial do estado e um rarefeito setor de prestações sociais da cidadania. Isto é particularmente importante para se entender que a expressão Estado Social é um termo que deve ser todo pormenorizado quando empregado à descrição de modelos. Assim, pode-se entender Estado social como aquele que, do ponto de vista institucional e de normas jurídicas, se caracteriza por um conjunto de direitos sociais e econômicos, com absoluto respeito aos direitos individuais e, de outro lado, pode-se entender Estado social como aquele que, do ponto de vista institucional e de normas jurídicas, privilegia as ações econômicas do estado na ordem econômica, com algum grau de rebaixamento das normas de direitos individuais (quando é um estado autoritário), com pouca atenção às normas de direitos sociais (como prestações positivas em favor dos cidadãos), e grandes formas de planejamento e ação empresarial. Não se devem confundir, portanto, as formas de ação e planejamento estatal na economia, com intervenções industrialistas e outras, com as formas de criação de redes de proteção social ou de regulação do contrato de trabalho. Por último, cabe dizer que houve o esboço de um modelo alternativo, sobretudo a partir das experiências do constitucionalismo iugoslavo, de uma direção jurídica de transformação da economia (nas constituições de 63 e de 74). Este modelo, gestado numa experiência de socialismo real, não se perfilhava com o modelo soviético, tampouco com as experiências de estado social, ou de estado econômico. O modelo iugoslavo colocava na constituição – e nas demais normas – uma carga preceptiva de ações do estado, juridicamente vinculantes, de tal maneira que o direito fosse o 'norte' de transformações da base econômica. Ainda mais, o modelo iugoslavo trouxe os conteúdos de socialização produtiva, de autogestão dos trabalhadores, entre outros, parecendo indicar uma superação – tentada – das formas de produção capitalistas e socialistas-estatistas do modelo soviético. Tal modelo teve algum grau de base de inspiração para constituições como a portuguesa, de 1976. Sobre a constituição dirigente, a obra de J. J. Gomes Canotilho (CANOTILHO, 2011); sobre as formas de planejamento econômico no modelo soviético e satélites, Mark Mazower (MAZOWER, 2001); sobre a categorização em estado social, estado econômico, estado econômico-autoritário, ver Modesto Carvalhosa (CARVALHOSA, 2013). Sobre o constitucionalismo iugoslavo: 'Esse desiderato de incluir no corpo da constituição escrita uma disciplina integral do econômico-social somente

veio a se manifestar nas "constituições socialistas", como as soviéticas e as das democracias populares. Merece realce a Constituição da Iugoslávia de 1974, que se afastou do padrão moscovita mas, sem abjurar o socialismo, delineou uma economia socialista baseada na autogestão. Recentemente, por inspiração do constitucionalismo socialista, surgiram constituições como a de Portugal (1976) e a da Nicarágua (1986) que, embora não sejam socialistas, são constituições socializantes: buscam disciplinar globalmente, não uma realidade socialista existente, mas uma "construção do socialismo". Também recentes, sobrevieram constituições, como na Espanha em 1978 e no Brasil em 1988, que não são socializantes, mas possuem normas que fundam uma sistematização da economia com muito mais abrangência e organicidade do que o modelo de Weimar. (BARROS, 2010).

Além desta ideia de 'média' do comportamento a lei no ideário do Estado liberal deveria ser a garantia da liberdade e da propriedade, emprestando segurança e previsibilidade às relações como norma posta e de conhecimento geral. Este ideário consagrava a lei como garantia da liberdade individual e limitadora de qualquer ação do Estado. A lei tinha a feição de 'garantia' da liberdade e da propriedade, e de 'estatuto' da administração e do Estado. Todas as alocações de recursos, todas as atividades, toda a teia de relações e de organização da sociedade era fruto da criação e empreendimento individuais. O 'estatuto' de ação do Estado era voltado à 'garantia' da propriedade e da liberdade. Portanto, a legislação era, *a priori*, o estatuto garantidor das relações sociais, e organizador posterior ou reflexo das relações materiais da sociedade.

Ao longo do século XX esta feição da legislação sofre transformações e se vai acentuar o lado 'planejamento' e 'direção' do conjunto legislado. O ideário da igualdade como expressão do meio vai sendo substituído, ou suplementado, por uma ideia de tratamento igualitário a partir das especificidades de grupos e categorias. Surgem estatutos adequados à realidade de cada grupo ou categoria. Há uma expansão da lei para adequar a nova expressão da administração pública ampliada. Por último, a lei passa a ser vista não mais como 'garantia' e 'estatuto' limitador das atividades estatais, mas como 'programa e direção' da sociedade. Ou seja, a alocação de recursos, as atividades, os padrões de relações e organização podem ser conformados pela lei, e não exclusivamente pelo surgimento espontâneo da vontade individual.[4]

[4] Já se pode adiantar que uma das constatações da análise das constituições, e do tratamento que estes textos legislados dispensaram ao trabalho e ao trabalhador rural é a formação de 3 quadros sínteses: um primeiro período, da vigência das constituições de 1824, e de 1891, sem qualquer tratamento específico ao trabalho e ao trabalhador rural; um segundo período, da vigência das constituições de 1934 a 1946, com a ineficácia das disposições sobre o trabalho e o trabalhador rural; um terceiro período, da vigência das constituições de 1967 e de 1988, com a produção de normas sobre o trabalho

e o trabalhador rural para a direção concreta da regulação das relações no campo. Note-se que os 3 períodos apresentam algumas variações constantes entre o texto adotado e a efetiva regulação da vida social: no império, em que a ordem legislada liberal conviveu com as formas de escravidão no trabalho; da década de 30 aos anos 60, em que a despeito de determinação constitucional não se houve a produção de leis regulando o trabalho no campo; ou com a constituição de 67, em que a regulação conviveu com a frustração de grande parcela das relações de emprego no campo.

A lei deixa de ser uma garantidora *a priori* de móveis como a propriedade e a liberdade, e organizadora *a posteriori* das relações estabelecidas pela vontade individual, e passa a ser a direção e o programa da organização social e material. A lei pode conformar as relações materiais e revestir-se da ideia de programa dirigente de futuras formas de organização e de planejamento de uma base material.

Tudo indica que o programa e a estratégia da ditadura seguiram esta linha. A edição de normas legisladas de direitos sociais para o campo tinha o objetivo de alcançar uma nova conformação da economia agrária, e um novo papel nas relações de produção para os camponeses (mais de um, como se verá no desenvolvimento da tese).

Ressaltando esta ideia de uma contribuição original à história, há considerável historiografia acentuando os aspectos repressivos e de combate reativo que a ditadura empreendeu às formas anteriores que se insinuavam, tanto de organização política, como de organização social e econômica, no campo e com os camponeses. De maneira diversa, há um bom acervo historiográfico interpretando as transformações à economia e à sociedade do campo que a ditadura implantou:

No primeiro caso, da repressão, há de se situar que a contribuição deste trabalho pretende se situar justamente naquilo que o regime autoritário trouxe de inovador nas tecnologias sociais do direito legislado. O desenvolvimento do trabalho da tese procura acentuar o aspecto promocional do direito da ditadura. A figura que Maquiavel apresenta do Príncipe é de que este aja com disciplina e também com bondade. Sobre a disciplina repressiva há material na historiografia interpretando estes aspectos. Sobre a feição promocional, a consulta às fontes legisladas como fonte de pesquisa histórica, e a interpretação do conjunto destas fontes, permite captar um aspecto central da estratégia ditatorial. A bondade é tomada não como aspecto acessório ou acidental, mas como deliberada ação pensada desde os primórdios da instalação da ditadura (ainda que com intensidade menor no período 'castelista').[5]

E mesmo naquilo que há a contribuição da historiografia, interpretando o período da ditadura como um período de transformações no campo, seja para dizer que ocorreu uma 'modernização conservadora', seja para dizer que ocorreu uma política de proletarização do campo (estas são algumas das intepretações correntes, não as únicas), o trabalho que se faz com a legislação como fonte não é igual ao que se pretende nesta tese: ou se interpreta a legislação como um elemento subsidiário, ou se coloca a legislação como ilustração de outras fontes. A pretensão aqui exposta é outra.

[5] Uma transposição da bondade e da disciplina para o Estado contemporâneo faz com que a bondade seja a expressão compreensiva de todas as ofertas do poder público, desde serviços até obras públicas, incluindo políticas de fomento. De outra parte a disciplina seriam as formas repressivas e sancionadoras.

Quer-se colocar na tese a legislação como a fonte para a interpretação e a captação dos sentidos da política da ditadura para o campo e para os camponeses. A proposta é a de que os textos legislados mostram a direção determinada de uma estratégia promocional para o campo, incluindo regras laborais e instituições de política social. E, em segunda consideração, que esta estratégia tomava esta legislação como móvel e dispositivo necessário desta política. Portanto, se a legislação é a fonte para a compreensão da política, esta política fez-se, sobretudo por esta mesma legislação.[6]

O que é sustentado é que a legalidade da ditadura representa a chave para a cognição dos processos e estratégias. Mais do que uma formalização objetiva, também podem ser usados os textos legislados como fontes de compreensão do planejamento e da estratégia para o campo. A história da política da ditadura para o campo, no caso brasileiro, é a história de edição de normas.

A ditadura ingressou numa marcha deliberada de produção de normas, inclusive em contraste com a omissão histórica anterior de normas previdenciárias, sanitárias e laborais para os camponeses. Numa outra fronte procurou determinar o marco legal de um sistema de contratação no campo que superasse as formas arcaicas de vínculos que confundiam a autoridade com a organização da produção; que eram pouco monetizadas e não produziam excedentes; que não regulavam a oferta de trabalho sem o trabalho se confundisse com a posse ou com a propriedade da terra[7].

---

[6] A relação entre a política, o estado, e a economia de mercado segundo a visão institucionalista de Karl Polanyi que será usada como fundamento téorico no trabalho: 'A análise da natureza das mercadorias fictícias nos permite a apreensão de um ponto central da contribuição teórica de Karl Polanyi – a noção de *embeddedness*. O termo não tem um correlato em português, portanto, ora usaremos 'imersão', ora 'enraizamento'. O conceito se refere à formação de significado para as ações dos atores inseridos num contexto ou ambiente institucional historicamente determinado, e expressa a ideia de que as estruturas sociais, estabelecidas e enraizadas em regras, normas, convenções,

hábitos, etc. condicionam o comportamento social dos indivíduos. Para o autor, até a emergência da sociedade industrial regulada pela economia de mercado, o *sistema econômico estava submerso em relações sociais gerais; os mercados eram apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada, mais do que nunca, pela autoridade social* (Polanyi, 2000, p. 88). Porém, com a expansão desse padrão societal de integração mercantil-capitalista, ocorre uma pretensa separação institucional das esferas econômica e política da sociedade. *Entretanto, isto não implica na existência de instituições econômicas separadas. Normalmente a ordem econômica é apenas uma função social, na qual ela está inserida. Um tal padrão institucional não poderia funcionar a menos que a sociedade fosse subordinada, de alguma forma, às suas exigências. Uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado. A extrema artificialidade da economia de mercado está enraizada no fato de o próprio processo de produção ser aqui gozado sob a forma de compra e venda. (2000, p. 92-95).* A partir da instituição do sistema de preços e da restrição monetária, a escassez estrutural é produzida e o medo da fome e a busca pelo lucro aparecem como motivos econômicos quase naturalizados. Assim, a economia formal é convertida em sociedade de mercado, desenraizando a economia substantiva das instituições sociais. Deste modo, segundo Polanyi (2000), *em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão incrustadas* [embedded] *no sistema econômico* (p.77). *Seguindo este raciocínio, a sociedade humana tornara-se um acessório do sistema econômico* (p.97). Ou seja, a esfera econômica parece se desvincular e se autonomizar em relação à esfera social. Contudo, para que os meios de produção se tornem capital, devem estar enraizados em uma série de instituições – normas legais, regras e convenções sociais, organizações, costumes, hábitos mentais compartilhados – que permitam sua utilização como forma de acumulação privada de riqueza por quem tem acesso aos mesmos. Assim, na perspectiva de Polanyi, a economia de mercado não é um fenômeno espontâneo e natural, mas um projeto político, realizado através da mudança institucional cuja dinâmica decorre do processo de mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro. Portanto, para Polanyi, esta desvinculação e autonomização (*disembeddedness*) da economia são, ao mesmo tempo, uma realidade sociológica objetiva e um projeto político orientado por interesses de atores, grupos e classes sociais específicas. Projeto este concretizado por meio de mudanças institucionais, introduzidas através da violência e da ação legislativa, e legitimado através de uma ofensiva ideológica, na qual a teoria econômica ortodoxa assume papel crucial, ao contribuir para a criação de uma "crença liberal": a de que a economia não pode (e não deveria) ser modificada pelas práticas dos atores sociais, através da intervenção deliberada da sociedade ativa sobre os mercados valendo-se do Estado. Pois isto possibilitaria a emergência de processos de mudança social e de re-enraizamento, que não interessam ao projeto dessas classes dominantes (Bugra & Agartan, 2007; Burawoy, 2003; Maucourant, 2005).' (SCHNEIDER e ESCHER, 2011).

[7] Na sequência do trabalho com os aportes da visão de Karl Polanyi será aprofundada esta ideia do direito como gerador de mudanças, ou de coordenador de alterações na economia: 'Para Polanyi (1976; 1977b), a economia substantiva deve ser compreendida enquanto um processo instituído de interação entre os seres humanos, com o objetivo de satisfazer suas necessidades materiais, através dos meios de vida socialmente disponíveis. Assim, o *processo econômico* se dá em dois níveis: o da atividade interativa entre os seres humanos e seu entorno; e o da institucionalização deste processo. A *atividade de interação econômica* é, ao mesmo tempo, um fenômeno material e social. E, para a satisfação das necessidades humanas, os elementos ecológicos, tecnológicos e culturais podem mudar de posição, seja *materialmente,* através de *movimentos situacionais* (mudando de lugar ou de estado), seja *socialmente,* através de *movimentos apropriacionais* (mudando de "mãos" ou de propriedade). Os movimentos apropriacionais, por sua vez, dizem respeito às relações sociais de troca, distribuição e propriedade historicamente instituídas, ao passo que os movimentos situacionais dizem

respeito às relações sociotécnicas de trabalho e produção. Quanto à *institucionalização do processo econômico*, Pearson (1977, p. xxxii. tradução nossa), um íntimo colaborador de Polanyi, assevera que:*A organização social do poder apropriacional é a chave para qualquer consideração da economia como um sistema social. Isso localiza a matriz institucional, que ordena as relações econômicas entre os homens, e define o lugar da economia na sociedade no sentido que localiza a fonte dos direitos e obrigações que sancionam os movimentos de bens e pessoas para, através e fora do processo econômico.* Para Polanyi, os modos de organização social do processo econômico – em suas palavras, as "formas de integração" – devem sua existência às interações culturalmente institucionalizadas por meio de específicas e correspondentes "estruturas de suporte". As principais formas empíricas trans-historicamente identificadas por Polanyi são três:(1) *Reciprocidade e simetria*: descreve os movimentos de bens e de serviços entre pontos correspondentes de um agrupamento simétrico. Ou seja, a disposição dos elementos e as sanções que determinam o uso produtivo e distributivo destes recursos derivam de normas comportamentais ou de expectativas impostas por sistemas não-econômicos, como os de parentesco, amizade, envolvimento associativo ou cooperação;(2) *redistribuição e centralidade*: descreve o movimento de bens e serviços em direção a um centro e seu retorno aos consumidores, seja por meio de deslocamento físico ou apenas de disposição. Aí, os padrões de distribuição determinam os direitos e obrigações, localizados em um centro identificável, de onde os recursos serão redistribuídos, através de regras e mecanismos de controle, por alguma autoridade que ordena essa disposição. Estes padrões de organização econômica estão intrinsecamente ligados ao ordenamento político das sociedades. Os sistemas de tributação, impostos e taxação, organizados em diferentes instâncias administrativas dos Estados modernos, são exemplos de formas de integração redistributiva;(3) *intercâmbio e mercado*: descreve o movimento de bens e serviços entre diferentes, dispersos e aleatórios pontos no sistema. É um padrão transacional, caracterizado por motivos de autointeresse. Nesta forma de integração, onde o padrão de alocação dos recursos é o mercado, a característica essencial da troca diz respeito à maneira como são disponibilizados os direitos e as obrigações apropriacionais. A disposição é determinada pelos direitos de propriedade e pela relação com os meios materiais daí derivados; o sistema é sancionado pela relação de propriedade privada e pelo livre-contrato; e a distribuição é feita através de compra e venda, utilizando-se do mecanismo de preços e do dinheiro como expressão do poder de compra.Estas "formas de integração" institucionalizam-se por meio da socialização de práticas baseadas em dispositivos de ação coletiva e em sistemas de regras, como parte reguladora do ordenamento da vida social, econômica e política das pessoas, com seus valores e lógicas de operação específicas. Para Polanyi, são as instituições culturais de integração que moldam o comportamento "econômico" dos indivíduos numa sociedade complexa, e não tendências psicológico-comportamentais inatas, como as do *homo oeconomicus* neoclássico. As motivações que desencadeiam o comportamento econômico dos indivíduos só têm sentido dentro do ambiente institucional e das relações sociais em que eles estão inseridos. Então, para explicar a natureza da economia de mercado, Polanyi (2000) reconstrói os processos materiais e culturais que levaram ao seu surgimento como consequência da construção deliberada das instituições pelos seres humanos. Ao contrário de Hayek (1987), que acreditava na economia de mercado como resultado "não intencional e espontâneo" das interações individuais. Portanto, *as diferentes formas de integração não só dão lugar a mobilização, produção e consumo de bens, como são também 'produtoras de sujeitos', ao ficarem cunhados nestes os comportamentos baseados nos valores contidos nas instituições que regulam a organização da ordem social*. (Sanchéz, 2008, p.10; tradução nossa).' (SCHNEIDER e ESCHER, 2011).

Os documentos legislados apontam os caminhos, ou seja, são os ilustradores referenciais do conteúdo e das ações estratégicas para as relações de produção no campo, e para a situação do camponês na sociedade e nas relações econômicas. A legislação não é abordada como um reflexo de alterações econômicas. A legislação é tomada como fonte de pesquisa histórica que permite captar como este conjunto de documentos normativos é dirigente dos processos de transformação econômica. Utilizando-se dos conceitos da linguística, a legislação e a economia não têm necessariamente uma ordem de derivação e consequência. A relação da norma legislada como significante e as relações econômicas e sociais nas quais se constrói o seu significado são marcados pela recursividade. Esta recursividade quer dizer que a expressão das normas pode ter o uso criativo e conformador, em direção à ordem almejada, em direção ao – novo – sentido expressado pela norma.

E isto ocorre com a direção legisladora da ditadura para o campo e para os camponeses. A ditadura expressava por leis a intenção conformadora das relações sociais e econômicas (AGAMBEN, 2007). Novos conteúdos e novas formas de regulação da vida social. Estas formas compreendiam tanto direções objetivamente preceptivas, ou proibitivas, mas também determinação de campos de liberdade para as relações entre os particulares. A combinação destes elementos, na legislação do período 64-73, é a chave para a interpretação dos conteúdos de ações do Estado e da administração (como, por exemplo, a definição das normas de reforma agrária com o Estatuto da Terra, em 64); das possibilidades de novos tipos contratuais (o arrendamento, a parceria, também no Estatuto da Terra); e a nova disciplina das relações laborais do campo com o Estatuto do Trabalhador rural, em 1973.

A tese vai expor a sequência de normas produzidas no intervalo entre 1964 e 1973. Duas são as normas marcantes da legalidade autoritária para o campo que servem de linha organizadora da narrativa:

Primeiro, o Estatuto da Terra editado em 1964;

Segundo, o Estatuto do Trabalhador Rural de 1973.

O Estatuto do trabalhador rural, de 1963, é interpretado a partir da revogação operada ao longo dos anos de 64 a 73, pelas várias normas ditatoriais. Portanto, o Estatuto do governo Jango é interpretado como a legislação que, para a ditadura, havia de ser complementada, a legislação a ter as lacunas colmatadas, ou a legislação que não produzia os efeitos e carecia da ação da administração e do Estado para se efetivar, até que finalmente o estatuto de Jango se torna a norma a ser revogada.

A utilização da legalidade autoritária como fonte, indutivamente conduz ao raciocínio de que a ditadura via nas manifestações legais a forma de ordenar as transformações materiais. Portanto, este aspecto que entra como contribuição original permite interpretar, a partir das normas, o desenho almejado pela ditadura para as relações materiais de produção e para a regulação da vida social do campo e dos camponeses.

Um dos mostradores significativos desta conformação que a ditadura procurava impor às relações sociais é a própria disciplina de uma categoria jurídica: o trabalhador rural. O Estatuto do trabalhador rural foi editado para disciplinar uma categoria de homem do campo que fosse regulada pelo direito do trabalho. As antigas formas de relação laboral deveriam ser substituídas por uma relação laboral, no que coubesse, assemelhada ao trabalho urbano. Vale dizer que antes disto já se havia definido a regulação de 'livres empreendedores' no campo pelo Estatuto da Terra, em 1964. A ditadura editou as duas normas conformadoras com o objetivo de superar as formas anteriores (diz-se 'arcaicas') por um universo de livres empreendedores do campo, pelo Estatuto da Terra, e outro universo de homens e mulheres que eram contratados pela mão de obra, os trabalhadores e trabalhadoras rurais.

O universo de análise da tese compreende, na entrada, a observação das normas de regulação da propriedade, dos contratos e dos homens e das mulheres trabalhadores do campo. Esta legalidade é vista e interpretada dentro de um contexto de ação do Estado e no processo de regulação de relações econômicas e sociais. Entenda-se que a regulação é abordada por duplo aspecto: as normas têm função de planejamento, ou seja, de vetores de projetos, por isto se interpreta esta fonte como guia das estratégias; mas as normas também têm o caráter definidor de tipos de condutas, de padrões de regramento e de modulação de relações econômicas e sociais, tanto de padrões como de sanções às violações.

Outro aspecto para definir a entrada no universo de observação é a de que a tese não faz uma interpretação da história da política de reforma agrária. As observações acima mencionadas, de que se fará a interpretação das normas ditatoriais regulando a propriedade e os contratos, e o trabalho, não têm como objeto de observação a política de reforma agrária. As observações procuram utilizar as fontes para a interpretação da regulação do trabalho, dos direitos laborais, e das outras normas de direitos sociais, como as normas previdenciárias, sanitárias e assistenciais daquele período. Não se trata, portanto, de um trabalho de história da reforma agrária, mas de história da legislação social. Isto, em alguns aspectos e considerando o acima dito da omissão de normas dos períodos anteriores significa uma história do surgimento das normas laborais/sociais dos camponeses.

Isto leva ao esclarecimento de outra entrada e exclusão no universo de observação. A política de reforma agrária é uma política de ação do Estado sobre as bases materiais da economia – propriedade e acesso à propriedade. A política de reforma agrária toca àquilo que se pode dizer direito à propriedade que depois se concretiza num direito de propriedade, ou de outras formas de posse do bem que é a terra[8]. Esta história não é o ponto de observação, não se fazendo uma interpretação do acesso à terra e uma história das formas jurídicas de reforma agrária.

[8] O direito à propriedade como uma prerrogativa de todos terem a possibilidade de acesso aos bens. O direito de propriedade como uma relação concreta com um determinado bem. As ideias gerais sobre esta distinção foram obtidas em Luigi Ferrajoli (FERRAJOLI, 2001).

Bem mais, os direitos laborais e sociais apresentam-se como poderes dos sujeitos garantindo-lhes situações jurídicas contra o Estado, ou exigíveis do Estado, ou contra os particulares. Simultaneamente garantem prestações materiais e de acesso aos serviços de consumo social, e também são limitadoras do poder econômico garantindo as condições do trabalho. Na tese há a interpretação das fontes para detectar estas normas laborais e sociais, de qual o modelo a ditadura quis implantar, e quais as modulações realizadas nas relações materiais de produção e de posição social do camponês.

A tese envolve, pois, a problematização sobre como se deu a estratégia da ditadura para as questões do campo e dos camponeses. Uma problematização a partir da tomada de como esta estratégia se realizou na questão dos direitos sociais, laborais e de prestação, para o campo e aos camponeses. E esta problematização se faz com a narrativa da trajetória da legalidade agrário-camponesa da ditadura, até a edição, em 1973, do Estatuto do Trabalhador Rural.[9]

O problema colocado sugere que a trajetória da estratégia pode ser interpretada no conteúdo a partir desta forma que são as fontes do direito legislado. São interpretadas as formas da matéria agrária nas constituições, de 1946, com as Emendas de 64 a 67, e de 1969, inclusive a Emenda Constitucional n° 01; as leis produzidas no período; os Decretos-lei produzidos no período; os Atos institucionais produzidos no período; os Atos Complementares produzidos no período. Todas estas fontes são problematizadas como documentos que permitem a detecção desta estratégia para o campo e para os camponeses.[10]

---

[9] Um elemento que será abordado no corpo do trabalho é que, curiosamente, a lei de 1973 não tinha o nome oficial de 'estatuto do trabalhador rural'. Surgiu, na verdade, pelo fato de ser a norma revogadora do Estatuto de 1963.

[10] Para as informações iniciais: no esquema ditatorial os Ais colocavam-se em posição superior à constituição. Os Ais eram secundados pelos ACs. No biênio inaugural a ditadura 'reformou' a constituição de 46, com a edição de várias ECs. Além destes expedientes legisladores autoritários, houve ainda a

As indagações da problematização permitem incursionar sobre os conteúdos desta 'legalidade autoritária' para o campo, e para os camponeses. As testagens do problema levantado circulam com o objetivo de, na trama da narrativa, mostrar que a teleologia desta estratégia envolvia um novo marco de relações para o campo, e para os camponeses.

1.4 OBJETIVOS DESTA TESE. DISCUTIR AS LEIS. DISCUTIR A DITADURA. DISCUTIR AS LEIS DA DITADURA. ENTRE O DIREITO E A HISTÓRIA. ENTRE A HISTÓRIA E O DIREITO.

Lançar como problematização da tese a estratégia da ditadura construída a partir de uma leitura e interpretação das fontes que são as normas legisladas supõe a intersecção entre o direito e a história. Isto tem a carga de obviedade e de singeleza, enunciação simplória, que pode ser melhor compreendida se se toma ao pé da letra a exposição de Carlos Maximiliano de que, 'quem só conhece o direito, não sabe nada do direito' (MAXIMILIANO, 1919). Fazer das normas legisladas a fonte da pesquisa histórica tem o propósito científico de oferecer uma contextualização e leitura a partir de um elemento central de organização do Estado e da sociedade. Em complemento, possibilita a compreensão das estruturas e das razões das instituições. De outro lado, para o direito oferece a possibilidade de compreensão material e teleológica das normas positivadas, e das instituições que acercam estas normas.

---

inserção, no sistema brasileiro, da figura do Decreto-lei, concentrando a capacidade legisladora no Executivo, isto já no ano de 64. A constituição de 67 foi superada pela EC n° 01, em 69. Todos estes documentos apresentam, como se verá no desenvolvimento do trabalho, matérias relacionadas à questão agrária, aos camponeses e aos direitos sociais/laborais dos camponeses.

Do ponto de vista pedagógico, esta tese tem o propósito de qualificação do docente que já obteve os títulos acadêmicos e procura, com este trabalho, a virada de trajetória e novo aprumo das pesquisas. Longe da eloquência de uma suposta maturidade de pesquisador e de docente, o trabalho explora, ao contrário, um inventário de deficiências de formação e preparação de pesquisa, agora possíveis de serem enfrentadas com a tese doutoral. Tem um propósito e objetivo de ampliar as possibilidades de interlocução com outras áreas. Cabe lembrar que o escriba já vinha desenvolvendo explorações na temática de história das constituições e história do controle de constitucionalidade. Agora, toma o material do direito para a pesquisa histórica com centro nas normas de proteção laboral aos camponeses, no período ditatorial. De outra parte, a tese vem reforçada pela leitura institucional do direito e especialmente do direito econômico, com o propósito de alargar a compreensão das instituições na ordenação material da sociedade.

Como dito noutras passagem e no texto imediatamente acima, o objetivo geral desta tese é o de analisar as estratégias da ditadura para o campo a partir da legislação laboral editada para os camponeses. Podem ser listados como objetivos específicos:

Descrever e interpretação a formação do sistema agrário brasileiro, as formas econômicas e sociais do campo, as instituições e as formas de regulação do campo, em abordagem de longa duração. Este objetivo pode ser encontrado na discussão realizada no segundo capítulo (ver item 2 abaixo). Este objetivo se faz com a interpretação de referencial bibliográfico da história, com material complementar da teoria econômica e da história econômica e social brasileira.

Analisar e identificar as transformações do sistema agrário nacional, no século XX, já com o impacto e as transformações da legislação dos estatutos (terra e trabalhador rural), e dos fundamentos materiais que determinaram a estratégia ditatorial. Este objetivo pode ser encontrado no terceiro capítulo (ver item 3 abaixo). Neste capítulo faz-se a consideração sobre as mudanças da economia brasileira e as transformações ocorridas no campo. O destaque nesta contextualização e interpretação para os dados sobre a formação do sistema agrário, antes e durante o período ditatorial estudado. A edição dos estatutos (os dois estatutos do trabalhador rural, e o estatuto da terra servem de linhas de amarração da interpretação).

Interpretar e contextualizar as normas do direito brasileiro para a regulação do trabalho no campo, desde as normas de direitos às normas de política econômica do Estado. Este objetivo procura-se realizar no capítulo 4 (4 abaixo). Aqui são apresentadas as fontes legisladas com as quais se quer interpretar e contextualizar a estratégia legisladora da ditadura. É análise de longa duração com base nas fontes legisladas.

Analisar e interpretar as estratégias da ditadura, estratégias encapsuladas na produção legisladora, especialmente de normas reguladoras do trabalho no campo. Este objetivo procura-se realizar no capítulo 5 (5 abaixo). Aqui há a exploração com base em fontes legisladas, e documentos produzidos na rotina administrativa do Executivo, como se deu a concretização da estratégia da ditadura, inclusive

Concluir e determinar o papel do estatuto do trabalhador rural na estratégia da ditadura para o campo, e para os camponeses. Este objetivo procura-se realizar no sexto capítulo da tese (6 abaixo). Para entender as transformações materiais trazidas pela edição da norma, utilizam-se como fontes o material legislado, incluindo o acervo dos trabalhos preparatórios, e, com destaque, as interpretações dos juristas da época. A fonte da chamada doutrina do direito é exemplar na capacidade de conformar a realidade material a partir de alguns pontos de definição de padrões de interpretação e de aplicação das normas.

1.5 A HIPÓTESE DE TRABALHO.

A hipótese de trabalho é contextualizada dentro das estratégias da ditadura para o trabalho e para as relações de produção no sistema agrário brasileiro, a partir de 1964. Nesta situação específica se constrói a hipótese de que a ditadura realizou esta estratégia para o sistema agrário com a seguinte natureza e as seguintes características: foi uma estratégia que envolvia a produção específica de normas legisladas para as relações de trabalho no campo, com a modelagem de tipo específico de relação de trabalho, a do trabalhador do campo, em superação às formas anteriores. As ações de mudança da economia do campo, e do tratamento dispensado aos camponeses fizeram-se sempre com a edição coordenada de uma legislação autoritária.

A hipótese do trabalho pode ser concentrada na seguinte expressão: a ditadura adotou uma estratégia legisladora para a alteração das bases materiais de relações de produção no campo, com a criação de uma nova base de relações da utilização do trabalho no sistema agrário.

Esta hipótese é contextualizada na ideia geral de que a ditadura realizou ações de transformação do mundo agrário brasileiro, das relações de produção e relações sociais. Estas transformações foram pautadas por objetivos e possibilidades, aqui tratadas como estratégias da ditadura. Sobre estas ditas estratégias se lançam as problematizações da tese.

Esta hipótese envolve a afirmação de um fenômeno de que a política ditatorial para o campo se desenvolveu prioritariamente como uma política legisladora e de produção de normas. A política da ditadura para o campo – e as estratégias para a sua realização – fizeram-se dentro de um quadro que envolvia um binômio de produção legislada como pressuposto à ação autoritária, e consequente ação institucional – produção de normas e armadura institucional.

Esta hipótese envolve a afirmação de que as formas jurídicas não são formadas por ações econômicas, mas podem também direcionar as mudanças materiais da economia. Podem, além disto, ser conformadoras dos processos sociais junto com as ações políticas e econômicas, servindo de programa, planejamento e ação

A utilização das expressões política legisladora e/ou produção legislada é proposital para que os contornos semânticos auxiliem na compreensão da afirmação central da hipótese. O que foi a política legisladora e/ou a produção legislada não deve ser confundido com o processo legislativo. Este último supõe a existência de uma ordenação e limitação entre os órgãos do Estado, inclusive com a mediação por uma representação popular autêntica. Isto não ocorreu nos quadrantes do que é discutido na hipótese deste trabalho. Houve sim uma produção legislada autoritária o que desautoriza a utilização do termo produção legislativa.

A hipótese também aponta a existência de uma relação entre as ações da ditadura para a economia do campo, e para a situação dos camponeses nas relações de produção, sempre acompanhada de uma ordenada produção legislativa e de formas institucionais *ex post legem*. Há o estabelecimento da relação entre as normas legisladas e a execução do programa estratégico para o campo. Nesta linha, a hipótese assume que a característica da ditadura foi a de editar um revestimento formal legislado como agregador e ordenador das ações autoritárias.

Há um elemento de variação concomitante que é o fato de que processos ditatoriais são tradicionalmente feitos à margem de normas reguladoras, enquanto no caso brasileiro após 1964 se há por uma organização de ações a partir de tipos e padrões definidos por uma legalidade autoritária. Regimes autoritários ou autocráticos se caracterizam pelas seguintes variações sobre a legislação:

Ou por ações à margem, além ou aquém da lei, com o desprezo pelas normas reguladoras das ações e das prerrogativas do Estado;

Ou pela existência de uma legalidade formal sem expectativa de produção de efeitos.

Inversamente às características acima a ditadura tomou a legalidade autoritária como meta e como régua ordenadora, tanto como ordenadora de conteúdos e destas metas, como também como o revestimento formal necessário à política para o campo.

A hipótese enfim encarta a ideia de que a estratégia legisladora, da ditadura, para o campo, promoveu a alteração das bases materiais das relações e do modo de produção. Nisto, há a relação entre os fenômenos, quais sejam, a estratégia moldou a nova realidade das relações materiais, de alteração das relações para o padrão de agricultura com emprego, com trabalhadores do campo em regime empregatício.

Há detalhes, decomposições, elementos não indicados na hipótese, relações a serem deduzidos e outras relações a serem visualizadas a partir da hipótese acima exposta:

A hipótese permite a afirmação de que a atividade de produção de normas, pela ditadura, ocupou um espaço destacado no conjunto da legislação. Esta afirmação é quantitativa: há a quantidade expressiva de normas legisladas para o campo e para os camponeses. A afirmação de que a ditadura fez a política para o campo a partir de um ordenado de normas legisladas também se mostra pelo relevo: normas têm hierarquias e a ditadura produziu, ou alterou, aquelas de padrão mais elevado para tratar da questão

A hipótese de que a ditadura ordenou as ações políticas para o campo a partir de um conjunto legislado permite a verificação a partir de um quantitativo de normas produzidas. A narrativa mostra que os textos legislados de política para o campo, de 64 a 73, ocupam volume destacado no total de normas produzidas ou legisladas pela ditadura.

O mesmo trabalho com esta fonte se faz com a utilização de uma escala trazida das teorias jurídicas que é a escala da hierarquia de normas. Assim, além de aproximação por resultado, a narrativa também usa a ideia de que as normas superiores foram sendo alteradas, ou editadas, pela ditadura, com conteúdos voltados à política do campo, ou para os camponeses. Assim, os documentos assumem são interpretados pela relevância que dispõem na ordem formal de uma ordem jurídica.

A hipótese da ordenação das ações políticas para o campo, a partir de normas legisladas pela ditadura, permitirá a interpretação de relações mais específicas, com as seguintes probabilidades a serem verificadas e testadas na tese:

A edição do estatuto teve caráter revogatório do estatuto do governo Jango. Esta revogação permite a afirmação de revogação seletiva, qual seja, da parte de matérias do Estatuto anterior sobre a organização sindical e da contratação coletiva.

Houve a estruturação de sistema previdenciário, assistencial e sanitário, como prestações estatais, sem a participação organizada dos beneficiários do sistema.

Este sistema de bem-estar rompia com a lógica de organização anterior, do estatuto de 63, inclusive nos aspectos de organização coletiva e sindical do trabalho no campo.

A legislação representou um movimento de canalização da questão do campo para o trabalho, e para a relação obrigacional de mão de obra. Assim, como elementos a considerar do desdobramento da hipótese:

A nova legislação definiu que as relações de trabalho deveriam ser afastadas de relações possessórias, ou proprietárias, mas sim subsumidas às ordenações laborais-obrigacionais;

O regime legislado, portanto, provavelmente rompia com a lógica de trabalho não monetário, e embutia a percepção de que a questão fundiária era distinta da questão laboral;

Políticas de regularização fundiária não se confundiriam com questões laborais;

A ordenação se fez com a probabilidade de regulação por dois subsistemas dentro do sistema geral do trabalho no campo: o subsistema contratual envolvendo o uso da terra, como matéria do estatuto da terra; o subsistema contratual empregatício, envolvendo exclusivamente a mão de obra.

1.6 VARIÁVEIS DO TRABALHO.

O objeto da pesquisa toma como elemento de análise a situação das relações do campo e dos camponeses, na ditadura militar. A variável independente desta pesquisa são as estratégias adotadas pela ditadura militar para as transformações das relações de trabalho e de proteção social do trabalhador e trabalhadora do campo. Como se poderá visualizar na leitura do texto, o universo de trabalhadoras e de trabalhadores é designado como camponeses e camponesas.

A variável independente são as alterações promovidas na legislação e nas instituições dos direitos sociais, e de realização e execução destes mesmos direitos sociais, dos camponeses e das camponesas, durante a ditadura. No percurso da pesquisa constata-se a variação qualitativa desta legislação e destas instituições promovidas pela ditadura militar. A condição para a observação desta variação foi justamente a estratégia adotada pela ditadura militar para os direitos sociais dos camponeses.

A variável dependente desta pesquisa são as formas relacionais de trabalho e de contratação do trabalho (em última análise modificando as relações econômicas e sociais do campo), ajustadas e disciplinadas como consequência das alterações promovidas no sistema de normas do campo promovidas pela ditadura.

Esta variável dependente também pode ser influenciada por outro fator que é a regulação da política do acesso à terra (propriedade, uso, posse), e das formas não empregatícias de trabalho agrário. Esta outra influência para as variações da variável dependente pode ser discutida na edição das normas da ditadura e as transformações realizadas pelo estatuto da terra, de 64. Pode-se dizer que estas formas jurídicas do estatuto da terra funcionam como variável antecedente ao problema proposto.

Uma variável moderadora nesta tese é a das transformações do sistema econômico global, ou da ordem global de industrialização e ordenação do setor primário de produção sofrida pela economia brasileira no século XX. Como o problema das transformações da base de relações de produção e sociais do campo não é um assunto encerrado no campo, em vários trechos da tese buscou-se narrar as formas gerais de ordenação da economia nacional e como isto se reflete nos ajustes da posição da economia do campo e das relações de trabalho do campo. Sem dúvida esta análise da história econômica e social pode ser a causa explicativa das mudanças no campo. Mas, no específico desta pesquisa, far-se-á a análise a partir do conjunto de transformações realizadas no período da ditadura, e de uma específica política legisladora.

Alguns elementos que poderiam interferir na relação das variáveis do trabalho são aqui mencionados:

Não há a discussão sobre o grau de eficácia ou de efetividade de normas produzidas pela ditadura;

Não há a discussão sobre a natureza qualitativa das normas do estatuto do trabalhador rural, se são normas de direitos fundamentais ou simples normas de regulação laboral.

1.7 FONTES UTILIZADAS.

A tese utilizou as várias formas de direito legislado para a interpretação e a análise da trama estratégica da ditadura. Como há a narrativa de longa duração as fontes legisladas abrangem vários períodos. Em certa medida houve a contextualização da história constitucional dentro de cada uma das sete constituições.[11] Dentro de cada período de vigência destes textos legislados procurou-se descrever como se processavam os padrões de interpretação e de aplicação das normas, especificamente das normas que regulam a vida e a economia agrária.[12]

Um dos elementos necessários à contextualização foi o de periodizar em dois grandes blocos, ademais uma divisão bastante tradicional na história do direito: as constituições moldadas no ideário liberal; as constituições moldadas no ideário do Estado social. Com este divisor foi analisada a edição de normas e do direito legislado para o atendimento das questões do trabalho no campo, e da economia agrária.

Portanto, em cada período constitucional foram descritas as principais fontes de legislação que regulavam as matérias do campo e do trabalho no campo. Aí se agrupam os variados documentos legislados, a depender do período, que vão ser leis, decretos, decretos-lei, entre outros. No período ditatorial tomam destaque como fonte, além das tradicionais fontes da legislação, os atos institucionais e os atos complementares do período autoritário.[13]

---

[11] Não se fez a contagem nem da constituição de 1822, nem da EC n° 01 de 69 como textos constitucionais com vigência.

[12] 'Realiza esa indagación a través no sólo de las fuentes doctrinales o legales, sino de otras que le permiten conocer cuáles eran las prácticas institucionales, con lo que trata de ver en los "intersticios" de las instituciones de gobierno cómo funcionaban éstas en realidad. Acude a fuentes que pueden ofrecer marcos generales sobre la situación social, política y administrativa del país y que permiten un tratamiento estadístico que brinda

un panorama global aproximativo sobre el número, distribución en el territorio y medios materiales con que contaban los agentes del gobierno, de modo de comprobar si la doctrina sobre la centralización se cumplía de acuerdo con los presupuestos teóricos de la historiografía "clásica". Mediante una lectura densa de las fuentes –según la metodología aplicada por el florentino Paolo Grossi y su discípulo Pietro Costa, que evita abordarlas a través de categorías del presente, y busca comprender la lógica propia del texto, para así intentar identificar las disposiciones espirituales allí incrustadas, el origen de los sentidos auténticos de las prácticas44 –, llega a resultados novedosos: que los oficiales reales de la periferia disfrutaban de un estatuto que los protegía, tanto en la práctica como en la teoría, de las imposiciones venidas desde "arriba"; y que, por otra parte, los concejos (cabildos) gozaban de una independencia práctica en relación con la supervisión de los oficiales de la administración periférica que pone en tela de juicio la supuesta "centralización". Realiza esa indagación a través no sólo de las fuentes doctrinales o legales, sino de otras que le permiten conocer cuáles eran las prácticas institucionales, con lo que trata de ver en los "intersticios" de las instituciones de gobierno cómo funcionaban éstas en realidad. Acude a fuentes que pueden ofrecer marcos generales sobre la situación social, política y administrativa del país y que permiten un tratamiento estadístico que brinda un panorama global aproximativo sobre el número, distribución en el territorio y medios materiales con que contaban los agentes del gobierno, de modo de comprobar si la doctrina sobre la centralización se cumplía de acuerdo con los presupuestos teóricos de la historiografía "clásica". Mediante una lectura densa de las fuentes –según la metodología aplicada por el florentino Paolo Grossi y su discípulo Pietro Costa, que evita abordarlas a través de categorías del presente, y busca comprender la lógica propia del texto, para así intentar identificar las disposiciones espirituales allí incrustadas, el origen de los sentidos auténticos de las prácticas44 –, llega a resultados novedosos: que los oficiales reales de la periferia disfrutaban de un estatuto que los protegía, tanto en la práctica como en la teoría, de las imposiciones venidas desde "arriba"; y que, por otra parte, los concejos (cabildos) gozaban de una independencia práctica en relación con la supervisión de los oficiales de la administración periférica que pone en tela de juicio la supuesta "centralización". (DRIOLLET, 2006).

[13] 'Otra disciplina que ha acusado el impacto de las nuevas teorías políticas y sociales, y que ha contribuido a los cambios producidos en la Historia del Derecho, es la Antropología Jurídica, que constituye, según Terradas i Saborit, un replanteo de la Antropología Social, "centrado en estudiar los fenómenos sociales cuando están más estrechamente relacionados con problemas de justicia, obligaciones, derechos, sentimientos y razones que en cierta manera denotan y connotan el ámbito o la cultura de lo jurídico, aunque sin quedarse en los fenómenos del Derecho, sino abordándolos como una estrategia histórica para interrelacionar con los otros aspectos de la sociedad que eran los que exclusivamente tomaba en cuenta la Antropología: la economía, el parentesco, la religión18. Esta disciplina llegó a la idea de "pluralismo" o coexistencia de diversos órdenes jurídicos, legales o consuetudinarios dentro del mismo espacio social, tal el ámbito de las sociedades pluriétnicas. Trabajos como los del antropólogo norteamericano Clifford Geertz han colaborado para una interpretación que apunta a explicar los marcos "locales" sin dejar de lado los más amplios19. Este campo del conocimiento cuenta hoy con un vasto corpus de investigaciones, cuyos propósitos, hay que señalar, exceden por lo general el ámbito exclusivamente académico. Así, por ejemplo, Darío Barriera y Gabriela Dalla Corte, mencionan en una en una cuidada publicación sobre Historia y Antropología jurídicas, que mediante ese monográfico se procura contribuir a la construcción de nuevas relaciones en las que no esté excluida la posibilidad de un orden equitativo que supere las restricciones sobre la suerte de las urnas y que celebre los nuevos desafíos que nos depara el derecho para mostrarnos la capacidad de decisión sobre nuestra vida y nuestro entorno.' (DRIOLLET, 2006).

As fontes bibliográficas, incluindo-se aí periódicos e livros, são de variadas áreas do conhecimento. Estas fontes transitam entre materiais da história constitucional, história do direito, história econômica, sociologia, teoria do direito e ciência política. A utilização de referencial bibliográfico para a contextualização geral, numa abertura de narrativa de longa duração, é especialmente destacada no segundo capítulo. Ali se foi discorrer sobre a formação do sistema agrário nacional, desde o período colonial, império e a república (2 abaixo)[14].

No segundo capítulo houve a consulta às obras tradicionais da historiografia brasileira para descrever a modelagem do modelo agrário (2.1 abaixo). Como forma de organizar o referencial, ordenou-se a exploração por eixos que são os do feudalismo brasileiro (2.2 abaixo), da função suplementar ou complementar no mercado mundial (2.3 abaixo), da formação patrimonial do Estado (2.4 abaixo).[15]

Estas visões foram confrontadas e delineadas com as observações críticas da obra de Shepard Forman (1979). A obra 'Camponeses: sua participação no Brasil' serviu de ilustrador de como poderiam ser construídas as considerações críticas sobre as visões da historiografia para a formação do sistema agrário nacional.

Neste mesmo capítulo se houve por utilizar as fontes bibliográficas para interpretar o que é o homem trabalhador no campo, ou quem é o trabalhador do campo. Há aí a incursão pelas tentativas de conceituar trabalho no campo, trabalhador no campo e formas de produção (2.6 abaixo). Estas considerações procuraram relacionar estas formas com o modelo peculiar do sistema agrário nacional.[16]

---

[14] 'Como decíamos, la Historia del Derecho siguió su propio camino. Si bien ya el iusnaturalismo clásico había reconocido en el derecho lo que hay de contingente e histórico aunque sostuviese la fundamental existencia de un orden jurídico natural, anterior y superior al humano positivo, es sabido que con la Escuela histórica del Derecho fundada por Savigny (1779-1871) y

su creencia en que el derecho se forma en el tiempo por obra del inconsciente de la nación histórica, ya no cupo duda sobre la historicidad del fenómeno jurídico. Esta corriente, dominada por el historicismo y dado su esencial relativismo y desconocimiento de la existencia de un Derecho Natural, se oponía al iusnaturalismo clásico. Y no obstante su antilegalismo, tuvo como una de sus derivaciones a la Pandectística, que puso su acento en la codificación, es decir, en la necesidad de un derecho objetivo y neutro proveniente del Estado (combinación de legalismo con el "pathos" estatalista); un derecho separado de la sociedad y sólo atento al rigor constructivo. A este positivismo jurídico se opuso el positivismo sociológico, inspirado en Augusto Comte (1789-1857) y de gran influencia en nuestro país a finales del siglo XIX. Para esta teoría, debía explicarse todo lo referente a la sociedad mediante las ciencias sociales. El individuo aislado, objeto de la Pandectística, deja de ser lo central del conocimiento social; lo real y positivo, es la sociedad como conjunto de relaciones entre individuos. Hay un abandono del esfuerzo por conocer los orígenes o las finalidades últimas de la sociedad y del hombre, dirigiéndose la atención a los fenómenos sociales bajo una visión determinista de los actos humanos. En cuanto al derecho, hay un rechazo de la primacía de la norma general y abstracta sobre la solución concreta. Esto dio origen a ciencias nuevas, como la Antropología jurídica.' (DRIOLLET, 2006).

[15] Exploração do referencial bibliográfico para a fundamentação teórica geral de conceitos como a formação do sistema agrário e social brasileiro, o que é a figura do camponês.

[16] Na análise do papel dos camponeses no sistema agrário, há a necessidade de um entendimento próprio à dinâmica social e histórica do Brasil. Os camponeses foram integrados ao sistema de produção do capitalismo, ou mesmo antes, às estratégias mercantis da idade moderna. Hoje, e no espaço objeto de exploração da tese, foram e estão integrados à cadeia de produção do sistema capitalista. Não cabe definir o encaixe dos camponeses a algum tipo ideal, ou mesmo às formas determinadas de modelo, regime ou sistema econômico. Muitas vezes procura-se realizar o encaixe da realidade brasileira à realidade de outros lugares ou de outras formações. (FORMAN, 1979).

Nesta caracterização do sistema agrário nacional foram utilizadas duas classificações de G. Arrighi para a formação brasileira: territorialismo e contratação em camadas (2.7 abaixo; 2.8 abaixo). O objetivo é o de explicar as formas jurídicas pelas quais se moldou o sistema agrário tanto na relação estabelecida com o bem – terra – como naquela relação entre os homens – trabalho.

Neste mesmo capítulo foi utilizada a bibliografia para a compreensão das formas jurídicas que ordenam a produção e as relações agrárias. No item 2.9 abaixo, capítulo 2, são lançados alguns esquemas conceituais para a compreensão de como o direito assume a forma institucional e normativa de regulação e modelagem das relações de produção.[17]

O último tópico deste capítulo 2 voltou a utilizar o referencial bibliográfico para já assentar as bases da transformação dos papeis e das formas de organização do sistema agrário. No século XX a industrialização transformou a posição e a função do sistema agrário. Esta contextualização bibliográfica do último tópico do capítulo 2 (2.10 abaixo) serve de introdução ao capítulo 3, seguinte.

No capítulo 3 também houve o recurso às fontes bibliográficas, mas fontes ombreadas por documentos com dados estatísticos da economia nacional. Os anuários estatísticos do IBGE foram utilizados para a interpretação das transformações da economia agrária no século XX.

Para a contextualização e a construção da narrativa sobre as transformações do sistema agrário nacional, no século XX, algumas linhas marco foram adotadas para a inserção e o trabalho com estas fontes (3.1 abaixo); [18]

[17] Para a discussão sobre a formação da estrutura agrária brasileira e a formação do campesinato brasileiro as fontes são aquilo que se convencionou chamar d'Os clássicos da literatura brasileira sobre a formação agrária brasileira e as obras de brasilianistas comentando a formação do campesinato

brasileiro (paralelamente alguns periódicos sobre a formação agrária e a situação do campesinato brasileiro).

[18] Na fase exploratória desta tese puderam-se detectar e consultar materiais problematizando a ordenação do novo modo de produção agrária em paralelo às novas configurações do capitalismo industrial, a emergência de um novo patronato rural, a modernização e a revolução verde das décadas de 60 e 70, as novas formas de relação de trabalho surgidas nestas mesmas décadas, e o papel de uma nova classe patronal e dirigente com forte presença e atuação na direção política nacional. (MARTINS, 2000) (MOREIRA e BRUNO, 2014) (ALMEIDA, 2008). Outra parte da historiografia dedica especial atenção à insurgência de grupos de camponeses na luta por acesso à terra, ou por política de reforma agrária. Os anos 70 foram pródigos no surgimento de formas de organização campesina em combate e com reivindicações sobre pautas de direitos dos trabalhadores do campo, com algumas abordagens incluindo estas lutas como decorrência do surgimento dos novos movimentos sociais. (COSTA, 2006) (ALMEIDA, 2008).

A narrativa se construiu com a ideia de impacto do processo de industrialização, sobretudo a partir da década de 30 (3.2 abaixo).

A narrativa se construiu com a ideia de que os processos no campo, e da posição dos camponeses, sofre impactos em sequência: primeiro estatuto do trabalhador rural, 1963, o estatuto da terra, 1964, o estatuto de 73. Por óbvio já há de se considerar, então, que neste capítulo o material legislado também entra como fonte.

Neste capítulo 3 as bases estatísticas foram utilizadas para que a narrativa fosse pontuada pela problematização de como se davam:

As formas de posse, propriedade, uso e ocupação das terras;

As formas de organização da produção nas diversas formas de uso e domínio da terra;

As formas de organização do trabalho, em contraste e com as relações com o domínio e o uso da terra (3.5 abaixo);

As formas organizacionais coletivas e associativas dos trabalhadores (3.6 abaixo).

Todas estas problematizações são narradas de forma a verificar as estruturas e formas organizativas no antes e depois dos estatutos.

No capítulo 4 as fontes utilizadas são fontes bibliográficas e documentos legislados. A bibliografia é utilizada para que se construa a narrativa de como as formas jurídicas ordenam e moldam a produção e as relações do campo.

A contextualização das formas jurídicas com as fontes bibliográficas procurou discorrer sobre as possibilidades de conformação, ordenação e regulação do trabalho e das relações de produção. Constrói-se a narrativa com a exploração da dicotomia e a relação entre ordem formal e material, de normas e de instituições.

Logo a seguir, após a contextualização com as fontes bibliográficas, há o cotejo e o trabalho com as fontes legisladas. Usam-se os documentos legislados para a narrativa dos processos acima apontados, quais sejam, função e produção de direitos fundamentais, de ação do Estado, de regulação do trabalho e da propriedade. Isto se realizou da seguinte maneira [19]:

Contextualizar as constituições e a história constitucional, mostrando como as normas de direitos fundamentais, e de organização do Estado moldaram o sistema agrário;

Contextualizar a edição de uma série de leis, decretos, e outros tantos documentos legislados sobre a organização da produção e do trabalho no campo.

O objetivo da análise do direito legislado nesta tese é do colocá-lo como: linha para a condução da narrativa; problematizá-lo com vistas à compreensão do papel das normas jurídicas produzidas no período ditatorial brasileiro, as normas que foram produzidas para a regulação dos direitos sociais laborais dos camponeses; construir a narrativa a partir do direito legislado, sobre o objeto de pesquisa da tese, de maneira a compreender o direcionamento dado pelo direito como instrumento, ou programa, de direção às modificações da ordem material de produção, e dos processos sociais (*in casu*, dos camponeses).[20]

[19] Nos capítulos 5 e 6, fontes: Trabalhos pré-legislativos, envolvendo a consulta e a análise das exposições de motivos e documentos de tramitação legislativa; discursos presidenciais, e análise do texto legislado positivado; Trabalhos pré-legislativos da Lei n° 5.889: exposição de motivos da Lei; Trabalhos pré-legislativos de outros documentos legislativos: Lei n° 4.214, de 1963; Lei Complementar n° 11, de 1971; Decreto-lei n° 276, de 1967; Decreto-lei n° 564, de 1969; Decreto-lei n° 704, de 1969; Decreto n° 73.617. de 1974; Decreto-lei n° 1.110, de 1970; Lei n° 4.504, de 1964 - Estatuto da Terra -; Lei Delegada n° 11, de 1962; Decreto n° 1.878, de 1962; Constituições Federais de 1946 e de 1967; Discursos presidenciais, especialmente os discursos do Presidente E. Médici, constantes do arquivo da presidência da República; discursos dos Presidentes João Belchior M. Goulart, Castelo Branco e Costa e Silva, constantes do acervo da presidência.

[20] Há alguma crítica à consideração do direito como fenômeno institucional sobretudo pela possibilidade de adentrar-se no realismo jurídico ou em formas sociologistas (e não sociológicas) de compreender o direito: 'It is often claimed that legal institutionalism, as a way to explain the phenomenon of 'law' in its social setting, belongs to the *sociology of law*. It is said that it seeks to explain the workings of mechanisms of social integration, especially those which, within a delimited space and time, can be considered to be 'juridical'. In so doing, institutionalism, setting aside the differences between its various versions, may shed light on the factual conduct of social actors, reciprocally bound, by and large, to prescriptions governing their behaviour. Yet, according to this criticism, although such an analysis might provide revealing insights about the functioning of legal machinery, institutionalism is unable to explain *why* such substantive prescriptions should be considered as valid (or *in*valid), since the sociologicallyoriented analysis lacks normative criteria which would allow a distinction to be drawn between 'is' (the factual enactment of prescriptions) and 'ought' (their justifiable validity). Therefore, institutionalism turns out to ascribe juridical value to the material behaviours which *de facto* actors display within a social community. In this scheme, forms of socially diffused behaviour, along with convictions, beliefs, practices and values, constitute an inescapable *ethical substance*, in which law is and will continue to be rooted. From this perspective, the concrete order is expected to embody and reproduce this substance, as a deep and indelible genome of community.' (CROCE e SALVATORE, 2007).

São 3, portanto, os elementos que compõem o substrato da pesquisa e da problematização, dando o caixilho da abordagem: ditadura, a produção legisladora da ditadura para os direitos sociais laborais, e o tratamento dos camponeses. O aspecto contingencial que é próprio à hipótese da pesquisa, é a de que a ditadura brasileira definiu uma estratégia própria para os camponeses, incluindo a criação de normas de tutela de direitos laborais e de instituições ímpares para a efetivação e execução destes direitos.[21]

Estas fontes de direito legislado serão analisadas no que vai se chamar escalas ascendentes e escalas descendentes de análise. As escalas serão tomadas tendo por núcleo de todo o conteúdo esta lei de regulação do trabalho no campo, e do trabalho camponês, que é o estatuto do trabalhador rural de 1973. Por escala ascendente entenda-se a contextualização a ser feita da lei em estruturas maiores, sobre a função e estrutura do direito, a contextualização sobre o papel dos direitos fundamentais, o contexto desta lei em conjunto com outros documentos legislados, como a constituição e normas anteriores e posteriores sobre direitos sociais laborais dos trabalhadores rurais. Por escala descendente, buscar-se-á a pormenorização do contexto de produção específico do documento que é a Lei nº 5.809, com a pesquisa nos textos pré-legislativos e documentos do executivo e do legislativo, bem como a consulta às fontes como os jornais periódicos da época (isto nos capítulos **5 abaixo, e 6 abaixo** – no cap. 6 há a pormenorização da edição da lei; no cap. 5 a trajetória legisladora dos presidentes ditatoriais até a edição do estatuto).[22]

A consulta às fontes legisladas envolve, portanto:

---

[21] Outra abordagem sobre o institucionalismo jurídico pode ser tomada na comparação entre C. Schmitt e Santi Romano, elaborada por Mariano Croce e Andrea Salvatore. Nos dizeres dos autores o institucionalismo schmittiano: 'Carl Schmitt in the preface to the second edition of Political Theology (Schmitt1985, first written in 1933) abandons the former distinction between two types of juristic science, the normativist and the decisionist, which he

had previously presented as the core distinction of jurisprudence, and adopts a tripartite division that he considers to be more complete. In addition to the normativist and decisionist types, Schmitt includes institutional juristic science. In On the Three Types of Juristic Thought (Schmitt 2004, first published in 1934), he develops the new categorisation and labels the object of institutional juristic science 'concrete orders'. According to this new perspective, law is not based on a concept of a legal order which is dependent on some normative rule; on the contrary, legal order itself is the condition of possibility of rules. The concepts of 'legal order' and 'set of rules' do not coincide at all, since the latter is only a partial and derivative aspect of the former: the legal order is at once the foundational ground and the basic aim of the whole normative system. In this scheme it is not the generalised rule which defines the normal condition, that is to say the order, but vice versa. The rule as such is unable to provide a criterion of normality, which indeed is to be presupposed byreferring to the factual form of life within the community. Hence law is the whole set of social relationships and communal practices which durably characterise, and in so doing institutionalise a certain form of life, and without which the political community would implode.' Sobre Santi Romano: 'In Romano's view, law is the crystallised ensemble of the rules which constitute na ordered society within which subjects may engage in stable and durable forms of interaction. Although no page of Romano's book provides this definition, we will endeavour to clarify and specify every term of it, since we believe that it represents one of the best possible syntheses of Romanian institutionalism. The relation between the 'social' and the 'juridical' is expressed by the principle '*ubi ius ibi societas*' (where there is law, there is society) as well as by its converse '*ubi societas ibi ius*' (where there is society, there is law). Law constitutes an interactional phenomenon, which transcends the immediate subjective dimension and considers subjectivity to be derived from the primary Intersubjectivity of social relationships. In fact, law is formed by a network of rules created by the dynamic triggered by the interactional exchanges among subjects, who in their daily routine practices, are inclined to repeat the most successful and efficient actions. These actions then undergo a process of typification, to such an extent that they become *general models*, or, we could say,*typical cases*, on the basis of which social actors shape and reproduce their particular form of sociality. Nonetheless, Romano radicalises his position by claiming that where there are stable forms of interaction (*societas*), there are already-and-always law (*ius*). Actually, those rules which relationships must presuppose, if they are truly relationships and not just chance encounters between independent agents, are already-and-always law. In this manner, law turns out to mean "organisation, structure, position of the society itself in which it grows", *i.e. an orderly framework* (Romano 1977: 17), within which interactional forms arecrystallised, offering social actors reproducible, functional models. Therefore, law is the indispensable condition for pursuing two basic social aims: on the one hand, it overwhelms the fragility and transience of subjective wills; on the other hand, it helps reproduce the fundamental organisation in which subjective wills may enjoy the dimension of sociality, namely of a stable and durable interaction, which makes subjects socially situated agents. In other words, law is the complex of the organising and constitutive norms stemming from the establishment of *institutions*, which themselves are the cradle and covering of *visible social bodies*, namely groups of subjects of law.' (CROCE e SALVATORE, 2007). De outra forma: 'A concepção institucionalista do Direito traz consigo a tendência natural de explorar os elementos institucionais presentes num ordenamento. Ora, se essa tendência pode, por vezes, levar ao erro de considerar como instituições jurídicas em sentido próprio – ou seja, como aparatos juridicamente organizados e disciplinados – estruturas sociais que não são objeto de regulamentação jurídica, ela revela-se, ao mesmo tempo, iluminadora e precioso método lógico quando se trata de indagar a respeito do conteúdo e das características de

sistemas jurídicos, como o internacional, nos quais são escassos e até ausentes os elementos institucionais. Com efeito, conforme um ponto de vista que julgamos fundamentado, chega a se afirmar às vezes, no Direito Internacional, uma disciplina jurídica das estruturas sociais. Em outros períodos, porém, esta não subsiste, sem que deixe de subsistir o próprio Direito Internacional, reduzido, em tal caso, a um sistema de regras de comportamento definido como Direito comum. Em contraposição a tal aspecto do Direito internacional, há aquele relacionado a sua periódica integração com as instituições, isto é, com um Direito institucional'. (ZICCARDI, 2005).

[22] A criação de textos legislados que tratam especificamente de uma relação de trabalho, e de um grupo de trabalhadores, pode ser visualizada inicialmente dentro de amplo contexto de fontes legisladas. A teoria das fontes é a ordenação do sistema jurídico a partir da ideia geral de um direito legislado, ou orgânico, com a incorporação da lógica de que o direito é decorrência de regras estabelecidas por autoridade central, e a produção e a distribuição das regras jurídicas produzidas por esta autoridade faz-se por hierarquia e sistematização dos textos produzidos. As várias fontes são ordenadas por tipos de normas, de maneira que as formas de produção e os conteúdos das normas inferiores sejam circunscritos e determinados pelas normas superiores (GILLESSEN, 1989; KELSEN, 2005; FERRAZ JR., 1993). Esta ordenação é mais forte nos sistemas jurídicos europeus continentais e nos sistemas descendentes deste sistema (Brasil, inclusive). Há fontes bibliográficas indicando que o sistema anglo-saxão manteve a ordenação que coloca os direitos, e não necessariamente as regras jurídicas, em primazia às regras. No sistema inglês e nos sistemas descendentes, não há a centralização da produção do direito na figura do legislador, mantendo-se a ideia de que são vários os centros reveladores do direito (e não produtores do direito, já que o direito preexiste à ordenação produzida pelos órgãos normativos). Os EUA adotaram o modelo da ideia de pré-existência dos direitos com a diferença de que há uma *higher Law*, a constituição, confirmadora de direitos preexistentes e limitadora da ação do estado.

A utilização das visões de ordenamento jurídico como sistema hierarquizado de normas, algo típico da teoria do direito e aproveitado à narrativa histórica. Isto para que se acompanhe que a narrativa trilha o caminho das constituições para a legislação abaixo da constituição. Isto, desde 1824 ao texto de 1967.

De alguma forma a narrativa envolve a longa duração da história do direito legislado brasileiro. Assim, as fontes legisladas envolvem a trajetória desde o período imperial à edição do estatuto, em 1973. O grau de pormenorização do direito legislado cresce na narrativa da tese nos capítulos 5 e 6. Neste atual capítulo a narrativa vai até a edição do estatuto do trabalhador de março de 63, período anterior à ditadura (ver 5 abaixo; 6 abaixo).

No capítulo 5 a abordagem das fontes legisladas será contextualizada com os elementos sobre a estratégia geral da ditadura e a estratégia legisladora da ditadura (ver 5.1 abaixo).[23]

As abordagens dos papeis do direito são analisadas por perspectivas institucionais[24]. O direito aqui é visto como o produto social que concentra várias funções e significações que vão do sentido de ações às formas de organização do poder estatal. Entenda-se como acordo preliminar de abordagem que o direito será tomado como conjunto normativo dotado de sentido ordenado e terminante, como um sistema de normas estabelecido no Estado. Além de conjunto de normas como ordenação própria e terminante, vê-se que esta ordem normativa depende de agentes com poderes de interpretação e que façam prevalecer padrões de interpretações e de argumentos vinculantes[25], com capacidade de circular socialmente como decisões de comportamentos e condutas.[26]

[23] Considerando que a atividade legisladora é definidora de estratégia, como apontado em **0**.

[24] Outra vez a visão de Santi Romano para quem o direito posto, o ordenamento, insere-se numa ordem social: 'Romano's theory, as mentioned above, is premised on the absolute equivalence of nan organised social order and law, as two sides of the same phenomenon.17 This main tenet of his work places him among the fathers of legal institutionalism, a school founded in France by Maurice Hauriou and developed by his disciple Georges Renard. [...]. As seen above, Romano's model does not ignore the importance of norms and legal relations, but it includes them in the wider framework of the legal order, still resisting the temptation to provide the concept of legal order with non-juridical connotations borrowed from sociology or politics. [...]. "There is a *society* whenever the members of a social body share a particular identity, or a purpose to achieve, which distinguishes them from subjects placed outside the body, and when such a body adopts effective rules that are not attributable to any of its members (or any multiplicity thereof) but rather to the body itself, as a separate entity. The distinction between the members and the entity is important, since the lat ter purports to achieve permanence despite the potential changes in its means, its interests, its composition and its rules. Every society is governed by law, and arranged into a *legal order*, insofar as the law sets the societal values and objectives, and prevents recourse to force and arbitrariness. This social order does not depend on norms only: it presupposes, and is based upon, na *organisation*, a structure. Law ensures the unity of the structure and its persistence, and is not limited to legal rules". (FONTANELLI, 2011).

[25] Considere-se como elemento para a construção da narrativa a apropriação da concepção da teoria do direito e de como é construído o saber jurídico. Um saber voltado à aplicação de normas aos conflitos sociais, potenciais ou atuais (ou deflagrados). Nesta aplicação se vai contar com a estruturação de conceitos, argumentos, princípios e regras de ordenação, tanto das normas como do conjunto de normas. Além deste saber analítico sobre normas/ordenamento jurídico, vão se estruturar regras e padrões de interpretação, uma hermenêutica jurídica. A formulação de decisões e/ou argumentos vinculantes também se processa de acordo com padrões decisórios e argumentativos. Assim, a narrativa toma estes elementos como base de contextualização, ou seja, elementos analíticos do direito para a compreensão de relações sociais num dado momento, e com a tomada simultânea de elementos da hermenêutica e da argumentação jurídica, produzida pelos juristas e pelos produtores de normas, para a compreensão destes mesmos processos e como fonte de pesquisa histórica (FERRAZ JR., 1993; ALEXY, 2001).

[26] As abordagens institucionais do direito são variadas: 'A abordagem institucionalista do desenvolvimento foi fortemente influenciada pelas contribuições de Douglass North. O foco de North esteve na influência do grau de proteção da propriedade privada sobre o desenvolvimento dos países. De modo simplificado, pode-se afirmar que sua principal recomendação para os países consiste em criarem-se políticas públicas que favoreçam a segurança e a previsibilidade dos negócios, via fortalecimento da propriedade privada e dos contratos. Sua abordagem é classificada por Fiani (2011) como perspectiva que enfatiza ambientes institucionais de forma mais geral. Em contraste, há uma vertente da literatura institucionalista que se caracteriza pela atenção aos arranjos institucionais, mais específicos, e que conta com autores como Peter Evans e Ha-Joon Chang. Em comum, estes autores rejeitam a ênfase excessiva nos direitos de propriedade, e depositam importância nas interações entre Estado e sociedade para fins de desenvolvimento, tendendo a rejeitar receitas uniformizadas para todos os países. [...]. Segundo Fiani (2011), o plano mais geral e abstrato das instituições é o ambiente institucional: a Constituição, o direito de propriedade, os direitos fundamentais etc. Ele não é caracterizado por transações específicas. Já o plano mais local e concreto é o dos arranjos institucionais, que definem "a forma particular como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas."

(2011, p. 4) Assim, por exemplo, escolas de ensino técnico para capacitação profissional, linhas de crédito subsidiadas por incentivos governamentais e parcerias público-privadas são componentes dos arranjos institucionais. [...]. A literatura dos ambientes institucionais estabelece forte relação entre a definição e garantia dos direitos de propriedade e o desenvolvimento (Fiani, 2011, p. 63). Em essência, direitos de propriedade bem definidos e garantidos funcionariam como a base institucional para o mecanismo de mercado entrasse em operação: os indivíduos teriam estímulos para buscar a atividade econômica, certos de poderem manter a titularidade sobre os resultados obtidos. Há, aqui, uma sutileza nesta abordagem institucionalista: no fundo, a receita consiste em criar ambientes institucionais ancilares ao livre funcionamento do mercado. O verdadeiro motor do desenvolvimento continua a ser o mercado. Nisto, há certa proximidade entre a literatura dos ambientes institucionais e a abordagem dos mercados. A diferença consiste em que, ao passo que a primeira toma as instituições como variáveis relevantes para a análise (o formato das instituições importa para o desenvolvimento), a segunda pressupõe o bom funcionamento destas instituições.[...]. Em contraste com a perspectiva de North, autores da linhagem dos arranjos institucionais associam o problema do desenvolvimento à dificuldade de superar problemas de divisão do trabalho na sociedade. Cabe explicar o ponto. A produção de bens e serviços, numa economia de mercado, está dividida em diferentes etapas produtivas, envolvendo diversas empresas e indivíduos. A transação, neste contexto, envolve "a passagem de um ativo através da fronteira que separa duas atividades econômicas distintas", mas economicamente conectadas (Fiani, 2011, p. 65). Assim, por exemplo, a produção moveleira envolve, ao menos, a extração de madeira, seu beneficiamento, montagem e venda para o consumidor final. Todas estas etapas são ainda intermediadas por serviços de transportes. Os custos de transação residiriam nas dificuldades de as diferentes atividades produtivas interdependentes interagirem.[...]. A diferença de foco, passando dos ambientes para os arranjos institucionais, reflete-se diretamente numa mudança na concepção do papel do Estado na economia e na organização da própria sociedade. Ao passo que a literatura dos ambientes institucionais reserva papel de certa forma passivo ao Estado, que não deve intervir no domínio econômico, a literatura dos arranjos institucionais atribui-lhe protagonismo nas iniciativas para o desenvolvimento. Como resultado, a ênfase desta literatura não é a forte proteção dos direitos de propriedade ou dos contratos, mas a maneira como o Estado e a sociedade interagem na busca de arranjos institucionais adequados a promoção do desenvolvimento segundo cada contexto específico, tendendo a rejeitar soluções de aplicação universal. (PENA e VALADARES, 2014).

Estes pontos descritos no parágrafo acima fazem encaminhar a pesquisa para algumas perspectivas básicas que servirão à contextualização:

A produção das normas que formarão o conjunto de disposições do Estado é derivada de conflitos e consensos. Longe de abstrações generalistas de vontades sociais coordenadas, o processo de criação é visto como o pontilhado de dissensos, consensos provisórios e luta pelo estabelecimento de condutas ou posições de poder e segurança, no Estado. [27].

A definição de interpretações, padrões, rotinas decisórias, argumentos prevalecentes envolve a criação de instituições e de agentes gabaritados à aplicação e circulação do direito. E estas ações impactam na ordenação das relações materiais. Portanto, na perspectiva da tese, as transformações materiais podem ser visualizadas por direções dadas por normas e por instituições. E a narrativa destas transformações envolve, portanto, a compreensão destas normas e destas instituições, moldadas por normas e por instituições.

Além de direção à ação e à decisão, os produtos dos aplicadores do direito envolvem o jogo de relações de grupos com a burocracia própria do Estado e órgãos estatais. Portanto, a criação do direito envolve prática decisória e a estruturação de instituições próprias[28]. Esta tomada é fundamental para a construção da narrativa da tese que procura contextualizar as modificações das relações na sociedade com o impacto dado por instituições do Estado.

Nesta perspectiva, o direito é produzido por contingências históricas na luta pelo poder e com alguma carga preponderante de estabilização e segurança. Segurança para quem detém o poder e para quem é governado. Não há no trabalho a idealização de direito como simples força do dominante para subjugar o dominado.

Os documentos legislados não são simples manifestações do direito legislado pelo Estado. A instituição Estado é o receptáculo de conflitos e grupos divergentes, ou grupos com convergência provisória. As normas produzidas não fogem à natureza plural do Estado. No trabalho não se filia à alguma redução de norma como produto classista, *per se,* mas sim as normas são veículos de diversos conteúdos e interesses classistas ou grupais. (XIFARAS, 2001).

Pela natureza da pesquisa proposta, de uma pesquisa de análise dos fenômenos históricos estudados pelas normas jurídicas, não há a preponderância objetiva dos fatores e agentes materiais e econômicos. Ao contrário, tomando-se como heterolaterais ativos a estes fatores materiais e econômicos, estão estes fatores e agentes de ordem imaginada, como é o direito. Estes fatores e agentes da ordem imaginada são levados à consideração para a construção da narrativa.

Isto porque a abordagem do sistema do direito, como norma e instituição, é utilizada para a construção da narrativa da tese de tal maneira que englobe os acontecimentos como decorrências de ordens imaginadas.

---

[27] Como se vê no texto, a tomada institucionalista adotada está longe de reducionismos de direito classista, de funcionalismo output-input, de meta-teorias do direito. A abordagem macro não é isenta de abordagem empírica de conflitos concretos para a produção do direito. Para a concepção do direito como sistema normativo, ainda as construções de Hans Kelsen, especialmente ao descrever sistemas jurídicos dinâmicos e estáticos (Teoria geral do Direito e do Estado, 2005). Ver também Ferraz Jr. e Antonio e Carlo Cappi (CAPPI e CAPPI, 2004; FERRAZ JR., 1993). A visão geral sobre direito e estado em José Ribas Vieira e Hans Kelsen (KELSEN, 1993; VIEIRA, 1999).

[28] Uma abordagem geral sobre o fenômeno da burocracia e instituições do direito pode ser encontrada em Zygmunt Bauman, Legisladores e intérpretes, embora distante de uma teoria das instituições (Legisladores e intérpretes, 2010). A discussão de F. Müller sobre o povo como fonte de legitimidade do direito auxiliou no esclarecimento deste papel do direito (Quem é o povo? A questão fundamental da democracia, 2003). Outro ponto de apoio para o funcionamento institucional pode ser encontrada na coletânea A presidência e o sistema político (NELSON, 1985).

Portanto, na proposta da tese não se há por um acrotismo do papel desempenhado pelas ideias e pelas ordens imaginadas, e como se as fontes geradoras de toda a realidade viessem de impulsos materiais-econômicos. Isto para compatibilizar com uma linha geral de fundamentação teórica para a construção da narrativa que fuja de determinismos e seja compatível com vários fatores direcionais.

Como outra ressalva, a análise proposta na construção da narrativa também não vai analisar o papel do direito nos acontecimentos históricos como manifestações exclusivas de estados psicológicos dos magotes, ou das manifestações psicológicas multitudinárias dos grupos sociais.

Por isto a opção pelas abordagens do institucionalismo para construir a narrativa a partir das fontes do direito. Por certo que as perspectivas institucionais orbitam desde as abordagens decorrentes do funcionalismo, como do estruturalismo marxista, às teorias institucionais da economia neoclássica. No texto, adota-se a perspectiva institucional de Karl Polanyi Levitt como linha condutora geral dos argumentos (POLANYI, 2016)[29].

Há na pesquisa o azo para que as transformações históricas sejam analisadas como se fossem, em parte, decorrência de agentes ou fatores econômicos, ou modos de organização da vida material. Porém, as condições materiais envolvem também, em grande medida, as condições ambientais, biológicas, culturais, ou além do econômico (THOMPSON, 1987; WRIGHT, 2000). E não se tomam qualquer destas condições como se fosse determinante resolutiva. Isto para que se visualize que o direito também pode ser elementos determinante de novas condições econômicas, e não como uma espécie de armadura reflexiva de transformações materiais. Como dito acima, a narrativa construída trabalha com fatores direcionais e não com determinismos.

Com os destaques dados acima à proposta de pesquisa, busca-se fugir na pesquisa das definições exclusivas do universo pessoal da problematização, o universo dos camponeses e das relações dos camponeses, e da economia do campo, como se este universo pudesse ser explicado exclusivamente com os pressupostos teóricos de atores sociais em dispersão atomizada, e sempre agindo de forma instrumental, com cálculos racionais, na busca de vantagens econômicas.

---

[29] Informações sobre o papel de K. Polanyi na teoria institucional veja-se o artigo de Mahthijis Krull (KRULL, 2016). K. Polanyu teve a redescoberta de sua obra na década de 80, justamente como resposta ao ressurgimento do institucionalismo da economia neoclássica (SANTOS, 2016). O institucionalismo de F. Hayek ganhou força com os trabalhos de ressurgimento da economia política dos mercados e eis que a redescoberta de Polanyi serviu como

Ao contrário, a proposta de construção da narrativa da tese procura fazer entender o direito como complexo institucional no qual os sujeitos atuam para maximizar ou ampliar os seus ganhos, sejam ganhos materiais ou espirituais, ou seja, tanto de vantagens materiais, como de vantagens culturais premiais na sociedade.

Tampouco se quer na pesquisa a observação dos camponeses como sujeitos determinados por padrões de estruturas sociais, ou botando o direito a funcionar como o instrumento que provoca a internalização de padrões de socialização. As condições, pressupostos e bases da pesquisa são antes aquelas que destacam o papel do direito nesta rede complexa de relações:

> [...] tipo ideal intermédio, mais próximo da realidade empírica, seria o de indivíduos que agem simultaneamente com os recursos e sob o constrangimento das suas relações sociais, com maior ou menor autonomia em função da sua posição na rede social e do tipo de relações que os ligam a outros atores, e com graus variáveis de racionalidade instrumental segundo as situações sociais. As relações sociais não se distribuem aleatoriamente, estão estruturadas em redes com alguma estabilidade no tempo. Assim, as propriedades estruturais da rede, a posição dos atores sociais nessa estrutura e os tipos de relações em que se envolvem seriam os fatores explicativos mais imediatos das ações económicas, [...]. (SANTOS, 2016).

contraponto ao institucionalismo de mercado. Para a contextualização desta vertente oposta à de Polanyi,entre tantos, usa-se F. A. Hayek, O caminhão da servidão (HAYEK, 1990); Richard Pipes, Propriedade e liberdade (PIPES, 2001); Alain Peyrefitte, A sociedade da confiança (PEYREFITTE, 1999); Ludwig Von Mises, A mentalidade anti-capitalista (MISES, 1987). Na década de 70, algo de abordagem institucional com corte marxista pode ser visualizado na obra USA, a crise do estado capitalista, de James O'Connor (O'CONNOR, 1977). A abordagem geral do institucionalismo, suas várias correntes, pode ser encontrado em (PIJL, [s.d.]).

Observa-se na pesquisa a forma como Shepard Forman realizou o trabalho sobre os camponeses no Brasil. No capítulo 2 - **2.6 abaixo** - do trabalho já se delineou a abordagem proposta por S. Forman e que foi incorporada como base teórica na revisão teórico-bibliográfica deste trabalho. Neste ponto, especificamente para o detalhamento da proposta do trabalho neste capítulo, de captação da realidade das relações nas quais está envolvido o campesinato, a partir do direito como norma, e como formador de instituições, vale-se da transcrição do seguinte trecho de S. Forman:

Para facilitar esta tarefa, vou examinar separadamente os processos de integração em cada um destes diversos aspectos. Isto é, tratarei separadamente das dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais da integração camponesa no sistema social brasileiro. Estrategicamente, e usando o artifício heurístico, poderei acompanhar as transformações na realidade camponesa, observar o seu modo de integração nos sistemas regionais e nacionais ao longo de diversos eixos, podendo assim simplificar e, portanto, contribuir para clarificar o que realmente significam estes processos históricos. Obviamente, a separação destes aspectos é artificial, já que as dimensões ao longo das quais se processa a integração estão articuladas, de inúmeras maneiras, em um processo unitário. Assim sendo, um camponês é um camponês não em decorrência do tipo de trabalho que ele faz, mas devido ao visível conjunto de relações que o ligam à sociedade mais ampla. [...] é impossível examinar a política sem refletir sobre estratificação social e ideologia; assim como o estudo da estratificação social e da ideologia exige um embasamento na economia e na estrutura agrária. [...]. Isto significa, [...], que devo apresentar o campesinato brasileiro, em todas as suas diferentes manifestações como sendo simplesmente um conjunto de elementos constituintes, dentre muitos outros, de um sistema social complexo mas unitário. Os múltiplos elementos, ou segmentos, que constituem este sistema estão relacionados de maneiras que determinam tanto o seu caráter individual quanto o caráter do sistema como um todo. Além do mais, as relações entre estes conjuntos de elementos e determinados fatos históricos redefinem e condicionam o caráter dos segmentos e o todo em determinados pontos no tempo, fornecendo, deste modo, uma série de novas configurações isto é, "sistemas-de-época", tais como o colonial, o imperial, e o republicano que, em determinadas circunstâncias, ajudam a salientar o aspecto temporal de nosso estudo. Mais importante para a presente tarefa é o fato de que a dinâmica destas complexas inter-relações altera a própria natureza da relação da parte com o todo neste caso a relação do campesinato, tanto diferencialmente quanto definido de maneira geral, com cada um desses sistemas constituindo assim um conjunto de processos integrativos que são receptivos tanto à pesquisa histórica quanto etnográfica, como espero demonstrar nos capítulos seguintes. (FORMAN, 1979).

Portanto, a análise das normas jurídicas e instituições da ditadura militar, no tratamento aos direitos laborais dos camponeses brasileiros, é um dos elementos da ligação do camponês com a sociedade. Nesta proposta de tese, é o elemento central de análise, construção da narrativa e contextualização dos processos de mudanças das relações do campo.

Também, a análise das normas jurídicas e instituições ditatoriais voltadas aos direitos laborais dos camponeses 'redefinem e condicionam o caráter dos segmentos e o todo em determinados pontos no tempo'. (FORMAN, 2009)

Isto para que se compreenda que a edição do estatuto do trabalhador rural, em 73, e em boa medida as outras normas editadas pela ditadura para a organização da sociedade do campo, e da economia do campo, acabam por condicionar um determinado período. Ao final da tese, a edição das normas ditatoriais será contextualizada como parte de um projeto de transformação das relações sociais, e econômicas, que foi capaz de modificar os padrões e estruturas estabelecidas há algum tempo:

A tomada funcional do direito legislado permite, em primeiro lugar, a compreensão, explícita e abrangente, de que o direito legislado cumpre a função de organizador e definidor das ações e instituições estatais, como instrumento destacado do poder, e da luta pelo poder.

Em segundo lugar, permite a compreensão de que as normas jurídicas legisladas são indicadores objetivos de uma determinada forma de regulação e organização social, e inclusive permitem aferir os conflitos, dissensões e fracionamentos na definição da regulação e ordenação social de um momento histórico.

O fato é que as funções do direito legislado são tanto de instrumento de poder e controle, como também de construção de unidade precária em dissensos e conflitos, ou de convivência em dissensos e conflitos. A perspectiva funcional que se pretende aqui adotar mostra como o direito legislado pode servir de peça de permanência de um modo de produção. De outro lado, o direito legislado transforma elementos da vida cultural em normas de alta coercibilidade e prescrição. (POLANYI, 2016; THOMPSON, 1987)[30]

A perspectiva institucional permite visualizar que as normas jurídicas do direito legislado são criadas em ambientes institucionais que possibilitam ações coordenadas de classes e grupos, mas também são espaços ambientais, culturais e econômicos do conflito, dissenso e conquista de posição/ões de controle e domínio. Assim, ao mesmo tempo em que o direito legislado atua e posiciona-se nas instituições, o direito legislado é uma instituição social.

Ao colocar-se o direito legislado na perspectiva institucional, é possível compreender os valores e as ideias compartilhadas em determinado momento histórico, especialmente os valores e ideias das organizações e regulações da vida social, num determinado momento histórico. Outro mais, a perspectiva institucional permite compreender como o direito legislado é o instrumento definidor dentro do qual são possíveis as ações do sujeito e dos sujeitos, seja para a conservação, seja para a transformação das estruturas postas.

---

[30] A compreensão do direito como agente institucional utilizou-se dos trabalhos de Mark Granovetter na área de sociologia econômica. O autor vale-se de críticas ao institucionalismo econômico neoclássico e daquele institucionalismo do funcionalismo estrutural para a análise da importância das instituições. O autor vale-se dos conceitos de K. Polanyi sobre a incrustação para a discussão sobre o papel das instituições na regulação e modulação da vida social, e econômica (GRANOVETTER, 1985). A economia humana esteve sempre incrustada na sociedade. Com o advento da economia de mercado capitalista, m vez de existir uma economia incrustada (embedded) nas relações sociais, são as relações sociais que são incrustadas no sistema económico (SANTOS, 2016). As peculiaridades da abordagem de E. P. Thompson podem ser

E, por último, as ações dos sujeitos são realizadas com a consciência de que o seu espaço e ambiente de ação, e de conflito, realizam-se em marcos definidos por normas e instituições definidas pelo direito legislado. Ainda que o direito legislado possa ser superado pela imposição de uma nova ordem (substituição da ordem anterior pela nova ordem legislada), ou atomização da ordem posta (com posições e conflitos de classes e grupos, em disputa, no espaço do direito. posto). (THOMPSON, 1987) (LYRA F°, 1982).

A proposta não adotará o funcionalismo estrutural como macroteoria abstrata, e sim a busca de uma teorização alicerçada em estudos empíricos sobre contexto social concreto, no caso a ditadura, e as normas de direitos sociais voltadas ao campesinato. A concepção do direito como instituição e função não partirá de uma concepção abstrata macroteórica que despreze os contextos sociais concretos. As situações concretas serão vistas como contingenciais e negociadas, em ordens sociais nas quais a relação entre a estrutura e a ação social, entre o individual e atomizado, o micro, e o macrossocial são problemas, e não os dados em escalas abstratas pré-determinadas. A ordem jurídica dos direitos laborais dos camponeses, na ditadura, é própria e significativa, naquele contexto e para aquele contexto. (SANTOS, 2016).[31]

Assim, as funcionalidades e a institucionalidade do direito aqui proposta não abrigam o institucionalismo do *homo economicus* do institucionalismo próximo aos padrões das abordagens influenciadas pelo economicismo da escola neoclássica. Menos ainda, a teoria que dá:

---

visualizadas na descrição do sítio Legal Exchange, inclusive a acesa discussão que trouxe sobre a natureza referencial que o direito – normas – trazem à organização social, com isto rompendo com o dogmatismo do caráter replicante do direito em relação à organização econômica (LEGAL EXCHANGE, 2012).

[31] Uma boa ilustração de como o direito pode ser visto como fator demandado pelas classes em conflito encontra-se em S. Forman: Não há dúvida de que o

> [...] como adquirido que a ação no seu interior [*interior das instituições]* é constrangida por elas de forma semelhante à do *homo sociologicus* do funcionalismo estrutural: '[…] a visão sobressocializada segundo a qual as ordens no seio de uma hierarquia são facilmente obedecidas [...].
>
> [...] tanto na conceção sobressocializada do comportamento organizacional na nova economia institucional como na do estruturalismo funcional, a ação económica é ditada por papéis e valores sociais internalizados e pela coerção institucionalizada, não pelas relações sociais concretas e suas estruturas. [...] Ora, apesar de tudo o que as separa, as perspetivas do funcionalismo estrutural e da nova economia institucional partilham com o conceito de incrustação social segundo Polanyi uma conceção da ação económica – pelo menos da ação nas hierarquias de transações organizadas, no caso do novo institucionalismo económico – como resultando dos valores, do poder e das instituições. (SANTOS, 2016).

---

princípio básico organizador no setor camponês de economia é a maximização da segurança e a minimização do risco. [...]A energia total por eles aplicada na economia pesqueira era um reflexo de suas expectativas de retorno, calculadas de acordo com as necessidades de suas famílias, cujos membros contribuíam de maneira importante para a manutenção dos padrões econômicos tradicionais. As expectativas de retorno podiam ter, e frequentemente tinham, uma referência monetária. No entanto, as considerações sobre os retornos do trabalho despendido eram baseadas no poder aquisitivo para as necessidades do consumo doméstico, mais do que na busca de dinheiro para reinvestimento deliberado num empreendimento em expansão. Estes camponeses brasileiros faziam cálculos racionais coerentes com os princípios do mercado, embora suas decisões fossem também baseadas num conjunto de fatores ecológicos, políticos, sociais e culturais que constituíam o seu meio ambiente global. Em lugar de operações duplas que caracterizam a empresa familiar, na qual os proprietários investem trabalho e capital em sua firma, – a qual, por sua vez, procura maximizar sua vantagem independente em termos de lucros marginais e de capital para reinvestimento – a unidade doméstica não-diferenciada do camponês voltava-se para um sistema de poupança e de crédito, que era essencial para a manutenção do sistema econômico tradicional. Estas duas modalidades econômicas, a unidade doméstica do camponês e a firma, representam modalidades diferentes de orientação de valores, obviamente determinadas pelo lugar que ocupam dentro do sistema econômico geral. Ambas estão ligadas ao mercado, de formas diferentes e com finalidades distintas. Cada modalidade tem um conjunto de padrões culturais em função dos quais a produção é, num certo sentido, dirigida, mas uma tem por finalidade a segurança, e a outra a maximização do lucro (FORMAN, 2009). Vejam-se para a crítica ao estruturalismo construída no texto, os escritos de e sobre Nicos Poulantzas e a perspectiva funcional-estrutural (POULANTZAS, 2000; MOTTA, 2011; JESSOP, 2009).

A racionalidade do direito moderno fez com o direito assumisse os contornos de domínio, instância ou âmbito próprio de regulação social. O direito assumiu o contorno de conjunto normativo distinto dos demais centros ou núcleos normativos. (MALISKA, 2006) (AGAMBEM, 2009) (BORGES, 2006).

Esta distinção leva ao problema de que a compreensão do direito como fenômeno institucional deve visualizar as formas relacionais entre a ordem, ou instância do direito, tanto com o ambiente físico-material, como com o ambiente cultural, e com outros ambientes normativos não jurídicos. Isto leva a compreensão do direito à exploração das relações entre o material e o formal, entre e os suportes e os colaterais da ordem jurídica, e a ordem jurídica manifesta. Suportes porque as normas são consequência de determinações ambientais. Colaterais, pois, há sistemas normativos com atuação paralela ou perpendicular ao sistema normativo jurídico.

A compreensão dos direitos dos camponeses, no momento de afirmação da ditadura, não se faz com que a descrição de manifestações jurídicas formais, exclusivamente. Antes, há que se visualizar como estas expressões manifestas do direito legislado, de um determinado conteúdo, assentaram-se sobre pressupostos fáticos e ambientais, e com a interação com domínios outros de regulação social.

Esta abordagem funcional, e institucional, explora a dialética entre dois domínios do fenômeno do direito, aqui denominados os domínios materiais e formais do direito. Esta dialética permite a captação do direito como instrumento funcional formalizado de regramento, coercitivo e prescritivo, de elementos materiais como o modo de produção e a cultura, num determinado momento histórico[32]. A expressão formal é entendida tomando-se o direito posto como formalização de normas, sob a forma legislada e sistematizada de regras jurídicas. A expressão material é entendida como o conjunto de elementos materiais, ontológicos e normativos, que influenciam e relacionam os conteúdos do direito legislado formal.[33]

De outro lado, a compreensão da dialética entre o material e o formal permite entender como o direito legislado serve de elemento simbólico, cognitivo e modular de ações individuais e coletivas. Ainda, como os diversos grupos podem levar a termo seus interesses, ou posições de defesa, segurança e liberdade, em regras escritas e postas. Finalmente, a dialética entre o material e o formal mostra como o processo de constituição do direito legislado importa em definições de estruturas políticas, rotinas e processos que condicionam as ações coletivas e individuais. (HESSE, 1991) (ZAGREBELSKY, 2008).

---

[32] Um delineamento sobre as perspectivas da história do direito: 'En la segunda mitad del siglo XX, dos nuevas perspectivas adquirieron fuerza intelectual en la Historia del Derecho. Una es la institucional, que se difundió en la Argentina en los años 60, y contó con la influencia del eminente profesor español Alfonso García Gallo. Para apartarse de los institutos jurídicos fijados por la Dogmática, el propio historiador debía construir un esquema, a partir de la observación de los problemas y soluciones de índole jurídica de cada época y lugar. Para él, la historia jurídica debía estudiar la evolución del Derecho en el pasado, debiendo aislar lo jurídico de lo que no lo es, para ocuparse sólo de aquello y tratarlo con técnica jurídica, es decir, como lo hacen el legislador y el jurista; postura a la que no es ajena a la influencia de Kelsen, y un positivismo aplicado al derecho histórico presente en las instituciones. El estudio debe partir de las instituciones por separado, no para estudiarlas en todos sus elementos, sino atendiendo sólo a su aspecto jurídico, y en cuanto son las que determinan la existencia del Derecho y de sus normas. Esta orientación es recogida, por ejemplo, por Abelardo Levaggi, al explicar que no hay que confundir a la historia del

Derecho con la historia de las Instituciones; ésta última estudia las instituciones sociales en todos sus aspectos (políticos, sociales, económicos, morales), y los considera en conjunto, en tanto que la Historia del Derecho estudia a uno solo de ellos, en forma exhaustiva: el jurídico, y lo hace conforme a su técnica peculiar de investigación y su método. Ambas disciplinas se complementan, no se confunden. La segunda perspectiva, posterior en el tiempo, y que analizaremos en el siguiente apartado, podría denominarse sociocultural, según Tau Anzoátegui; es de más compleja definición, porque si bien tiene algunas notas que le son comunes, engloba diferentes respuestas muy difíciles de unificar.' (DRIOLLET, 2006).

[33] Aproveitando-se das considerações de A. Hespanha sobre o direito do antigo regime: 'Diga-se, todavia, que esta atividade classificadora do direito e dos seus "sacerdotes" não nasce de uma livre e autônoma imaginação social por parte dos juristas. Como vimos, o discurso jurídico é variavelmente aberto ao contexto social e às suas imagens.Neste caso das classificações sociais, os juristas trabalham sobre informações que lhes chegam do exterior do direito. Do mundo físico-biológico recebem dados sobre as particularidades biológicas dos sexos, sobre a idade, sobre os lugares (de nascimento). Do senso comum, recebem classificações múltiplas que incorporam quase diretamente no seu discurso, mediante conceitos como os de *fama*, de *usus*, de *mores*. Do mundo da decisão política, cobram também fatos progressivamente mais relevantes, na medida em que a capacidade classificadora do monarca se vai impondo, como uma outra natureza criada por via da graça. Quero dizer que, ainda que a ordem dos estados sociais seja recortada com auxílio de categorias jurídicas e que os efeitos deste recorte sejam produzidos pelo direito, este recebe de distintos contextos não jurídicos informações relevantes, com que os resultados do labor classificativo do direito obtêm uma fácil caução social. No entanto, para além de uma natureza jurídica, as taxinomias sociais têm, como dissemos, uma origem jurisprudencial, ou seja, não são apenas coisas de legisladores, são coisas sobretudo de doutores, de doutores em direito, autores de livros de teoria e, muitas vezes, de obras de grande impacto prático também. Esta origem jurisprudencial das classificações ou taxionomias sociais é um fato de primeira importância. Em primeiro lugar, pela particular eficácia social que lhes confere esta particularidade de constituir clarificações jurídicas, ou seja, de ganharem efeitos de direito. Não é que a coercibilidade do direito fosse uma realidade massiva *actual* na sociedade de Antigo Regime (tal como não o é hoje em dia). Pontos de vista recentes, de historiadores e sociólogos, sublinham justamente o caráter marginal do direito, enquanto ordem coerciva, nesta sociedade. Ainda assim, a coercibilidade dos efeitos de direito, mesmo como horizonte apenas *virtual*, promove a sua aceitação social espontânea – *i.e.*, independentemente da possibilidade ou da vontade dos poderes de levar por diante a sua imposição coativa.Em segundo lugar, o estatuto discursivo dos textos jurídicos fomenta enormemente a sua disseminação social, pois as fórmulas jurisprudenciais traduzem, de forma compactada e aforística, compreensões (teológicas, filosóficas, éticas) muito elaboradas sobre a sociedade. Provêem normas e esquemas classificadores claros e nítidos, usados por juristas e por leigos, na sua versão original ou na sua forma vulgarizada, mesmo popular.Finalmente, porque os esquemas classificatórios de natureza jurídica são atuados com um forte envolvimento cerimonial e litúrgico que aumenta o seu impacto "educador".O caráter jurídico destas classificações tem ainda importância inclusive num outro plano, ou seja, enquanto atribui competências privativas a certos atores sociais – os juristas – para gerirem as taxinomias. A declaração destas categorias e a sua aplicação concreta cabem, então, a entidades determinadas, não dependendo difusamente da fama pública (*vox populi*, ainda que esta possa ser um dos critérios relevantes para determinar o *status* de uma pessoa) nem das decisões arbitrárias do centro político. Não é excessivo insistir no alcance político deste fato, que explica a centralidade das decisões judiciais (e, por isto, da litigância em tribunal) na constituição das hierarquias sociais'. (HESPANHA, 2006).

A compreensão dialética evita a ideia de que o direito legislado é exclusivamente determinado, sem formas dinâmicas internas e de influência externa, ou que o determinismo ditado por elementos materiais como a cultura ou a economia tornem o direito legislado reflexo estático destes elementos materiais. O funcionamento dialético importa tanto em frustrações funcionais como, por exemplo, o direito legislado em dissonância com a base econômica e cultural, tanto como na influência do direito legislado formalizado na base material, como quando o direito legislado é elemento promocional de mudanças econômicas ou culturais. (MÜLLER, 2000).

Esta narrativa fecha com a edição do estatuto do trabalhador rural de 63. Este tópico mostra como esta norma procurou alterar as relações, já inserindo novas formas de relação contratual no trabalho do campo (4.3 abaixo).

No quinto capítulo há a exploração das fontes bibliográficas para a contextualização dos conceitos de estratégia e, especificamente, contextualizar a estratégia da ditadura debaixo dos conteúdos da segurança nacional. As fontes bibliográficas servem ao propósito de mostrar como a estratégia ditatorial envolvia uma mudança nas relações de produção e do trabalho no campo (5.2 abaixo).

Logo a seguir, há a narrativa desta estratégia a partir da produção legisladora da ditadura. Nestes itens há a descrição de como as formas legisladas determinavam as alterações e serviam de referencial para as mudanças da estratégia de mudança no campo. Utilizam-se os vários atos normativos como fontes para a construção dos argumentos da narrativa.

Neste capítulo também foram utilizadas como fontes os discursos presidenciais. Estes documentos reúnem assuntos aleatórios compreensivos de vários aspectos do cotidiano de um ocupante do executivo federal. Nalguns casos são na verdade textos com o nome de 'discursos presidenciais' sem que a divulgação se dê pela boca do presidente, como aconteceu com Médici, entregando a tarefa de divulgação a algum ministro de Estado. São valiosos pela expressão das ideias e ideais de quem os pronuncia, ainda que de autoria difusa, ou de redação ou revisão por 'ghost writer'.

No último capítulo da tese (6 abaixo) há a utilização de duas fontes principais: todo o material do direito legislado que resultou na edição do estatuto do trabalhador rural de 73, incluindo materiais preparatórios e anais do legislativo; de maneira complementar, as formas bibliográficas com as quais os juristas, logo após a edição, padronizaram e indicaram as formas de aplicação da nova norma.[34]

As mensagens presidenciais ao Congresso, com o projeto de lei, foram utilizadas para se verificar em quais condições se realizou a produção do direito legislado. Neste caso, neste capítulo, especificamente o estatuto do trabalhador rural. As mensagens têm também a responsabilidade de anúncio de programas ou objetivos de realização da norma pretendida. As mensagens todas têm estrutura semelhante: preâmbulo (ausente em algumas mensagens), considerações preliminares, considerações políticas gerais (normalmente de política econômica e social), e divisão entre assuntos das pastas ministeriais – assim, agricultura, fazenda, trabalho, interior, entre outros.

A concentração no estudo da Lei do Estatuto tem o objetivo de mostrar a ruptura com os processos e as relações até então estabelecidas, de forma resiliente ou tradicional, nas obrigações de trabalho no campo. A exploração desta última fonte legislada quer mostrar a ruptura com as dimensões anteriores de relações de produção e a criação do mercado de mão de obra do trabalhador rural empregado.

[34] No último capitulo há também a inserção de nuances sobre a política econômica da ditadura (especialmente política econômica agrária do período Médici). As fontes utilizadas: Bibliografia sobre a ditadura militar; periódicos analisando a estrutura da administração pública da ditadura (especialmente os órgãos da administração pública voltados à política agrária, de regularização fundiária, de saúde e de previdência social); materiais disponíveis em sítios eletrônicos com abordagens dos itens acima descritos, em livros e periódicos; Dados macroeconômicos e macrossociais do IBGE, IPEA.

1.8 METODOLOGIA DESTE TRABALHO.

O objeto da pesquisa, a edição das normas sobre o trabalho do campo, e sobre o trabalhador do campo, na ditadura (com o centro das atenções na Lei do Estatuto do trabalhador rural editada em 1973) foi dado o direcionamento de que a pesquisa está ancorada na história social. Nesta perspectiva, o objeto da tese está ancorado na história do trabalho e das formas de organização do trabalho[35]. Este objeto da tese foi estudado a partir do relacionamento possível com a história econômica e com a história política[36] como auxiliares na compreensão do objeto, e como elementos para a elaboração da narrativa. Este relacionamento entre o direcionamento central dado ao tema, da história social, do trabalho – do trabalho no campo, e o auxílio da história econômica[37] e da história política[38], todavia se faz com o acolhimento de um quarto elemento relacional que é a história do direito, especificamente da história do direito das relações laborais no campo.

---

[35] De acordo com a linha de pesquisa do programa, Trabalho e movimentos sociais.

[36] Estas intersecções com a história política e com história econômica ficam mais visíveis nos capítulos 2 e 3 (2, abaixo; 3 abaixo).

[37] A história econômica para a compreensão das formas de organização do trabalho no campo, do sistema agrário, e das formas de exploração do trabalho no campo. Especialmente para a testagem da hipótese de que a ditadura tinha uma estratégia para o campo que envolvia a transformação do sistema produtivo.

[38] A história política para a testagem da hipótese de como esta estratégia da ditadura envolveu uma forma peculiar de organização do poder político.

Neste ponto, a história social, a história do direito, é direcionada de forma a investigar como se processou a alteração de determinados modos e processos sociais, do trabalho, a partir da conformação, ordenação e definição pelo direito legislado. Considerando-se as tradicionais fontes da história social, da história do direito, que são, grosso modo, as instituições, as normas e o pensamento jurídico, a tese elaborou a testagem da hipótese, a utilização das fontes e a elaboração da narrativa da seguinte forma:

Utilização das fontes bibliográficas da história social, da história econômica, da história política, e da teoria do direito para a contextualização do objeto da tese, e da elaboração da narrativa.

A formação, a conformação e a direção das instituições estabelecidas, e do direito posto fazem-se pela exposição de elementos colhidos nas fontes bibliográficas (0 acima), para a verificação de:

Como se formaram estas instituições e o direito posto;

De como o direito posto e as instituições são conformados aos processos e relações de produção;

E de como as instituições e o direito posto dão direção aos processos e relações de produção.

Utilização do direito legislado, envolvendo as várias espécies de normas, a saber, as constituições, os atos institucionais, os atos complementares, os decretos-lei, os decretos, e as leis. Pode-se dizer que é a utilização de fontes formais do direito vigente à época como fonte histórica.[39]

Utilização de vários materiais prévios de elaboração destas normas, especificamente dos documentos prévios de elaboração legislativa como fontes de pesquisa histórica.

[39] A narrativa histórica que envolve esta hipótese tem como referente os textos que são legislados no período de 1963 a 1973. O ano de início coincide com a edição do primeiro estatuto do trabalhador do rural, do governo Jango, que é contrastado com a edição, posterior, do Estatuto da Terra. O ano final coincide com a edição do Estatuto do trabalhador rural. No meio da trajetória se acumularam outros tantos textos legislados, anteriores, que servem de referentes à narrativa. Para a contextualização deste período também se utilizam outros textos legislados que são contrastados com o estatuto do trabalhador rural, textos editados antes do advento dos três textos legislados referenciais que são os 3 estatutos.

Utilização das produções teóricas do direito como expressão das concepções sobre as formas jurídicas e sobre as instituições do direito. Este item foi especialmente empregado para a verificação de como a edição do Estatuto foi padronizada pela comunidade dos juristas.[40]

Para a verificação da hipótese (1.5 acima), inclusive das hipóteses secundárias, quais sejam, a de que a ditadura adotou uma estratégia para as relações de produção do sistema agrário nacional, com a mudança das formas jurídicas para a modelagem de uma nova relação que é a relação de trabalho empregatício no campo, houve o seguinte embasamento teórico.

A verificação, a descrição e o encaminhamento à problematização da base de relações econômicas e sociais, e das formas como esta base se encontrava, e depois sofreu alterações, foi construída com a utilização dos dados estatísticos dos órgãos oficiais de estatística.[41]

Como mencionado em outros trechos, a contextualização abrangente, e de longa duração, contou com os materiais bibliográficos da história social e da história econômica (cap. 2 abaixo).

A verificação da hipótese se faz com a base teórica do institucionalismo[42] e de fundamentação teórica que ilustra as possibilidades das formas jurídicas estarem 'incrustadas'[43] nas relações econômicas e, por assim dizer, também nas formas gerais sociais. (NORTH, 1991; KRULL, 2016) (BOBBITT, 2002; GRAU, 1990; MORA-DONATTO, 2002; MOREIRA, 1978; POLANYI, 2016; ARRIGHI, 1997; BOVERO, 2002; WRIGHT, 2000; SANTOS, 2016; POULANTZAS, 2000).[44]

---

[40] Está a se falar da utilização dos livros, manuais, aquilo que conceitua como doutrina do direito, especificamente doutrina do direito do trabalho, daqueles materiais produzidos após a edição do estatuto.
[41] Com a farta utilização do anuário estatístico do IBGE, mormente os dados sobre a atividade econômica agropecuária.
[42] A perspectiva institucional permite visualizar que as normas jurídicas do direito legislado são criadas em ambientes institucionais que possibilitam

ações coordenadas de classes e grupos, mas também são espaços ambientais, culturais e econômicos do conflito, dissenso e conquista de posição/ões de controle e domínio. Assim, ao mesmo tempo em que o direito legislado atua e posiciona-se nas instituições, o direito legislado é uma instituição social. Ao colocar-se o direito legislado na perspectiva institucional, é possível compreender os valores e as ideias compartilhadas em determinado momento histórico, especialmente os valores e ideias das organizações e regulações da vida social, num determinado momento histórico. Outro mais, a perspectiva institucional permite compreender como o direito legislado é o instrumento definidor dentro do qual são possíveis as ações do sujeito e dos sujeitos, seja para a conservação, seja para a transformação das estruturas postas. E, por último, as ações dos sujeitos são realizadas com a consciência de que o seu espaço e ambiente de ação, e de conflito, realizam-se em marcos definidos por normas e instituições definidas pelo direito legislado. Ainda que o direito legislado possa ser superado pela imposição de uma nova ordem (substituição da ordem anterior pela nova ordem legislada), ou atomização da ordem posta (com posições e conflitos de classes e grupos, em disputa, no espaço do direito posto).

[43] O conceito de incrustração é originário de K. Polanyi: 'Para Polanyi, a incrustação da economia implica que esta esteja submersa nas relações sociais, ou seja, que não constitua uma esfera desvinculada e autónoma em relação à sociedade. Deve, contudo, salientar-se que o autor não pretendeu introduzir deliberadamente um novo conceito, não revelando aliás uma grande preocupação em defini-lo explicitamente. Talvez por isso mesmo, o conceito de (des)incrustação tem sido alvo de diversas interpretações contraditórias. No entanto, a melhor maneira de entender o verdadeiro significado e implicações deste conceito é apreendê-lo em estreita ligação com a totalidade do edifício conceptual e teórico construído por Polanyi, *i.e.*, captando o papel, a função, a relação e o lugar que ocupa no seio do pensamento polanyiano. Por outro lado, tentar compreender este conceito única e exclusivamente a partir de afirmações isoladas do autor – nomeadamente a partir dos casos em que o conceito aparece explicitamente em *A grande transformação* – revelar-se-á por certo um empreendimento infrutífero e mistificador, ao invés de esclarecedor (como veremos ser o caso no contexto da Nova Sociologia Económica). (MACHADO, 2010).

[44] Por isto o acima dito de que a tese utiliza os escritos da história econômica e da história política como as linhas auxiliares de um trabalho de história do direito.

Também se faz com uma base teórica que supõe funções[45] e estrutura às formas jurídicas que permitem entender o direito como estabilização a posterior, mas, também e, sobretudo, como programa de ordenação simultâneo, e como programa de alteração prévio.[46] (MOREIRA, 1978) (PEYREFITTE, 1999) (WENDT, 1999) (BÖCKENFÖRDE, 1993) (ROIG, 1999) (GRAU, 1990) (FIORAVANTI, 2012) (ZAGREBELSKY, 2008).

As formas sistemáticas de ordenação do direito, as fontes formais[47], são exploradas na tese com suporte na teoria que vai avalia-las, e inseri-las na narrativa, como se participassem do processo de conformação e de formação[48] das bases materiais[49] dos processos de produção e de relações sociais. (VILLE, 1967; BAUMAN, 2010; BUESCU, 1986; BORGES, 2006; GILLESSEN, 1989; THOMPSON, 1987; FERRAZ JR., 1993; PATRÍCIO, 1981; MÜLLER, 2003; MÜLLER, 2000).

---

[45] A tomada funcional do direito legislado permite a compreensão, explícita e abrangente, de que o direito legislado cumpre a função de organizador e definidor das ações e instituições estatais, como instrumento destacado do poder, e da luta pelo poder. Em segundo lugar, permite a compreensão de que as normas jurídicas legisladas são indicadores objetivos de uma determinada forma de regulação e organização social, e inclusive permitem aferir os conflitos, dissensões e fracionamentos na definição da regulação e ordenação social de um momento histórico. O fato é que as funções do direito legislado são tanto de instrumento de poder e controle, como também de construção de unidade precária em dissensos e conflitos, ou de convivência em dissensos e conflitos. A perspectiva funcional mostra como o direito legislado pode servir de peça de permanência de um modo de produção. De outro lado, o direito legislado transforma elementos da vida cultural em normas de alta coercibilidade e prescrição.

[46] Esta abordagem funcional, e institucional, explora a dialética entre dois domínios do fenômeno do direito, aqui denominados os domínios materiais e formais do direito. Esta dialética permite a captação do direito como instrumento funcional formalizado de regramento, coercitivo e prescritivo, de elementos materiais como o modo de produção e a cultura, num determinado momento histórico. A expressão formal é entendida tomando-se o direito posto como formalização de normas, sob a forma legislada e sistematizada de regras jurídicas. A expressão material é entendida como o conjunto de elementos materiais, ontológicos e normativos, que influenciam e relacionam os conteúdos do direito legislado formal.

[47] A história do direito trabalha como a concepção de que existem as fontes históricas, as fontes materiais e as fontes formais do direito. Com esta classificação quer se mostrar que elementos como as ideias e as concepções filosóficas, as formas de organização social e de produção, as pautas morais, todas seriam fontes materiais do direito. Esta classificação tem um efeito didático e classificatório importante, mas parece muito mais um elemento à

compreensão do direito positivo de uma comunidade do que propriamente captar as transformações históricas das formas jurídicas.

[48] A importância da compreensão material e formal do fenômeno direito permite superar uma mera narrativa das fontes do direito, ou a mera arqueologia das fontes legisladas, e também superar a ideia cristalizada de que a legislação do estado é o objeto da pesquisa na história do direito para a captação narrativa das evoluções políticas. A história do direito assumiu algumas vezes a natureza de legística histórica, como a repetição e a recepção da escola do positivismo histórico, no campo da história do direito. Esta legística histórica adotou a descrição linear do direito legislado sem estabelecer a natureza relacional destes documentos, tanto como formas complexas de conflitos no estado (e também pelo poder no estado), como também sonegou a abordagem de como se dá a relação com as formas elaboradas de outros complexos normativos, ou de outros complexos culturais, ou econômicos (JELLINEK, 2002; FIORAVANTI, 2012).A legística histórica faz a narrativa das fontes legisladas pela ficção de uma entidade criadora do direito, da entidade abstrata do legislador como criador mítico do direito. Além da figura mítica do legislador, a legística histórica faz a abordagem limitada da história do direito ao produto desta mesma figura mítica, que é o texto legislado. As compreensões dos processos de legislação, dos sujeitos individuais e coletivos que participam da elaboração do direito ficam diluídas na entidade abstrata do legislador (XIFARAS, 2001). Outra limitação da legística histórica é que os processos de realização do direito legislado são compreendidos de maneira similar à criação do direito: como produtos abstratos e sequenciais - no tempo - de autoridades estatais. Novamente, não há a devida captação das formas complexas pelas quais os padrões, redefinições, e ressignificações de interpretação do direito legislado são produzidos. Outra ausência é de quais os impactos concretos e quais os interesses em disputa na produção da norma legislada posta. A importância da compreensão material e formal do fenômeno direito permite superar uma mera narrativa das fontes do direito, ou a mera arqueologia das fontes legisladas, e também superar a ideia cristalizada de que a legislação do estado é o objeto da pesquisa na história do direito para a captação narrativa das evoluções políticas. A história do direito assumiu algumas vezes a natureza de legística histórica, como a repetição e a recepção da escola do positivismo histórico, no campo da história do direito. Esta legística histórica adotou a descrição linear do direito legislado sem estabelecer a natureza relacional destes documentos, tanto como formas complexas de conflitos no estado (e também pelo poder no estado), como também sonegou a abordagem de como se dá a relação com as formas elaboradas de outros complexos normativos, ou de outros complexos culturais, ou econômicos. A legística histórica faz a narrativa das fontes legisladas pela ficção de uma entidade criadora do direito, da entidade abstrata do legislador como criador mítico do direito. Além da figura mítica do legislador, a legística histórica faz a abordagem limitada da história do direito ao produto desta mesma figura mítica, que é o texto legislado. As compreensões dos processos de legislação, dos sujeitos individuais e coletivos que participam da elaboração do direito ficam diluídas na entidade abstrata do legislador. Outra limitação da legística histórica é que os processos de realização do direito legislado são compreendidos de maneira similar à criação do direito: como produtos abstratos e sequenciais - no tempo - de autoridades estatais. Novamente, não há a devida captação das formas complexas pelas quais os padrões, redefinições, e ressignificações de interpretação do direito legislado são produzidos.

[49] 'Polanyi analisa a nossa sociedade e o seu desenvolvimento com um método que poderíamos dizer antropológico-cultural e comparativo. Trata-se, para ele, de compreender as características específicas da sociedade moderna. Ele ressalta que a economia, que, obviamente, em cada sociedade teve uma importância vital, na nossa sociedade, se torna autônoma e dominante, determina ela mesma a própria organização e a organização global da sociedade. Pode-se dizer que temos uma economia e uma sociedade economicamente

organizadas. Polanyi critica a falácia econômica5 em que entra a ciência econômica, a qual tem a tendência de atribuir à economia em geral as características desta particular forma social de organizar a economia, por meio de instituições específicas, tais como o mercado e a produção capitalista. Mesmo a econômica, como toda a ideologia, tem um fundamento real: de fato, a auto-regulação pelo mercado se impôs, na primeira fase da produção capitalista, como a solução do problema da organização social de uma economia, que a iniciativa racional dos indivíduos e os desenvolvimentos tecnológicos faziam crescer, tornando insuportáveis os vínculos tradicionais. A filosofia utilitarista e os desenvolvimentos naturalistas da ciência econômica no início do século XIX foram, ao mesmo tempo, o reflexo de tal evolução histórica e uma forma de justificá-la e promovê-la.’. (CANGIAN, 2005).

A hipótese de que a ditadura ordenou as ações políticas para o campo a partir de um conjunto legislado permite a verificação da hipótese a partir de um quantitativo de normas produzidas. A afirmação da hipótese se faz com a consulta ao quantitativo de documentos legislados produzidos no período de 64 a 73, e verifica-se esta estimativa de resultado por aproximação.

Outra contextualização teórica, esta no capítulo 5, sobretudo, se vale de bibliografia sobre o Estado de exceção e a doutrina da segurança nacional. A contextualização bibliográfica foi utilizada para a compreensão e a construção da narrativa anterior, da evolução das normas sobre o campo (cap. 4 abaixo), e posterior, sobre o direito produzido pela ditadura (no mesmo capítulo 5 abaixo, e no capítulo 6 abaixo).

As contextualizações teóricas foram testadas com a análise e a interpretação do material legislado, com as várias fontes documentais legisladas dispostas no texto. Além destas fontes legisladas, os documentos preparatórios legislativos e as mensagens produzidas pelo Executivo. Também, o espeque no material de dados estatísticos apresentado no texto.

Desta maneira a testagem da hipótese se deu com a interpretação destas fontes procurando produzir a narrativa que propiciasse:

A verificação da hipótese de que a ditadura produziu a alteração no sistema de relações sociais e de produção no campo;

A verificação da hipótese de que a estratégia ditatorial se fez por modificações materiais da base de relações econômicas e sociais do campo, a partir de um ordenado, conformador e programador sistema de direito legislado autoritário;

A verificação da hipótese com a leitura e a interpretação da base de dados, com as estatísticas sobre o antes e o depois (o impacto) da edição da legislação agrária e para o trabalho no campo, da ditadura.

As construções dos argumentos ou enunciados de hipóteses valeram-se de contextualizações gerais a partir de probabilidades de narrativa compreensiva de fenômenos abrangentes. Pode-se dizer que houve a produção de enunciados gerais de hipótese a partir de aproximação indutiva com o maior grau de generalização, na construção dos argumentos e da narrativa come termos como os de:

O sistema agrário nacional, as relações de produção e sociais no campo, a posição dos camponeses. Estes elementos para a formação do enunciado da hipótese deram-se a partir da sugestão de uma forma peculiar de organização do sistema agrário brasileiro (no cap. 2 abaixo).

De transformações das bases econômicas e sociais do campo (com a criação de novas figuras nas relações de produção e sociais), consideradas estas transformações como a estratégia da ditadura, na construção do enunciado da hipótese. Esta construção contou com a utilização de dados estatísticos e bibliográficos (no cap. 3 abaixo).

Estes enunciados que assumiram a forma de hipótese do trabalho foram colocados à testagem e à verificação, para a consistência da narrativa e da argumentação com:

Interpretação e análise dos materiais documentais legislados, materiais auxiliares ao material legislado, e também, parcialmente, novamente com os dados estatísticos (nos caps. 3 abaixo, de forma parcial, 4 abaixo, 5 abaixo).

Interpretação e análise do material do documento legislado específico da norma que é o estatuto do trabalhador rural de 73, com o texto legislado, materiais preparatórios e discursos da administração (cap. 6 abaixo). Este último capítulo já com a natureza de texto de conclusão da narrativa, mostrando a transformação empreendida pelas formas jurídicas na criação de novas relações de trabalho, de produção e da estrutura agrária.

Os resultados esperados eram os de confirmação pela narrativa, e pelos argumentos alinhados, de que houve uma transformação da base econômica e social das relações no campo, e da posição dos camponeses no trabalho, a partir de uma estratégia legisladora conformadora e programadora da base social.

A pesquisa empreendida na tese tem natureza de pesquisa básica. O objetivo é o de oferecer um melhor entendimento de um fenômeno que foi a transformação das bases econômicas e sociais do trabalho no campo. Os fundamentos expostos na tese para a compreensão deste fenômeno foram a partir da história do direito e das instituições jurídicas.

A pesquisa tem natureza exploratória na parte que busca a definição de uma narrativa sobre o sistema agrário brasileiro, com a fundamentação numa leitura das instituições e da inter-relação entre formas econômicas e formas jurídicas. De outro lado, o caráter de testagem da hipótese propriamente dita já indica a natureza de pesquisa confirmatória procurando mostrar como os fatos de produção legisladora serviram à formação, conformação e programação de uma nova base das relações no campo. Com isto, a narrativa da política da ditadura para o campo passa a ser visto como uma política legisladora para modificar a base de relações sociais e econômicas, e as fontes documentais do direito legislado assumem o papel destacado de referencial.

O espaço para a pesquisa quantitativa no trabalho desta tese ficou limitado ao cap. 3 abaixo, no qual se procurou demonstrar com a utilização de dados estatísticos a formação, e a posterior conformação, do sistema agrário nacional, sob o impacto da normas da ditadura.[50]

[50] Houve, portanto, a utilização da base de dados já consolidada e tabulada pelo órgão oficial de estatística. Não houve a produção de estudos estatísticos, mas o aproveitamento e a manipulação de dados existentes.

O espaço para a pesquisa qualitativa é mais amplo, a partir da observação e construção da narrativa que tinha por objetivo descrever e analisar a política de conformação e programação da base econômica do sistema agrário a partir de um padrão de condutas, base de valores, e teleologia constantes de documentos legislados. Assim, fez-se a análise e a interpretação de materiais que já são um tipo de comunicação, que é o direito legislado, com natureza de comunicação prescritiva e autoritária, de modo que a pesquisa da tese possibilitasse a compreensão desta cadeia de dados em narrativas de sínteses e análises verbais dos padrões teleológicos, axiológicos e prescritivos destas fontes para a ordenação das relações sociais e econômicas.

Ao final, nas considerações finais, ver-se-á que as conclusões da pesquisa têm natureza descritiva. A descrição das impressões dominantes, por capítulos e em síntese final será objeto do último item desta tese.

2 CAMPO, CAMPONESES E SISTEMA AGRÁRIO BRASILEIRO.

> Não há outra solução possível para o mal crônico e profundo do povo senão uma lei agrária que estabeleça a pequena propriedade, e que vos abra um futuro, a vós e vossos filhos, pela posse e cultivo da terra. É preciso que os brasileiros possam ser proprietários de terra, e que o Estado os ajude a sê-lo.
>
> A propriedade não tem somente direitos, tem também deveres, e o estado de pobreza entre nós, a indiferença com que todos olham para a condição do povo, não faz honra ao Estado. Eu, pois, se for eleito, não separarei mais as duas questões: a da emancipação dos escravos e a da democratização do solo. Uma é o complemento da outra. Acabar com a escravidão não nos basta; é preciso destruir a obra da escravidão.
>
> *Joaquim Nabuco* (NABUCO, 2005)

Este capítulo é dedicado à contextualização do sistema agrário brasileiro. Há a abordagem sobre como se deu a formação do sistema agrário brasileiro e como se deu a caracterização e a formação do campesinato nacional. As fontes de pesquisa utilizadas neste capítulo foram a exploração do referencial bibliográfico para a fundamentação teórica geral de conceitos como a formação do sistema agrário e social brasileiro.

Outro ponto deste capítulo é a caracterização do que é a figura do camponês. Para esta caracterização serão utilizados elementos que tocam em considerações da posição econômica deste sujeito, o camponês, no sistema econômico contextualizado nos primeiros parágrafos e itens deste capítulo (como sugerido no parágrafo imediatamente acima). Além destas considerações de natureza econômica far-se-ão caracterizações do camponês como sujeito do sistema de normas e instituições e também caracterizações sociológicas destes atores. A perspectiva adotada é a de que as formas de inserção deste ator no sistema produtivo, e a caracterização do sistema produtivo, fazem-se com

a análise da inter-relação entre os elementos materiais característicos de um sistema produtivo, e as formas culturais, normativas e institucionais, deste mesmo sistema produtivo.

Para as tarefas, de contextualização do sistema agrário nacional e da figura do camponês, far-se-á a revisão dos textos da historiografia sobre a formação do sistema econômico, social e política agrário brasileiro. Implícita a esta caracterização está a periodização em período colonial, período imperial e período republicano. No caso da caracterização do camponês, as fontes vão além da historiografia contando com referencial teórico da sociologia e do direito. Também nesta interpretação, as bases normativas e institucionais que assentam e dão possibilidade à organização material da produção.

Durante toda esta trajetória haverá a exploração das formas econômicas como formas impressionadas e também moldadas por formas jurídicas. Assim, o papel do direito em interação com a economia não é o de simples garantidor de uma estrutura já colocada, mas também capaz de forjar as estruturas econômicas por valores determinados por interesses do Estado, das formas sociais e de outras variáveis. Isto será especialmente importante para se entender como as formas jurídicas moldaram estruturas econômicas durante os períodos colonial, imperial e já no século XX.

Esta contextualização é a base explicativa para a posterior abordagem da temática central da tese, esta situada no século XX (durante a ditadura militar), e que será problematizada como uma das formas peculiares e determinadas de arranjo do sistema agrário, e da participação dos camponeses, tendo por fundo um ambiente inédito de urbanização e economia industrial. A perspectiva sugerida é de que as ações e estratégias adotadas pela ditadura, nos anos 60 e 70 do século XX, podem ser compreendidas como movimentos peculiares de adaptação e organização do sistema agrário, e da posição dos camponeses,

diante de situações inéditas da ordem econômica e da organização social, existentes na metade do século passado.

O contraste e a ruptura entre as formas tradicionais e resilientes do sistema agrário brasileiro, desde a época colonial, com as transformações do advento do Estatuto do Trabalhador rural, de 73, são construídos a partir desta narrativa inicial, deste capítulo 2. O objetivo deste capítulo é, pois, o de descrever e analisar o sistema agrário brasileiro e as formas resilientes e tradicionais de organização do binômio terra-trabalho.

2.1 A FORMAÇÃO DO SISTEMA AGRÁRIO BRASILEIRO E O CAMPONÊS. BASES EXPLICATIVAS TEÓRICO-BIBLIOGRÁFICAS.

A historiografia sobre o sistema agrário brasileiro apresenta versões variadas sobre os elementos estruturais, funcionais, finalísticos e constitutivos deste universo de produção. Além desta variedade de interpretações sobre o sistema de produção, há a variedade de abordagens explicativas sobre os sujeitos envolvidos neste sistema de produção, e os papeis, funções e a tessitura deste cosmos político, econômico e social.

Há desde visões de uma formação feudal dos empreendimentos agrícolas no espaço colonial brasileiro[51], passando pelo papel integrado, complementar e subalterno do sistema agrário brasileiro no sistema econômico mundial, ou do papel integrado e suplementar do sistema agrário brasileiro no sistema econômico mundial[52], até ao papel determinante que o campo teve na formação política e econômica e no desenvolvimento das instituições brasileiras. Outro importante

Dentro desta variedade de explicações da historiografia a tese faz a opção por uma interpretação de que a economia agrária nacional apresentava formas articuladas entre o sistema agrário nacional e o sistema econômico mundial, com a presença constante de mulheres e homens envolvidos em processos de produção paralelos, complementares e suplementares aos setores exportadores. Em muitas situações ou arranjos este contingente de homens e mulheres desenvolveu formas diversificadas de produção, com diversas formas de arranjos ambientais, jurídicos e produtivos. Como salienta Forman:

> Muito embora a fazenda monocultora escravista (o sistema brasileiro de "plantation") tenha chegado a exercer uma hegemonia econômica, política e social sobre a nação durante quatro séculos, ela não foi – e não é – um quadro total do modo de vida no Brasil rural. Desde o princípio da colonização, a economia brasileira de exportação esteve entrecortada por uma rede de outros vínculos econômicos, que deram lugar a uma economia doméstica consideravelmente articulada. (FORMAN, 1979)

[51] Inclusive com abordagens que manifestam o entendimento de que o período feudal se prolongou para além do período colonial, indo até o século XX.

[52] A diferença entre o papel complementar ou suplementar do sistema agrário brasileiro permite captar interpretações e explicações diferentes sobre o papel do setor exportador e da economia interna na conformação do sistema agrário. Isto é especialmente importante na compreensão da articulação dos espaços de produção no território e na organização da economia no período de industrialização. A diferença entre o papel suplementar e complementar é fundamental para a interpretação do grau de necessidades ou de combinações entre a economia voltada para 'dentro' e a economia voltada para 'fora'.

Esta parcela de mulheres e homens engajados na produção agrícola ora funcionavam com operações paralelas e subsidiárias à plantação exportadora, ora funcionavam como o setor autônomo à plantação exportadora garantindo as demandas internas de consumo e produção. Portanto, no primeiro caso eram operadores e operadoras complementares à plantação exportadora, no segundo caso eram operadoras e operadores suplementares à fazenda exportadora:

> Em suma, o camponês brasileiro tem operado historicamente dentro de um sistema capitalista em expansão onde tudo tem um mercado: tanto a terra e o trabalho, quanto o produto. O camponês tem sido o produtor em pequena escala que supre com gêneros alimentícios e trabalho no setor dominante da economia orientada para a exportação. A descrição do camponês brasileiro como parte e parcela de um sistema comercial em expansão tem implicações óbvias para o desenvolvimento agrícola e para a mudança social no Brasil. Na minha opinião, seria uma falha interpretação [sic] da história brasileira pensar que as origens dos problemas agrários que afligem o país devem ser remontadas à existência de um sistema feudal ou à de uma escravocracia do Novo Mundo. Ao contrário, o que constatamos hoje é uma crescente comercialização da agricultura e os seus efeitos, à medida que ela vai alterando o papel do campesinato de produtores de pequena escala até o proletariado rural. Os problemas fundamentais do Brasil rural estão ligados, historicamente, à maneira pela qual uma economia capitalista orientada para a exportação tem sido abastecida pelo setor camponês. A atual tensão social resulta das pressões inerentes a um tal sistema. A mudança social não é uma novidade para o Brasil rural; nos últimos quatro séculos têm ocorrido mudanças continuamente. O peso de sua intensificação e o desenvolvimento concomitante nos transportes e na comunicação de massa apenas fizeram com que os problemas parecessem mais urgentes. (FORMAN, 1979).

Portanto, a formação social não era dual, mas talvez fosse mais bem descrita como estrutura radial. A economia exportadora fez com que a população campesina dedicasse-se às atividades de comercialização de excedentes. O núcleo familiar do camponês inseriu-se na economia da colônia com a oferta de alimentos. A economia exportadora agrícola baseava-se na monocultura e a oferta de alimentos era suprida por esta organização econômica de camponeses. A comercialização ocorria em feiras, nas cidades ou nas fazendas marginais ao cultivo. Esta cadeia de produção também incluía mercadores ou intermediários. Deve-se destacar que os camponeses sujeitavam-se a vários regramentos administrativos e normas de economia popular que limitavam o seu poderio econômico. (FORMAN, 1979).

Outro ponto é o de que a perspectiva teórica adotada nesta tese supõe que grande parte da leitura historiográfica da formação econômica nacional leve em consideração que a *economia está incrustada nas relações sociais, e não as relações sociais incrustadas na economia*[53]. Disto decorre a construção do enunciado da hipótese e demais desdobramentos de testagem e construção da narrativa, qual seja, formas jurídicas são representativas de algumas ordenações da economia, e não ao contrário. (POLANYI, 2016)[54]

---

[53] 'A principal obra de Polanyi, *A Grande Transformação*, foi publicada em 1944, mesmo ano da publicação de *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, e oferece uma poderosa análise institucional da "utopia liberal" do século XIX. Ambos os livros tratavam da busca por relações simbióticas entre as esferas política e econômica a fim de obter a liberdade na vida em sociedade. Contudo, a análise histórica e o diagnóstico encontrados nas duas obras parecem ser polarmente opostos (Sachs, 1992). Enquanto, para Hayek (1987), o sistema capitalista de "livre-mercado" seria o único sistema social compatível com a prosperidade econômica, a dignidade humana e a liberdade pessoal, para Polanyi (2000), este sistema seria justamente a causa da alienação dos seres humanos e de sua natureza externa, da sua subordinação a uma racionalidade individualista, da instituição de valores predominantemente mercantis (como o consumismo), da reificação das relações humanas e da própria desumanização da sociedade. Mais do que gerar instabilidade econômica, o sistema capitalista de produção e a interação social via intercâmbio mercantil seriam responsáveis pela própria degeneração moral e crise sociocultural da humanidade. A subordinação da sociedade humana e a sua alienação à "lógica do mercado" – minando a capacidade de moldar a economia de acordo com os objetivos sociais por meio da política – constituem o problema central para

a perspectiva Polanyiana. O seu pensamento embasa uma crítica consistente ao fundamentalismo de mercado e aponta para a necessidade da construção de instituições democráticas que tenham a "sociedade ativa" como categoria fundante (Burawoy, 2003). Por esta razão, consideramos que as proposições centrais de Polanyi continuam oportunas e pertinentes à discussão e análise das principais questões debatidas no âmbito dos estudos sobre desenvolvimento em geral e desenvolvimento rural em particular. Primeiro, porque suas idéias expressam a importância central da regulação social sobre a economia e do papel das instituições, enquanto instâncias mediadoras entre as estruturas socioeconômicas e os indivíduos, como atores sociais. Segundo, porque, no contexto atual, a hipótese de que as empresas transnacionais e suas articulações de expansão constituem a força hegemônica no controle dos sistemas agroalimentares e representam o equivalente ao "moinho satânico" do capitalismo "auto-regulado" e destrutivo descrito por Polanyi é retomada na ideia de que as mesmas operam como verdadeiros "Impérios Alimentares".[2]Por fim, porque no meio rural, especialmente do Brasil (mas não só) existe uma miríade de formas de ordenamento e interação social e econômica, assentadas sobre princípios estudados por Polanyi, como a reciprocidade e a redistribuição, e em geral subalternas e pouco conhecidas, que representam a base a partir da qual se poderia constituir uma "outra" forma de desenvolvimento rural.Mas, quando nos referimos à dimensão rural do desenvolvimento, também referimo-nos a um recorte metodológico, na medida em que o interesse da análise é compreender os processos de mudança social que ocorrem no espaço rural, sem desconsiderar suas interfaces com as outras dimensões. Segundo essa percepção, o desenvolvimento rural diz respeito tanto aos processos e ações que influem na melhoria das condições objetivas de reprodução social das populações rurais quanto às relações das populações e do espaço rural com os demais processos de mudança econômico-ambiental, técnico-tecnológico, sócio-cultural, político-institucional, ético-moral, em uma gama mais ampla de relações com toda a sociedade (Bebbington, 2001; Schneider, 2010). Neste sentido, entendemos o desenvolvimento rural enquanto um "processo instituído" por meio de "contramovimentos" dos atores sociais no contexto das contradições características do capitalismo contemporâneo.' (SCHNEIDER e ESCHER, 2011).

[54] 'Estas citações traduzem perfeitamente o facto elementar de que Polanyi contrasta abertamente, ao longo de toda a sua obra, a sociedade capitalista com as comunidades do passado, onde a economia, revestindo outros padrões institucionais, não constituía uma esfera separada – na maior parte das vezes sequer identificável e diferenciável – da sociedade, estando plenamente submersa nas relações sociais. Pelo contrário, no capitalismo a economia desincrustou-se (*i.e.*, desvinculou-se, autonomizou-se, se quisermos), ficando o destino da sociedade entregue a um mecanismo cego – o mercado auto-regulado – que a controla e subjuga. Assim, na prática, a incrustação da economia traduz-se na ausência de um sistema de mercados formadores de preços.' (MACHADO, 2010).

Os próximos itens deste capítulo procuram explorar como a historiografia interpreta esta articulação entre as dimensões materiais – de uma forma de produção – com o elemento humano envolvido nesta formação – os camponeses. Para tanto, serão revisadas fontes bibliográficas que expõem as matrizes conceituais de como se deu a formação do sistema agrário nacional. Deve ser bem percebido que às hipóteses expostas pela historiografia há a implícita ideia de que a formação da economia brasileira se deu por atividades agrárias, com a ruptura, ou transformação, no século XX. O empreendimento colonial foi empreendimento que contou com o projeto agrário como cerne da ação. Neste projeto colonial surgiram ações e atividades paralelas – complementares, suplementares - de organização do poder político, das formas sociais e da ação dos sujeitos envolvidos.

2.2 A ABORDAGEM DO FEUDALISMO NO SISTEMA AGRÁRIO BRASILEIRO.

Alguns matizes das abordagens da historiografia sugerem que o sistema agrário nacional apresenta a repetição da linearidade cronológica dos tempos da idade média, moderna e contemporânea para a formação deste sistema. Assim, o sistema agrário brasileiro teve uma formação feudal com a substituição da estrutura estamental feudal europeia do senhor feudal pelo donatário, senhor de terras, mais tardiamente coronel ou chefe local[55]. E os camponeses em papeis variados de vassalagem e

[55] Esta referência ao chefe local e ao coronel traz embutida a ideia de parte da historiografia de que o Brasil viveu um 'feudalismo prolongado', qual seja, o sistema feudal permaneceu com estruturas até o século XX. Tanto matrizes liberais como marxistas adotaram leituras e interpretações desta natureza. Para as matrizes liberais havia de se dar dinâmica capitalista ao sistema agrário. Para as matrizes marxistas havia alguma dubiedade de interpretações: 1°, havia a possibilidade de uma aceleração forçada da transformação, por revolução envolvendo os camponeses; 2°, ou o respeito às etapas de transformação, primeiro obedecendo à mudança no campo por força de uma revolução capitalista e, depois, com o campo já transformado, a revolução

submissão. Falando de outra forma, o sistema agrário feudal, do Brasil colônia e do Brasil império, é tomado, nestas abordagens, como o pressuposto necessário da formação econômica e social posterior do Brasil industrial. Ou, esta formação explica a possível incompletude da revolução industrial brasileira já que ainda no século XX não se havia superado o feudalismo brasileiro.

proletária (CAMPOS, 1994) (MARX, 2009) (PRADO JR., 2011). No texto de Caio Prado há uma boa ilustração das teses em confronto: 'Assim sendo, mesmo o desenvolvimento capitalista, que as Teses tanto parecem querer, será fomentado, embora por motivos e meios diferentes daqueles que essas Teses apregoam e propõem. Mas isso será para nós, e do ponto de vista em que nos colocamos (e que não é o das Teses), simples decorrência circunstancial de medidas propugnadas essencialmente para os fins que, vimos acima, e que são os de valorizar a força de trabalho. O que propomos, e deveriam propor as Teses, é essa valorização. Por força das medidas adotadas com esse objetivo (tributação territorial para forçar o barateamento e mobilização comercial da terra, o que a tornará acessível à massa trabalhadora, e indiretamente determinará a melhoria das condições de vida do trabalhador empregado), resultará um afluxo de inversões na agropecuária e, pois, um desenvolvimento capitalista dela. Isso será contudo consequência para nós acidental, e inevitável desde que não se proceda à estatização ou coletivização da terra (o que não se propõe nem se pode propor na conjuntura político-econômica atual). (PRADO JR., 2011)'

Tome-se o trabalho de Vitor Nunes Leal como análise de caso do ´feudalismo brasileiro'. Para este autor a tese de formação do patronato rural brasileiro toma os 3 séculos iniciais da colônia, e mesmo durante o Império, como o período no qual houve a formação de potentados rurais no Brasil, hostis ao Estado. (LEAL, 2012)[56]

As figuras de linguagem da redação deste 'feudalismo brasileiro' incorporam os elementos da história medieval ao espaço brasileiro, tanto na estrutura econômica como na formação social. E os camponeses se encontram neste cosmos em situações análogas à servidão de gleba, ou à vassalagem. As formas escravistas também são subsumidas ao contexto geral da organização feudal do espaço brasileiro. (PRADO JR., 2011) (SODRÉ, 2011) (PRADO JR., 2011)[57]

Nas palavras de Alberto Guimarães, a forma de colonização brasileira aproveitou-se do sistema feudal, e que 'homens de calidade' tornaram-se detentores do monopólio da terra. Nesta perspectiva, a servidão feudal foi adaptada com a introdução do trabalho escravo, já que não havia servos na nova terra e a população indígena mostrou-se refratária às ocupações da exploração agrícola. Tal abordagem reserva pouco espaço ao contingente de trabalhadores livres, orbitais à fazenda monocultora (GUIMARÃES, 2011):

---

[56] A crítica feita por Maria Mota: 'Para compreender o processo de apropriação territorial a partir das concessões de sesmarias e chegar-se, por fim, à ideia da propriedade privada da terra, torna-se necessário reler esses documentos de modo a resgatar o significado dos termos histórico-jurídicos, e compreender os usos sociais para não incorrer em anacronismos que consagrem uma visão linear da história. Esta atitude crítica serve para desfazer antigas concepções que interpretavam as sesmarias como transposição do feudalismo para o Brasil, ou que sempre foram concedidas em vastas extensões de terras, e apenas para a "nobreza da terra", acabando por gerar um tipo específico de propriedade, o latifúndio, confundindo-se com unidades de produção, engenhos e fazendas. Ou ainda que as terras na América portuguesa fossem régias e somente com a Lei de Terras de 1850 tornaram-se propriedades privadas. Embora as recentes pesquisas realizadas nos marcos da história rural já tenham desfeito muitas dessas interpretações clássicas, é sempre necessário renovar

> O exemplo brasileiro ilustra e confirma esse imperativo histórico. A despeito do importante papel desempenhado pelo capital comercial na colonização do nosso país, ele não pôde desfrutar aqui a mesma posição influente, ou mesmo dominante, que havia assumido na metrópole; não conseguiu impor à sociedade colonial as características fundamentais da economia mercantil e teve de submeter-se e amoldar-se à estrutura tipicamente nobiliárquica e ao poder feudal instituídos na América portuguesa. Por conseguinte, o processo evolutivo em curso na sociedade lusa não veio continuar-se no Brasil-Colônia, onde o regime econômico instaurado significou um recuo de centenas de anos em relação ao seu ponto de partida na

---

o conhecimento histórico por meio de novos problemas e novas interrogações sobre o passado. No estágio atual'. (MOTA, 2012).

[57] Há consciente esforço de ordenar o escravismo dentro das formas feudais, embora não seja típica do feudalismo a adoção deste vínculo de sujeição da mão de obra. O que fica implícito nestas abordagens é a de que o escravismo foi a forma peculiar do feudalismo nas regiões coloniais (LEAL, 2012) (GORENDER, 2012). O trabalho de Caio Prado teve variantes na abordagem do feudalismo brasileiro podendo-se dizer que o Autor assume feição crítica à ideia de uma matriz comum, europeia e linear, e mimética, no Brasil: 'A análise de Caio Prado da teoria revolucionária que predominou entre as esquerdas lideradas pelo PCB, nos anos 1922/1964, a cada página fica mais áspera e hostil. "O marxismo brasileiro era stalinista", desespera-se. [...] Os erros estratégicos cometidos pelos revolucionários brasileiros foram de duas ordens: 1° - erraram "teoricamente", leram mal os clássicos marxistas, compreenderam erradamente a dialética materialista e seguiram cegamente as teses soviéticas sobre o mundo inteiro sem distinguir as diversas situações particulares; 2° - erraram "historicamente", analisaram mal o Brasil, interpretaram erroneamente o seu passado, compreenderam equivocadamente as classes e as lutas de classes no passado brasileiro, o modo de produção do Brasil colonial. Em sua análise da história brasileira, quiseram ajustar a realidade brasileira aos textos clássicos e a outros contextos. Usaram conceitos para os quais é difícil encontrar correspondente real: "latifúndio, restos feudais, camponeses ricos, médios e pobres, burguesia nacional (...)" O modelo era o feudalismo europeu. [...]. Em sua miopia teórica viram o Brasil ainda dominado pelo feudalismo. Eles teriam encontrado algumas relações de produção semelhantes às feudais e consideraram esses raros traços feudais encontrados como dominantes. [...]. A revolução democrático-burguesa seria "agrária", contra o latifúndio feudal, e anti-imperialista. Entretanto, contesta Caio Prado, o Brasil não possui restos feudais, pois não houve jamais um sistema feudal aqui. [...]. O Brasil sempre compartilhou do mesmo sistema e das mesmas relações econômicas que deram origem ao capitalismo. O escravismo que predominou aqui não é incompatível com o modo de produção capitalista. A abolição da escravidão será a culminação de um modo de produção já implantado desde o início. A substituição da mão-de-obra escrava não afetou a natureza estrutural da grande exploração capitalista. No Brasil colonial, predominou a grande propriedade rural que produzia para exportação e não a pequena propriedade explorada por camponeses. No Brasil não se constituiu uma classe camponesa, que produzisse em pequenas propriedades e em família. O trabalho escravo era coletivo e cooperativo, assim como nas grandes fábricas, e não individual ou familiar, como no feudalismo. Na exploração comercial colonial, a direção e ocupação na exploração do solo foi exercida pelo grande proprietário e não por um camponês, que não havia. O trabalho escravo satisfaz às exigências do trabalho livre, exceto quanto à liberdade individual do trabalhador de ir e vir e ser contratado e distratar[...]. A "parceria" não é feudal. É uma relação assalariada com remuneração *in natura*. É uma relação capitalista de produção. (REIS, 1999).

> metrópole. Para que assim acontecesse, a classe senhorial, despojada ali de seus recursos materiais, empenhou- -se a fundo na tarefa de fazer girar em sentido inverso a roda da História, embalada pelo sonho de ver reconstituído o seu passado.
> [...]
> Quando a Metrópole decidiu lançar-se na empresa colonial, não lhe restava outra alternativa política senão a de transplantar para a América Portuguesa o modo de produção dominante no além-mar. E o fez cônscia de que a garantia do estabelecimento da ordem feudal deveria repousar no monopólio dos meios de produção fundamentais, isto é, no monopólio da terra. Uma vez assegurado o domínio absoluto de imensos latifúndios nas mãos dos "homens de calidades" da confiança de el-rei, todos os demais elementos da produção seriam a ele subordinados. E assim aconteceu. O monopólio feudal da terra impôs solu- ções específicas para os problemas que teve de vencer, sem contudo perder as características essenciais da formação social que tomara por modelo. (GUIMARÃES, 2011)

As considerações críticas sobre estas abordagens historiográficas podem ser visualizadas pelo contraponto de S. Forman[58]:

---

[58] Utilizando a obra de A. Hespanha, na qual discute a forma de mobilidade social no Antigo Regime, há a descrição de como se pode detectar a emergência de uma nobreza que não decorre da ordem: 'Nos homens, como nas coisas da natureza, esta nobreza natural derivaria da virtude, sobretudo daquela virtude que torna alguém ou alguma coisa apta a dominar. Como dirá Bártolo (citado por Juan de Otalora), reside "no hábito electivo [*i.e.*, na habituação de bem decidir] acerca das coisas que respeitam à preeminência e ao domínio". Neste sentido, a nobreza refere-se à posse de certas qualidades espirituais, que, também em princípio, ou se adquirem pelo sangue, ou, pelo menos, se enraízam por tradição familiar; reside nos genes, reproduzindo-se como as características naturais das pessoas. E, por isto, seria também irrenunciável e indisponível, pois ninguém poderia fugir ou dispor da sua própria natureza. Porém – e chegamos com isto ao ponto mais interessante – existia uma outra nobreza, mais exterior e mais aleatória (por assim dizer), ganha por obras, correspondente ao exercício de certas funções ou ofícios da república. Os tratadistas chamam-lhe, por oposição à anterior, nobreza política, pois deriva não da natureza, mas de normas de direito positivo, como os costumes da cidade. Deste tipo é a nobreza que se adquire: a) pela ciência (doutores, licenciados, mestres de artes, bacharéis; b) pela milícia "armada" (cavaleiros de ordens militares, oficiais militares (condestável, almirante, capitães-mores, capitães de fortalezas, cavaleiros de companhias de cavalos, capitães e alferes de ordenanças); c) pela "milícia inerme"; d) pelo exercício de certos ofícios: governos de armas das províncias, presidentes dos tribunais de justiça da corte; conselheiros régios; chanceler-mor; juízes das chancelarias e audiências; corregedores; provedores; juízes régios; juízes ordinários, vereadores, almotacés e alguazis, procuradores dos concelhos, meirinhos e alcaides; mas só nas terras em que fosse costume reservar este lugar a nobres. Neste caso, o título aquisitivo de nobreza não é nem a natureza prístina, nem a natureza adquirida pelo largo curso do tempo, mas a vontade de promoção expressa em obras adequadas ou eficazes para a mudança de estado. Entre estas obras estão o desempenho de ofícios militares (*militia*

> Vista assim, e referindo-nos ao sistema econômico português em sua totalidade, a economia camponesa no Brasil colonial teve apenas vaga semelhança com o feudalismo. A economia colonial do Brasil se desenvolveu numa adaptação especial às condições ecológicas em ambos os lados do Oceano Atlântico, numa época em que o capitalismo mercantil estava substituindo o feudalismo na Europa. No nível nacional, por exemplo, a instituição de vassalagem, isto é, o relacionamento de homenagem e de fidelidade ligando o senhor e o vassalo na Europa medieval, não é encontrado no contexto do Brasil colonial. No Brasil colonial, as concessões de terra — que constituíam apenas uma das várias formas possíveis de feudo na Europa dos séculos X ao XIII (Ganshoff 1961:112 fs) — eram concebidas para manter e explorar a terra com objetivos comerciais, e não apenas para expressar reconhecimento pela lealdade e serviços prestados à Coroa. Os proprietários de terra voltavam-se para a Corte em Lisboa mais para os prazeres da vida requintada do que para demonstrar lealdade à Coroa, ou para reiterar as obrigações de apoio militar. As sesmarias não podiam ser herdadas e, teoricamente, podiam ser retiradas no caso de não serem economicamente viáveis, muito embora a Coroa portuguesa, separada por tão larga distância, mal pudesse exercer controle sobre os territórios concedidos no Brasil. Mais uma vez, estas propriedades não constituíam um sistema fechado e autossuficiente, mas eram orientadas para uma produção de exportação para o mercado externo. Do mesmo modo, ao nível local no Brasil colonial, a relação entre o proprietário de terras e ocupante, não representava uma relação feudal. O camponês, no Brasil colonial, não estava amarrado à terra por restrições legais sobre o seu movimento, mas antes por razões de pobreza e de dependência econômica que limitavam sua liberdade. Àquela época, como agora, existiam dois aspectos distintos dos vínculos socioeconômicos que caracterizam estas relações superior-subordinado na sociedade rural brasileira: a relação patrão dependente e a relação proprietário-ocupante da terra. As duas não devem ser confundidas (FORMAN, 1979).

---

armata) ou curiais (*militia inerme*). Mas estão também o estudo que leva à ciência ou, ainda que de forma mais problemática, o negócio que leva à riqueza.’ (HESPANHA, 2006).

Os problemas desta abordagem, listados por Forman nos pontos críticos, podem ser resumidos nalguns pontos:

A participação da mão de obra escrava, em percentual e em importância, não encontra paralelos em formações feudais como se processou no sistema colonial brasileiro. Na derivação deste problema, há a pluralidade de utilização de mão de obra escrava nos outros núcleos de produção deste sistema. Em outras palavras, a mão de obra escrava era empregada em vários níveis da produção agrária, níveis que podem ser ditos complementares ou suplementares à grande fazenda, não num cenário de vassalagem, suserania ou assemelhado. Objetivamente: os produtores orbitais à fazenda matriz do processo também utilizavam mão de obra escrava;

Isto sugere um cenário de unidades produtores em vários níveis, e com vários arranjos nas relações de produção. Estes arranjos sugerem a formação de figuras tipicamente negociais, e não por força de uma ordem imposta como 'natural do sistema social', de hierarquia determinada pelos cosmos do sistema social. A hierarquia era construída por razões econômicas, determinadas pelos fatos, e não uma hierarquia determinada pelas posições sociais, em primeira mão. O cenário do mundo colonial agrário sugere a formação de camadas sucessivas de contratação e papeis no sistema agrário de fundo econômico, *per se* (ver item 2.7).

Outro problema da explicação do feudalismo é de como se abandonaram as formas escravistas, no século XIX, e houve a manutenção do mesmo sistema feudal (abolição e continuidade feudal no século XX?). Para parcela desta abordagem os camponeses viviam, ainda no século XX, em regime de servidão feudal.

Veja-se o quadro de Andre Frank para uma critica do feudalismo brasileiro. O quadro mostra um esquema de conceitos e chaves de compreensão que sugerem as dificuldades de inserção do sistema agrário brasileiro na matriz do feudalismo. O autor confeccionou o quadro de maneira a sintetizar o que são as bases para a descrição de elementos feudais e de elementos capitalistas para o sistema agrário:

QUADRO I – ELEMENTOS FEUDAIS E CAPITALISTAS
(Segundo as teses marxistas tradicionais)

Feudalismo	Capitalismo
A. A organização da produção agrícola	
1. Latifúndios	1. Propriedades menores?
2. Agricultura extensiva	2. Agricultura intensiva
3. Baixo e ineficiente uso da terra	3. Maior e mais eficiente uso da terra
4. Agricultura migratória e de desmatamento	4. Rotação de culturas
5. Técnicas de esgotamento e erosão da terra	5. Conservação do solo e manutenção de sua fertilidade
6. Pecuária extensiva	6. Pecuária intensiva
7. Agricultura pobre em capitais, sem fertilizantes, máquinas ou investimentos	7. Agricultura capitalizada: fertilizantes, maquinário, investimentos
8. Setor autossuficiente; subsistência	8. Especialização, dependência do exterior, comercialização, não subsistência
9. Mentalidade irracional	9. Mentalidade racional, capitalista
B. A situação dos trabalhadores agrícolas	
1. Servidão	1. Proletarização
2. Inquilinato, parceria, trabalho gratuito, pagamento em espécie e em vales	2. Trabalho por contrato, com pagamento em dinheiro
3. Vida não livre, ainda que disfarçada por uma fachada de pagamento em dinheiro	3. Certa liberdade
4. Baixos rendimentos	4. Mão de obra mais cara: trabalhadores menos pobres?
5. Trabalhadores vinculados à fazenda	5. Expulsão de trabalhadores agrícolas

(FRANK, 2012)

Portanto, aproveitando-se desta tipologia de base, o feudalismo brasileiro poderia ser encaixado nestas hipóteses. Todavia, toda a tipologia enfrenta algumas inconsistências na análise da situação brasileira:

Há, como mostra a estrutura fundiária brasileira, latifúndios de produção capitalista, como é exemplo a dinâmica dos séculos XX e atual.

De outra mão, pecuária extensiva de perfil exportador capitalista também é realidade constatável nos dias de hoje. Em contraste, a empresa açucareira e canavieira desde os primórdios fez uso intensivo da terra, ainda que de forma predatória.

Sobre o critério da liberdade, as dimensões territoriais e a tolerância com formas expansionistas, desde a colônia, fazem diferir a posição de atrelamento do campesinato em relação ao senhor de terras. Não houve o aprisionamento do camponês àquele ou a este quadrante de terras, acreditando-se que a lógica de movimentação e migração era parte fundamental da empresa colonial, e depois imperial e republicana (ver item 2.8).

A se admitir o feudalismo brasileiro ter-se-ia que contemplar uma dinâmica mercantil, à margem, nas formas de relacionamento com as populações locais ou nas práticas de preamento. Em consequência disto, o feudalismo teria que conviver com formas inéditas de relacionamento que não são típicas feudais, em vários espaços do território colonial, ao sul, ao norte, e ao oeste. A utilização de contatos e povoamentos em zonas fronteiras do território atendia mais aos interesses territoriais de uma coroa centralizada do que propriamente redes de proteção territorial feudal. E ter-se-ia que admitir uma pluralidade de estatutos e *status* nos relacionamentos entre estas populações e colonos. Como assevera Forman:

> As relações entre o proprietário e o ocupante da terra são relações contratuais escritas ou não-escritas, baseadas

em trocas monetárias ou em valores fixados na troca de trabalho por direitos na terra. Os deveres e os direitos tanto do proprietário quanto do ocupante nesta troca de terra por trabalho ficam claramente estipulados. Aspectos de troca social mais generalizados, isto é, de "noblesse oblige" e de lealdade, estão apoiadas nesta transação econômica básica. O que frequentemente aparece como arranjos sociais no Brasil rural são, na realidade, arranjos econômicos, elaborados dentro do contexto da vida na grande plantação. Ao atar os arranjos comerciais temporários com vínculos sociais, 2) A relação patrão-depedente serve para reafirmar, legitimar e justificar a autoridade entre categorias estruturais que se estendem bem além da díade econômica, individual e local. Portanto, apesar da extraordinária mobilidade do camponês, de fazenda em fazenda, certos padrões socioeconômicos gerais parecem persistir e predominar. Não obstante, enquanto que as relações patrão-dependente características do sistema de grande propriedade rural colonial existem e podem se assemelhar a relações feudais em certos aspectos sociais-estruturais, a base econômica para tais vínculos na sociedade camponesa brasileira encontra-se nos contratos de trabalho agrícola. Os tipos de relações proprietários/ocupante e patrão /dependente que existiram historicamente no Brasil, e que ainda hoje existem, não são absolutamente resultado de relações feudais. Eles resultam dos contratos de trabalho que prevaleceram na grande propriedade comercial rural orientada para a exportação, em oposição à propriedade feudal autossuficiente.

[...]

As relações entre o proprietário e o ocupante da terra são relações contratuais escritas ou não-escritas, baseadas em trocas monetárias ou em valores fixados na troca de trabalho por direitos na terra. Os deveres e os direitos tanto do proprietário quanto do ocupante nesta troca de terra por trabalho ficam claramente estipulados. Aspectos de troca social mais generalizados, isto é, de "noblesse oblige" e de lealdade, estão apoiadas nesta transação econômica básica. O que frequentemente aparece como arranjos sociais no Brasil rural são, na realidade, arranjos econômicos, elaborados dentro do contexto da vida na grande plantação. Ao atar os arranjos comerciais temporários com vínculos sociais, 2) A relação patrão-depedente serve para reafirmar, legitimar e justificar a autoridade entre categorias estruturais que se estendem bem além da díade econômica, individual e local. Portanto, apesar da extraordinária mobilidade do camponês, de fazenda em fazenda, certos padrões socioeconômicos gerais parecem persistir e predominar. Não obstante, enquanto que as relações patrão-dependente características do sistema de grande propriedade rural colonial existem e podem se assemelhar a relações feudais em certos aspectos sociais-estruturais, a base econômica para tais vínculos na sociedade camponesa brasileira encontra-se nos contratos de trabalho agrícola. Os tipos de relações proprietários/ocupante e patrão /dependente que existiram historicamente no Brasil, e que ainda hoje existem, não são absolutamente resultado de relações feudais. Eles resultam dos contratos de trabalho que prevaleceram na grande propriedade comercial rural orientada para a

> exportação, em oposição à propriedade feudal autossuficiente. (FORMAN, 1979)

Em finalização provisória, como último argumento, a autossuficiência do sistema feudal também enfrenta dificuldades na aplicação ao sistema agrário brasileiro ao se analisar a dinâmica dos produtores extrativistas e da especialização da produção. As leituras do feudalismo têm que subsumir toda a gama de produtores paralelos como servos da fazenda exportadora. Na verdade, em muitos casos a produção destes camponeses parece ser especializada, e não algo da teia da autarquia da fazenda exportadora. Em complemento à crítica, a economia agrária conviveu com fornecedores extrativistas, à margem, que dificilmente podiam ser considerados membros da autarquia da fazenda exportadora.

2.3 O PATRIMONIALISMO E O SISTEMA AGRÁRIO NACIONAL.

Outras destas abordagens historiográficas sugerem a formação peculiar de um sistema estatal parasitário que, não poucas vezes, asfixiou o sistema produtivo agrário ou o submeteu à lógica do interesse da elite do Estado. Por estas abordagens, a economia agrária servia de abastecimento material aos interesses da elite patrimonialista.[59]

---

[59] 'El patrimonialismo moderno, configura una categoría analítica que ha sido rescatada de las tipologías de dominación que Max Weber construyera para describir las relaciones de poder en sociedades precapitalistas, basadas en la tradición.
Un caso especial de la dominación tradicional es la patrimonial, que se da cuando existe un cuadro administrativo personal del "señor" y se denomina patrimonialismo. El que gobierna no es un "superior" sino un señor personal y su cuadro administrativo no está constituido por "funcionarios" sino por "servidores" . La designación de funcionarios es el elemento clave para transformar "a los Estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación." Las categorías weberianas también pueden ser útiles para analizar formas combinadas de dominación patrimonial y carismática, que le otorgan un mayor grado de complejidad a estos fenómenos culturales modernos. Los rasgos característicos de la primera son: falta de competencias fijas según reglas objetivas; jerarquía racional

fija; de un sistema de nombramientos y ascensos regulados; de formación profesional; de sueldo fijo o de sueldo pagado en dinero. Existía un sistema de mantenimiento para los funcionarios domésticos y de prebendas para los que no participaban de la "mesa del señor". Estas características se contraponen con la estructura burocrática moderna -con base en el tipo puro que el mismo autor delineara- que a través de procedimientos formalizados debe cumplir con los objetivos fijados (por el poder político y la línea de mando). La delegación de autoridad otorga cierto grado de discrecionalidad decisoria a los funcionarios y genera ámbitos de competencia para cargos y funciones, basados en un conjunto de normas. El ingreso a la administración es selectivo basado en el mérito, ofreciéndole una carrera profesional y especializada.La evolución de la teoría de la burocracia ha llevado a que actualmente se comprenda su accionar inserto en la dinámica de un proceso social, lo que permite visualizarla como ¨escenario de luchas¨ o la ¨arena¨, donde convergen diferentes grupos y fracciones de la sociedad que integran las coaliciones dominantes. A su vez los aparatos estatales constituyen importantes ¨instrumentos de acción¨: como mecanismos para llevar a cabo proyectos gubernamentales y como marco y freno a la participación política. Los patrimonialismos actuales aparecen rodeados de las instituciones formales de la democracia y como régimen político se proponen modificar la relación de fuerzas en la sociedad, por la necesidad de materializar un proyecto político esas modificaciones sobrepasan el ámbito de la administración pública y se extienden hacia los órganos de los otros poderes del Estado.' (ROUQUAUD e HERRERA, 2016).

Para Faoro, o Estado brasileiro foi a transposição do Estado estamental português no qual não há a formação de uma elite agrária com densidade capaz de determinar a formação de um sistema econômico desligado dos interesses e da direção da elite burocrática. O estamento é a ilustração de um capitalismo-mercantil precoce, de Portugal (FAORO, 1991).

Durante o período de apogeu açucareiro, a estrutura agrária de sesmarias obedecia fortemente à lógica fiscal, ou seja, além de mercadoria para a exportação, a estrutura de sesmarias obedecia à lógica de auferir rendas à Coroa.

Neste sistema não se pode afirmar houvesse a concentração de todos os expedientes e interesses burocráticos e da coroa num único tipo proprietário-modo de produção. A coroa tinha interesses territoriais, de ocupação populacional e outros, que não podiam ser atendidos exclusivamente pela fazenda exportadora-monocultora. Deve-se fixar que o regime de colonização não consagrou a propriedade privada imobiliária, somente estruturada com a lei de terras de 1850. Portanto, a lógica de ocupação mesclava elementos de administração da coroa com o título de concessão do uso da terra. (STÉDILE, 2011).[60]

A obra de Raymundo Faoro explora a perspectiva de que o empreendimento agrícola ficou subordinado, com variações ao longo da colonização, aos interesses do estamento mercantil-burocrático-patrimonial da coroa. Assim, o poder da terra e a empresa agrícola foram determinados por esta direção patrimonialista do Estado (FAORO, 1991). Na verdade, a leitura de Faoro é a de que o patrimonialismo perdurou, ou perdura, nas formas do império e da república.

---

[60] Utiliza-se aqui o conceito de sociedades hidráulicas para a contextualização do projeto de colonização brasileiro: 'Propongo que el término "agricultura hidráulica" se aplique al sistema de cultivo que depende del control del agua en gran escala dirigido por el gobierno. Propongo, asimismo, que el término "sociedad hidráulica" se aplique a las sociedades agrarias en las cuales las obras agro-hidráulicas, así como otras construcciones hidráulicas y no hidráulicas que tienden a desarrollarse en

este tipo de sociedades, son dirigidas y controladas por un gobierno excepcionalmente poderoso. Propongo que el término "estado" se aplique a un gobierno que, sobre la base de un excedente de producción Suficiente, es desempeñado por un número considerable de especialistas dedicados exclusivamente a esta actividad: funcionarios civiles y militares. Propongo, asimismo, que el término "sociedad hidráulica" se use como sinónimo de "sociedad Oriental", reconociendo así el hecho geohistórico de que este orden societario que estamos discutiendo apareció en su forma más significativa y duradera al este de los países europeos en los cuales los científicos sociales intentaron definir por primera vez este fenómeno. Hasta donde alcanza mi conocimiento fué John Stuart Mill el primero que uso la expresión "Sociedad Oriental" (Mill, 1909, p. 20). [...] El extraordinario poder del estado hidráulico es el resultado de una serie de rasgos institucionales que se entrelazan y sostienen mutuamente. De entre ellos considero de principal importancia: las realizaciones del estado en construcciones, en organización y en sistemas de apropiación; su éxito en mantener débil al sistema de propiedad privada yen ligar así mismo la religión dominante; y también el tipo específico de la clase dominante: una burocracia monopolista.' (WITTFOGEL, 1955). É importante destacar o trabalho crítico de Maria Sarita Mora sobre o direito de propriedade e a relação com o regime de sesmaria. Com a autora há o reforço da ideia de que as sesmarias não eram títulos precários. Resta verificar se, a despeito de não constituir título precário, *per se*, as relações consagradas nas sesmarias permitem afirmar a existência de um verdadeiro direito de propriedade. (MOTA, 2012).

Já Fernando Uricoechea traça tese intermediária, fugindo do economicismo, e também da dicotomia privado x Estado para a abordagem do patrimonialismo. Para o autor o Estado - monarca - pelas limitações materiais da coroa portuguesa, e pela vastidão do território, nunca conseguiu impor a tutela geral à ordem colonial, e, mesmo depois da independência, à ordem imperial. A coroa e a nobreza circundante, sempre conviveram e partilharam o poder com os poderes locais. Por outro lado, o poder local também não amealhou recursos bastantes ou capazes de limitar o poder central. E entenda-se este poder local com profundas raízes agrárias (URICOECHEA, 1978). Portanto, a leitura intermediária coloca em posição relativa a suposta assimilação do sistema produtivo pela ordem patrimonial.

Outra é a tese de Simon Schwartzman de uma estrutura administrativa que convive com o patronato rural debaixo de formas organizadas de poder. As relações entre o patronato e a estrutura administrativa não se dá por limitações recíprocas, mas por uma ascendência dos interesses da burocracia na dinâmica da economia agrária. A burocracia tinha interesses em si, e por si, e a empresa agrícola se encaixaria como um dos móveis da lógica desta apropriação de recursos materiais por esta burocracia e administração. A tese de Schwartzman sustenta a ideia de que as estruturas patrimoniais podem adotar formas modernizadoras da agricultura e da indústria, mas sempre com a supremacia dos interesses desta própria estrutura administrativa (SCHWARTZMAN, 1987).

No caso de Schwartzman há o destaque ao fato de que parte dos empreendimentos agrícolas, extrativos, de preamento, ou de conquista territorial não são empreendimentos da burocracia-estrutura administrativa. Para o autor os centros dinâmicos destas atividades desenvolvem-se à margem ou em competição à dominação burocrática. No trabalho de Schwartzman há uma definição territorial e tipológica de dois modelos em conflito: aquele da economia dinâmica, à margem ou em competição com a administração; o outro, do centro burocrático, da economia dirigida pela administração e pelos interesses da administração (SCHWARTZMAN, 1987)[61].

As considerações de Forman sobre esta abordagem historiográfica são as de que, primeiro, o modelo escravista é, em larga medida, o criador de um sistema paternalista e de patronato nas estruturas políticas, muito além de uma característica patrimonialista. Depois, a forma como a expansão se deu, com a coroa com problemas de pouca população excedente em Portugal, e com escassos recursos materiais, criaram a forma de expansão do poder local, com amplas prerrogativas aos poderes locais, e não a centralização na coroa como seria de se esperar de uma estrutura patrimonialista (FORMAN, 1979).

Pode-se sugerir que os modelos de dominação e de ação administrativa devam levar em conta a dimensão do território e as formas combinadas entre elites, locais, regionais, nacionais; entre elites com diversidade de atividades. A combinação permite arranjos sofisticados, ora com predominância de algum, ou de alguns interesses, e grupos, ora com um tipo de participação dos camponeses em função do espaço e materialidade das relações econômicas. Como crítica e sintetizando:

---

[61] Por isto a obra original do autor é São Paulo e o estado nacional no qual identifica o padrão dinâmico da economia paulista, em contraste com centros de dominação tradicional, MG, Nordeste, núcleos de burocracia, Rio, e centros militares, RS (SCHWARTZMAN, 1987).

Não há como se determinar que a estrutura agrária brasileira, na complexidade e número, possa ser subsumida à ascendência de uma estrutura burocrática, colonial, imperial ou republicana;

As estruturas do Estado colonial, e depois do império e da república sugerem participações de agentes privados em atividades à margem da administração e da estrutura colonial, imperial e republicana;

Há o ativismo de poderes locais em antagonismo aos poderes regionais e centrais, em muitas vezes com a defesa das prerrogativas e liberdades econômicas locais;

Os camponeses desenvolveram e desenvolvem atividades com especializações e funções diversificadas, muitas vezes à margem ou em antagonismo aos interesses burocráticos, coloniais, imperiais ou da república.

2.4 RELAÇÕES NA ORDEM ECONÔMICA MUNDIAL E SISTEMA AGRÁRIO NACIONAL.

Há na historiografia também explorações sobre o caráter estrutural dependente do sistema agrário ao sistema capitalista mundial. Nestas abordagens o sistema agrário nacional serviu como o fornecedor de alimentos na idade moderna ou, depois, fornecedor das 'calorias de sacarose' para a revolução industrial, ou complementando a oferta com matérias primas para a indústria têxtil, alimentar ou de outros bens[62].

[62] 'Cardoso, ao observar as relações de trabalho na América, encontrou algumas dissonâncias nas teses sentido da colonização e sistema colonial. Como mostrado acima, as interpretações advindas do paradigma pradiano tendem a estudar as relações de produção voltadas somente para a exportação; por isso mesmo, os estudos do ASC se orientaram para a produção com base no trabalho escravo, primeiro voltado para o açúcar, depois para o ouro e o café. Nesse

Um exemplo desta leitura da relação de dependência pode ser compreendido com a obra de Jacob Gorender, que assim define a plantação escravista brasileira:

> A plantagem escravista colonial é uma organização econômica voltada para o mercado. Sua função primordial não consiste em prover o consumo imediato dos produtores, mas abastecer o mercado mundial. Este é que a traz à vida e lhe dá a razão de existência. Baseado no trabalho escravo, o modo de produção, que com ela se organiza, não oferece à plantagem um mercado interno de dimensões compatíveis com sua produção especializada em grande escala. Produção agrícola especializada é sinônimo de monocultura. Mas esta característica não deve ser tomada no sentido absoluto, do que resulta uma visão unilateral. A plantagem escravista contém um setor de economia natural, cuja produção se consome dentro da própria unidade produtora e que, por mais secundário com relação a produção comercial especializada, não deixa de representar necessidade estrutural. Necessidade que

---

aspecto reside a crítica do autor carioca. Os pesquisadores que abordavam o assunto, entendendo o período como fruto exclusivo das produções externas, distorceram a história "obcecada pela plantation monocultora e exportadora". A crítica de Cardoso (sua contribuição historiográfica) se encontra na construção de uma história para além das relações interna/externa, norteada por uma dinâmica interna que se baseava naquilo que chamou de brecha camponesa. Ao estudar a crítica construída por Ciro Flamarion, Mendes conclui: Ao definir as atividades econômicas autônomas dos escravos que escapavam do sistema de plantation como brecha camponesa, Cardoso pretendeu valorizar o que denominou de variáveis internas. Sua intenção foi mostrar que, na colônia, existiam atividades produtivas que, escapando às injunções externas, davam à sociedade colonial uma estrutura que não era explicada somente por sua ligação com o mercado mundial. Chegou a considerar a brecha como uma atividade universal no escravismo americano, portanto, um fato estrutural da escravidão colonial. De fato, havia uma acentuada dinâmica interna que escapava às interpretações dos autores paulistas e seus discípulos. Mas, ao buscar contraporem-se a essas explanações, os estudos baseados na obra de Ciro Flamarion, em algum momento, passaram a acentuar em demasia sua explicação, transformando-a em caráter universal da produção colonial e, por isso, conceberam a brecha camponesa[34] como um fator estruturador da sociedade da Colônia. Mas, o que compete indagar é: as interpretações fundamentadas no seio da brecha camponesa, teoricamente, superaram o estudo de Caio Prado Júnior e Fernando Novais? Ao admitir que existia, para além de uma produção voltada para o mercado externo, uma produção interna, o conceito de brecha camponesa superou e substituiu o modo de se conceber a história da Colônia estabelecido até então? Diretamente, devido à brecha camponesa, o sentido da colonização e o sistema colonial deixaram de servir como modelos explicativos de história? As interpretações que procuraram valorizar a dinâmica interna da Colônia foram tão somente criadas dentro do círculo interpretativo de Caio Prado Júnior e Fernando Novais. O resultado final das críticas de Ciro Flamarion Cardoso foi o incremento do quadro interpretativo do autor de Formação do Brasil Contemporâneo de elementos não tratados por este devido a sua obsessão pela plantation monocultora. Entendemos como uma sofisticação do entendimento da história do Brasil colonial e não uma destruição ou superação da tese vigente.' (SALLES, 2017).

> independe das peculiaridades da metrópole ou da colônia, pois encontramos sua manifestação no Brasil, na área das Antilhas e no Sul dos Estados Unidos. Regida por lei específica do modo de produção, a correlação entre economia mercantil e economia natural torna a monocultura uma tendência, essencial sem dúvida, porém só excepcionalmente realizada em sua plenitude. Mesmo com a extremação da monocultura, que nunca seria senão temporária, a economia natural remanesceria como possibilidade estrutural, atualizada assim que o exigisse a mudança de conjuntura. A plantagem escravista nunca chegou a constituir, por isso, uma organização mercantil em sua totalidade. Havia nela permanente dualidade interna, com a tendência à monocultura, sua motivação vital, conflitando sempre com os limites da economia natural (GORENDER, 2012).

Há outra ilustração desta abordagem em Celso Furtado, mostrando o caráter periférico do sistema nacional, o que culminaria na distância dos padrões materiais da ordem econômica nacional dos padrões materiais do núcleo do sistema econômico mundial (FURTADO, 2006). O trabalho de Alan Beattie expõe o caráter complementar e necessário da produção de calorias do açúcar para a ingesta diária do proletariado europeu nos séculos XVIII e XIX. Sem as plantações de cana do novo mundo seria impossível abastecer a população proletária industrial das calorias diárias (de baixa qualidade) para o labor fabril (BEATTIE, 2009).

Sobre esta abordagem, as considerações críticas de Forman mostram como a formação da estrutura de produção local, arranjada para a exportação, moldou instituições e modelos peculiares. A colonização fez-se de forma a implantar um sistema exportador-agrário aproveitando-se das experiências anteriores de Portugal:

> A muito empreendedora Coroa portuguesa tinha dois interesses principais no desenvolvimento de uma colônia brasileira no florescente mercado europeu do século XVI — a administração do território e a exploração comercial. Ambos os objetivos foram atingidos através da doação de grandes extensões de terra, chamadas sesmarias, a súditos favoritos da Coroa. Estas sesmarias constituíam a forma de expansão de administração territorial, tentada e

> testada pelos portugueses no século XIV, quando da reconquista das terras peninsulares aos mouros. Originalmente concebidas como direitos jurisdicionais e uma série de privilégios sobre terras conquistadas e suas populações residentes — e não como direitos de propriedade per se — estas sesmarias transformaram-se no Brasil colonial em extensos latifúndios, sujeitos a procedimentos comerciais estabelecidos pela Coroa e a regulamentos reais no que se referisse às obrigações entre os colonizadores e o beneficiário da concessão da terra (Johnson 1972:205ff). O cultivo, na sua maior parte, era dirigido para lavouras de exportação, principalmente açúcar, mercadoria com a qual os portugueses já estavam bem familiarizados. Desde 1493 havia uma economia açucareira na ilha de São Tomé, mantida por uma população composta de condenados exilados e de judeus que haviam se recusado a abjurar sua fé. (FORMAN, 1979)

O sistema de produção mostrou-se resiliente às transformações do mercado mundial e se adaptou às demandas internacionais, sempre com o correspondente arranjo local. A forma de organização inicial contou com dois fluxos em sentidos opostos, um valeu-se da importação de mão de obra pelo trabalho escravo; o outro pela exportação do açúcar. Com o passar do tempo houve diferentes espaços de ocupação e diferentes formas de arregimentar mão de obra, ou de produtos exportados – utilização dos migrantes europeus, dos migrantes internos, com o café, com a borracha, entre tantos. Sempre, em paralelo à fazenda exportadora, uma miríada de formas internas de organização de abastecimento, produção e organização agrícola:

> A colonização portuguesa no Brasil baseou-se desde os seus primórdios no desenvolvimento de uma agricultura comercial de exportação. A produção de açúcar para o mercado europeu em expansão no século XVI estabeleceu uma economia de "plantation" que subsiste, embora com uma forma consideravelmente diferente, até o presente. A força de trabalho da agricultura foi originalmente fornecida por grandes contingentes de escravos africanos e, mais tarde, por homens livres vinculados à "plantation", por toda uma gama de contratos de arrendamento. Além disso, numerosos pequenos estabelecimentos se desenvolveram em apoio aos empreendimentos comerciais maiores orientados para a exportação. O objetivo destes pequenos sítios era prover um crescente sistema de comercialização interna, com alimentos e outros produtos básicos de grande necessidade. Assim, ao lado do sistema brasileiro de "plantation", cedo desenvolveu-se um setor camponês que compreendia pequenos

> proletários rendeiros e parceiros, que atuavam tanto como produtores de mercadorias e como força de trabalho dentro daquele sistema, bem como fornecedores de alimentos ao mesmo.
> [...]
> Esta produção inicial de mercadorias (de safras de exportação para o mercado externo, e de alimentos para as "plantations" e para os crescentes centros urbanos) marca a emergência de um campesinato no Brasil. Embora certamente ofuscada pelo setor dominante da economia rural, de exportação, a produção camponesa para o mercado interno sempre foi uma atividade comercial importante desde os tempos coloniais (FORMAN, 1979).

Durante o século XX esta visão da posição da fazenda exportadora como vetor da ordem econômica nacional ganhou reforço com as explicações da CEPAL sobre os problemas de economias agrário exportadoras:

> Ainda assim, é possível identificar o núcleo básico da teoria cepalina do subdesenvolvimento a partir de duas proposições básicas:
>
> - As economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico, pelo menos desde a Revolução Industrial britânica;
> - O ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados. (COLISTETE, 2001).

A fazenda exportadora é peça do processo produtivo. Pode até ser considerada a peça de mais escol. É o núcleo do modo de produção da empresa colonial e, a posterior, da formação de recursos do Estado nacional. Todavia, esta nucleação na fazenda exportadora não elimina:

A existência de uma pluralidade de aldeamentos e formas produtivas, à margem ou na órbita da fazenda exportadora, e um 'povoléu' empregado em culturas e com relações distintas com a fazenda exportadora;

O fato de que significativos setores da economia agrária nacional tiveram natureza de fornecimento do mercado interno, com pouca expressão do papel de exportação, como a pecuária de corte;

O fato de que parcelas da ocupação territorial do espaço nacional se deram por formas de produção que não são organizações da fazenda exportadora;

O fato de que crises cíclicas, de ocaso ou de desorganização da fazenda exportadora foram cobertas por dinâmicas de atividades para o mercado interno[63];

O fato de que a economia extrativa mineral atendeu à organização econômica de parte da colônia, servindo o sistema agrário como abastecedor destas atividades, e não como exportador internacional.

[63] A própria periodização adotada pela historiografia sugere ciclos intermediários, nos ocasos da cana, ou declínio do café, de atendimento ao mercado interno.

2.5 UTILIZANDO AS BASES EXPLICATIVAS PARA A COMPREENSÃO DO SISTEMA AGRÁRIO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO.

A reunião de três matrizes historiográficas permite a captação de algumas chaves de interpretação e análise do sistema agrário e do que são e o que fazem os camponeses:

Há a possibilidade de utilização de periodização das etapas de formação do sistema agrário, a despeito de algumas inconsistências ou determinismos, com a demonstração de ciclos, origens e peculiaridades de cada período.

A primeira das sequências e etapas do sistema agrário, e a outra do patrimonialismo, podem ser visualizadas e testadas com a utilização de matrizes clássicas, como K. Marx, no caso do feudalismo brasileiro, como em M. Weber, já que por abordagens distintas dizem que o modo de produção capitalista deriva do sistema feudal e, por consequência é possível a visualização das funções e estruturas do sistema agrário brasileiro.

Tais vertentes tomam as obras dos dois autores com as visões de 'etapismo' histórico do sistema agrário, ou com a apropriação de uma tipologia do Estado e formas de dominação para a explicação do sistema agrário (MARX, 1872; 2008) (MARX, 2009) (ANTUNES, 2005) (WEBER, 1983) (COMPARATO, 2011) (RUY, 1999) (PCB - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, s.d.).

As visões do feudalismo brasileiro levam à consideração de várias combinações para a explicação do estágio de desenvolvimento brasileiro: o capitalismo penetrou nas estruturas feudais brasileiras, ocasionando a modernização truncada e com assimetrias; o capitalismo convive com o feudalismo, o que significa a manutenção de estruturas díspares, em espaços e regiões distintas; o feudalismo antecede o capitalismo, isto implica em imaginar que o sistema agrário encontra-se, a depender da análise, em possíveis fases variadas de transformação em direção ao capitalismo (FRANK, 2012).

As visões do patrimonialismo permitem a captação das formas de dominação e das formas de organização do poder no sistema agrário brasileiro, inclusive nas relações de poder-dominação, e papel do sistema econômico e do poder econômico em relação com o poder político. Além disto, explicam as formas de representação e legitimação do poder na relação com o campesinato (FAORO, 1991) (SCHWARTZMAN, 1987).

De outro lado o papel da fazenda exportadora e do papel do sistema agrícola nacional na economia mundial tornou-se uma espécie de causa explicativa de fatores como as variações das economias regionais, da estrutura agrária latifundiária e das formas de trabalho e de mão de obra (BOSI, 1992) (COSTA, 2006) (GUIMARÃES, 2011) (FURTADO, 2006).

De certa maneira estas visões acabaram consagrando o 'padrão' da história agrária que seria dividido entre:

O 'plantacionismo' da colônia e do império-república velha;

O ajustamento do campo ao industrialismo, de 1930 à ascensão ditatorial;

A modernização agrícola após o golpe de 64 (LINHARES e SILVA, 1999).

No centro destes padrões há as formas variadas de trabalho, utilização dos recursos da terra, e ocupação das populações: escravismo, expansão colonizadora, migrações externas e internas, formas contratuais de serviço, de uso da terra, de trabalho empregado, entre tantos. A cada grande padrão corresponde uma forma de organização do trabalho e dos recursos da terra.

Com as bases explicativas acima se pode analisar a formação do sistema agrário contemporâneo a partir das estruturas sociais, jurídicas e econômicas construídas nos períodos colonial, imperial e do começo do século XX. Estas bases explicativas permitem analisar o sistema agrário brasileiro de várias formas:

De como se deu a formação do campesinato, e do camponês, dentro das estruturas de produção, e a posição funcional e na divisão do trabalho. Para tanto a consideração, ainda que genérica, de que em todas as formas produtivas sempre houve um contingente de população trabalhando à margem da fazenda exportadora, para a fazenda exportadora, ou de uma massa da população produzindo além da fazenda exportadora para as necessidades do mercado interno, das cidades, entre outros.

De como as estruturas de produção obedecem às lógicas funcionais de produção variada, tanto para o mercado interno, como para o mercado externo. Nesta lógica é possível a coabitação de populações 'livres' com mão de obra escrava, de pequenos produtores com produtores exportadores.

De como as formas jurídicas estruturam relações de trabalho e de relação com a propriedade, inclusive com as formas de circulação e comercialização da produção, de acordo com as formas da fazenda exportadora, mas além da fazenda exportador. Assim pode ocorrer trabalho escravo, mas, simultâneo, contratos de meação de produção. Há pluralidade de formas de uso da terra, com arrendamentos, meações e mesmo formas de trabalho empregado sem relação com o uso da terra. Há livres empreendedores abastecendo nichos de mercado ou de acordo com o ambiente e regionalidade da produção.

De como as estruturas administrativas e do Estado são moldadas para e sobre a estrutura agrária. Assim, a administração pode se utilizar de concessões de terras, com a facilidade ou a sub-rogação de concessões ao concessionário, desprezando as formas de propriedade privada. Ou, de outra maneira, induzir processos de ocupação regional com apropriação de espaços a título precário. A relação entre o poder econômico da terra e o poder político é plural, com arranjos que vão desde a outorga de poderes jurisdicionais e de polícia ao poder econômico agrário, ou com a utilização do poder agrário para os interesses territoriais e administrativos da administração. Em extremo, a administração pode criar um sistema de fomento e indução de modos de produção – como o fez a coroa portuguesa com a implantação da fazenda sucro-exportadora, ou com a criação de um sistema de seguridade social no campo, na ditadura militar, para o trabalhador empregado.

Em síntese provisória, estas abordagens historiográficas permitem a compreensão de processos, modos de produção, organização, estrutura e funcionalidade da produção, geografia e ambiente de determinadas relações de produção. Dentro deste contexto é possível descrever aspectos ambientais de produção e organização econômica, social e política, e de como se processam as variações e mudanças de relações econômicas e sociais. Na sequência do texto far-se-á a análise dos conceitos para a caracterização dos homens e mulheres envolvidos neste processo, e com a peculiaridade já insinuada nos itens anteriores: quem são os camponeses e as camponesas.

2.6 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPONÊS.

A caracterização do camponês neste trabalho opera com três possíveis compreensões. Uma, da historiografia, como visto nos parágrafos anteriores, para uma caracterização geral de que

no sistema agrário brasileiro sempre houve, com formas variadas, um contingente de gente empregada no campo para além e aquém da fazenda exportadora. Outra, simultânea àquela, da posição socioeconômica desta população no modo de produção e do universo de relações e de integração destas pessoas no cosmos social e político brasileiro. Há formas variadas de caracterizar o 'camponês' que vão de abordagens socioeconômicas às abordagens antropológicas (LOPES, 2012). Uma terceira, complementar às anteriores, jurídica, situa os camponeses e camponesas de acordo com os vínculos com a terra e os possíveis vínculos com os proprietários e detentores dos meios de produção.

Isto permite a interpretação abrangente dos camponeses, seus papeis e características. Isto também implica assumir a existência de ambivalências e uma propositalt tendência à generalização, com buscas à tomada homogênea desta categoria de pessoas. Para tanto, assumem-se franjas e ambivalências generalizadoras na construção e utilização do conceito de camponeses. Tais características inclusive para a abordagem de seções dentro desta homogeneidade como, por exemplo, a caracterização do trabalhador empregado dentro do universo maior dos camponeses:

> Isto significa, para começar, que devo apresentar o campesinato brasileiro, em todas as suas diferentes manifestações como sendo simplesmente um conjunto de elementos constituintes, dentre muitos outros, de um sistema social complexo mas unitário. Os múltiplos elementos, ou segmentos, que constituem este sistema estão relacionados de maneiras que determinam tanto o seu caráter individual quanto o caráter do sistema como um todo. Além do mais, as relações entre estes conjuntos de elementos e determinados fatos históricos redefinem e condicionam o caráter dos segmentos e o todo em determinados pontos no tempo, fornecendo, deste modo, uma série de novas configurações isto é, "sistemas-de-época", tais como o colonial, o imperial, e o republicano que, em determinadas circunstâncias, ajudam a salientar o aspecto temporal de nosso estudo. Mais importante para a presente tarefa é o fato de que a dinâmica destas complexas inter-relações altera a própria natureza da relação da parte com o todo neste caso a relação do campesinato, tanto diferencialmente quanto definido de maneira geral, com

> cada um desses sistemas constituindo assim um conjunto de processos integrativos que são receptivos tanto à pesquisa histórica quanto etnográfica, [...] (FORMAN, 1979).

Nesta pesquisa se valeu inicialmente daquela caracterização dos camponeses como produtores em complementação ou suplementação à fazenda exportadora, com relações e posições variadas no processo produtivo: ora em articulação direta com a fazenda exportadora; ora noutros papeis não realizados pela fazenda exportadora, na economia interna; ora em núcleos familiares; ora como empreendedor individual; ora como subcontratado da fazenda exportadora. Até este momento, fez-se a descrição do homem e das mulheres em formas e modelos de organização política, econômica e social. Agora, far-se-á a caracterização dos homens e mulheres nestes processos. Para tanto, há de verificar a existência de um conceito de camponeses e camponesas, ou de traços e elementos capazes de construir uma generalização do camponês.

Tratando do camponês como conceito, Teodor Shanin mostra que este conceito pode envolver, na verdade, uma mistificação, o que importaria em hipótese de nulidade, qual seja, a heterogeneidade do uso é fato e não permite a definição clara do que o seja e este conceito deve ser descartado. Assim, os camponeses podem ser contextualizados tanto como os trabalhadores do modo de produção feudal europeia como os indígenas coletores e agricultores dos Andes:

> A heterogeneidade dos camponeses é indubitável. Os camponeses não podem ser, de fato, compreendidos ou mesmo adequadamente descritos sem sua estrutura societária mais geral; e o mesmo é válido para o contexto histórico (na realidade, apenas analiticamente é possível dividir "o diacrônico" e "o sincrônico" nos fenômenos sociais) (SCHANIN, 2005).

Um segundo problema é o de estudo comparativo e da generalização que daí pode advir: camponesas são aquelas pessoas definidas por alguns critérios econômicos relevantes, excluídos do mundo da manufatura, no ambiente agrícola, com economia de subsistência, pelo controle dos meios de produção, entre tantos. Na verdade tal classificação é multidimensional já que a questão de ser possuidor, ou não, dos meios de produção não é homogêneo. Há agricultores camponeses assalariados; há agricultores camponeses com variadas formas de uso e apropriação da terra. Ou camponeses apresentam aspectos de organização política peculiares e generalizados. Ocorre que a generalização pode tanto ser o da descrição da submissão às formas arcaicas de mandonismo como o da constante agitação revolucionária (SCHANIN, 2005).

Outra forma de generalização é a de que podem ser detectados padrões de comportamentos, nos variados universos de camponeses no mundo. Outra forma de definição seria a de que é possível a captação generalização de formas de unidade e de organização social, daquilo que se convenciona camponês, permitindo a generalização (SCHANIN, 2005).

Esta peculiaridade, ou particularidade dos campônios pode ser entendida como um modo ou tipo de vida próprio dos camponeses:

> [...] pode-se isolar analiticamente uma dinâmica social específica da sociedade camponesa (é claro que, na realidade, a estatística e a dinâmica são indivisíveis). Particularmente a reprodução social, isto é, a produção das necessidades materiais, a reprodução dos atores humanos e do sistema de relações sociais mostram padrões específicos e genérico dos camponeses. Relevante, aqui, é o já referido aprendizado ocupacional dentro da família. (SCHANIN, 2005)

Por último, haveria um quadro reativo ou as peculiaridades de como os camponeses reagem às mudanças e às transformações. Os camponeses teriam assim formas e expressões próprias de reação aos câmbios e às mudanças sociais (SCHANIN, 2005). Neste quadro também há a forte carga ideológica ao se definir a forma de produção e o *ethos* camponês como oposição arcaica ao moderno, industrial[64]:

---

[64] Na abordagem sobre as lutas dos camponeses por direitos sociais, e direitos de proteção laboral, há uma parte da explicação do porquê do surgimento tardio dos direitos dos trabalhares rurais em função das formas peculiares de organização desta força de trabalho. Os trabalhadores rurais encontram-se em situação de dispersão. Não há formas de sociedade ou cooperação profissional. Ao contrário dos trabalhadores urbanos que se encontram congregados e em proximidade. O trabalhador urbano encontra-se mais próximo dos centros decisórios e também se abastece de ideologias que encorajam as lutas reivindicatórias. Ferrante, por exemplo, sugere que os trabalhadores urbanos desde cedo foram influenciados pela ideologia anarquista e, no seguir, com outros movimentos reivindicatórios e contestadores. O Estado brasileiro respondeu com velocidade às reivindicações, com a política 'paternalista', com o objetivo de englobar os conflitos laborais à órbita do Estado (FERRANTE, 1976, p. 189-190). Segundo a Autora, há dois argumentos usados para não se estender ao campesino os direitos já existentes ao trabalhador urbano: danos à economia nacional ou peculiaridades da vida rural. Há histórica resistência dos empregadores rurais em obedecer aos direitos sociais do trabalho (FERRANTE, 1976, p. 190). Como o Estatuto do trabalhador rural não foi pensado para a solução do problema do campo, a autora o vê como forma de enfrentar a mobilização de ligas camponesas e outras organizações insurgentes da década de 60 (FERRANTE, 1976, p. 197). Já o FUNRURAL representa a lógica de Estado racional, livrando-se dos esquemas da legislação 'populista' (FERRANTE, 1976, p. 197-198). A Lei Complementar n° 71 - PRORURAL - revogou a parte da Lei n° 4.214 que tratava da previdência social e serviços de saúde do trabalhador rural (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971) (BRASIL LEI N° 4.214, 1963). A lógica do PRORURAL foi assumir os encargos de direitos sociais que são serviços públicos e não assumir os problemas de relação contratual

> Nos marcos desse processo, a agricultura camponesa foi e permanece sendo apresentada pelas teorias dominantes como um obstáculo ao *progresso* e à *modernidade*, duas noções vagas, mas extremamente funcionais como alavancas ideológicas para a legitimação de políticas anticamponesas. Para esse posicionamento convergiram tanto teóricos liberais como marxistas, o que explica o fato de que até hoje as formas de produção e reprodução da agricultura familiar camponesa sejam tão mal compreendidas e tão desvalorizadas como esteios do desenvolvimento rural e como estratégias para o

---

laboral entre os agentes do campo, empregador e empregado. O empregador arcava com custos inferiores àqueles do sistema urbano, do INPS. Todavia, as definições de trabalhador rural do PRORURAL são mais abrangentes que aquelas do Estatuto. Talvez tenha sido a intenção do legislador englobar os segurados pelo termo abrangente daqueles que têm atividade de 'natureza rural' (FERRANTE, 1976, p. 198-199). Os benefícios são estreitos se comparados àqueles do sistema do trabalhador urbano. Benefício no valor de 1/2 salário mínimo nacional. Pelo lado do custeio e das contribuições de natureza tributária, são diluídas nas operações econômicas agrícolas (vendas de produtos) e das empresas tipicamente contribuintes do meio urbano. A sistemática é mais limitadora ao se possibilitar o benefício exclusivamente ao chefe de família, com vedação de percepção por qualquer outro componente da família (FERRANTE, 1976, p. 200). O PRORURAL trazia o objetivo de acomodar reivindicações dos trabalhadores, porém de maneira distinta àquela do Estado 'populista'. O PRORURAL/FUNRURAL esvazia a demanda dos sindicatos rurais já que a relação do trabalhador passa a ser com o agente do Estado responsável pelo FUNRURAL. O FUNRURAL substitui as funções assistenciais anteriormente representadas e assumidas pelos sindicatos. O FUNRURAL passa a servir como elemento de contenção da migração campo-cidade, mais um instrumento de fixação, evitando o êxodo rural. A autora fala que o Estado da ditadura civil-militar procurou transmitir a imagem de planejamento, de racionalidade nas ações (FERRANTE, 1976, p. 202). Estas ações da ditadura podem traduzir, então, que o projeto da ditadura representava, em certa medida, a superação de algumas estruturas que se mostravam obsoletas ao projeto modernizante. Esta questão é aprofundada no capítulo 3 (3, abaixo). Por consequência, os trabalhadores rurais não foram informados de conteúdos libertários ou reivindicatórios com a mesma intensidade. Há de se analisar se a edição de direitos sociais para o trabalho urbano não foi, na verdade, uma forma de ajuste do projeto de desenvolvimento industrial que carecia de rede protetora do trabalhador urbano, ainda que criticável, para atender aos processos de industrialização nacional. Assim, o fato de que as normas laborais urbanas sejam remotas às normas laborais rurais não é consequência de uma melhor organização reivindicatória citadina- proletária. Uma parte da explicação estaria no ajuste das formas de produção nacional ao intento de criação da indústria nacional. O Estatuto do trabalhador rural é parte de estratégia de assimilação de massas pelo Estado 'populista'. Foi mais um instrumento de mobilização populista de potencialidades de extensão do regime jurídico capitalista ao campo do que efetivamente a realização de um programa normativo (FERRANTE, 1976, p. 194). Houve desinteresse da esquerda na tramitação do projeto. A autora vê o projeto como algo de interesse da elite industrial que queria aumentar a massa de possíveis consumidores (FERRANTE, 1976, p. 195). O Estatuto não refletiu o quadro concreto das relações laborais no campo com a diversidade de formas contratuais: meeiros, jornaleiros, sazonalidade. Segundo a autora, houve a transposição do regime laboral urbano ao trabalhador rural (FERRANTE, 1976, p. 195). Não houve a devida tutela dos contratos como o de parceria, que é situação para-laboral, ou da simulação por empreitada (FERRANTE, 1976, p. 196).

> abastecimento alimentar das sociedades contemporâneas. (PETERSEN, 2013)

Há a definição do que sejam os camponeses num documento oficial, de organismo internacional, ainda em elaboração, na ONU. A declaração de direitos dos camponeses e pessoas que trabalham na terra, em elaboração na ONU, procura definir camponeses como:

> 1.For the purposes of this Declaration, the term peasant means any woman or man who engages in—or who seeks to engage in—small-scale agricultural production for subsistence and/or for the market and who relies significantly, though not necessarily exclusively, on family or household labour and other non-monetized ways of organizing labour. 2. This Declaration applies to any person engaged in artisanal or small-scale agriculture, livestock raising, pastoralism, fishing, forestry, hunting and gathering, and handicrafts related to agriculture or a related occupation in a rural area. 3. This Declaration also applies to indigenous peoples working on the land, transhumant and nomadic communities and the landless. 4. This Declaration also applies to salaried workers, regardless of their legal status, on plantations and large farms and in agro-industrial enterprises. (UN, 2017).

Esta definição é aplicável às configurações do trabalho nos dias de hoje e o seu aproveitamento para a caracterização do campesinato no período colonial, e na formação do sistema agrário nacional dos séculos XIX e XX, merece cautela. Todavia, alguns elementos desta caracterização são aplicáveis mesmo às formas anteriores e, para os objetivos deste trabalho, caracterizam bem os camponeses. Isto significa imaginar que esta categorização possa servir tanto como ferramenta para análise diacrônica, como sincrônica. A tese tem por objeto de problematização os camponeses nos anos 60 e 70 do século XX, no Brasil e, portanto, a definição da declaração é de valia e compreensiva deste universo de pessoas:

> Isto significa, para começar, que devo apresentar o campesinato brasileiro, em todas as suas diferentes manifestações como sendo simplesmente um conjunto de elementos constituintes, dentre muitos outros, de um

sistema social complexo mas unitário. Os múltiplos elementos, ou segmentos, que constituem este sistema estão relacionados de maneiras que determinam tanto o seu caráter individual quanto o caráter do sistema como um todo. Além do mais, as relações entre estes conjuntos de elementos e determinados fatos históricos redefinem e condicionam o caráter dos segmentos e o todo em determinados pontos no tempo, fornecendo, deste modo, uma série de novas configurações isto é, "sistemas-de-época", tais como o colonial, o imperial, e o republicano que, em determinadas circunstâncias, ajudam a salientar o aspecto temporal de nosso estudo. Mais importante para a presente tarefa é o fato de que a dinâmica destas complexas inter-relações altera a própria natureza da relação da parte com o todo neste caso a relação do campesinato, tanto diferencialmente quanto definido de maneira geral, com cada um desses sistemas constituindo assim um conjunto de processos integrativos que são receptivos tanto à pesquisa histórica quanto etnográfica,

[...]

Esta produção inicial de mercadorias (de safras de exportação para o mercado externo, e de alimentos para as "plantations" e para os crescentes centros urbanos) marca a emergência de um campesinato no Brasil. Embora certamente ofuscada pelo setor dominante da economia rural, de exportação, a produção camponesa para o mercado interno sempre foi uma atividade comercial importante desde os tempos coloniais. Na verdade, a caracterização popular da história agrária brasileira em termos de propriedades extensivas, senhores e escravos, e da produção para o mercado europeu, é inadequada à compreensão da atual crise agrária no Brasil. A "plantation" escravista que foi projetada, tanto para frente como para trás, como protótipo do sistema social brasileiro desde a colonização até o início da era industrial, na verdade teve a sua expressão mais plena no século XIX (Lockhart 1972:12-13). O sistema socioeconômico colonial era muito complexo, e provavelmente a economia baseada nas sesmarias não estava primordialmente centrada na exploração do açúcar, mas sim na geração de renda para a Coroa portuguesa — qualquer que fosse a fonte (FORMAN, 1979).

Assim, camponeses são homens ou mulheres que trabalham: em pequena escala da produção, tanto para a subsistência como para a venda ao mercado; em organização familiar, ou não, incluindo formas de relacionamento e organização da produção e do trabalho sem necessariamente vínculos de dinheiro nas relações de produção; pessoas que desenvolvem estas atividades no espaço rural; pessoas que desenvolvem as atividades agrícolas, incluindo atividades que são produções artesanais, pastorícia, pescam, extrativismo, atividades florestais, caça e coleta; finalmente, o camponês também pode ser entendido como a pessoa que trabalha em remuneração dada pela empresa agrícola, ou pela grande fazenda, ou pelas grandes plantações.

As ambivalências e generalizações permitem que se encaixem alguns elementos caracterizadores do camponês nos propósitos deste trabalho. Por exemplo, a utilização de mão de obra escrava ainda no período colonial gerou duas situações, a primeira, o fato de que o abastecimento das lavouras escravocratas se fazia com outros produtores livres, satelitários à grande lavoura, camponeses; segundo, que com a abolição servil o contingente de escravos formará uma parcela significativa de gente empregada na produção agrícola, ou pecuária, ou em pequenos núcleos produtores, ou como mão de obra remunerada nas fazendas. Mais ainda, como negativa geral, o trabalho escravo não se afeiçoa com o universo descritivo do camponês:

> Portugal já estava bastante familiarizado com as vantagens econômicas da escravatura, e rapidamente se adaptou aos seus vícios sociais no Brasil. Não obstante, a sesmaria representava uma adaptação ecológica radical, sem precedentes na economia de pequenas fazendas do próprio Portugal, e com apenas ligeiras semelhanças com a plantação escravista "clássica" que se desenvolveria no Brasil no século XIX. Para começar, a riqueza principal a ser tirada do cultivo do açúcar estava no seu processamento e no seu transporte, e não no cultivo propriamente dito. No centro da instituição da sesmaria ficava o engenho, um moinho movido por animais para o esmagamento da cana-de-açúcar. Estas operações eram

> altamente capitalizadas, e frequentemente utilizavam trabalho escravo obtido através da consignação de açúcar refinado para um mercador de escravos. Devido aos altos custos da manutenção de uma população escrava residente, o período colonial nunca sustentou fazendas muito extensivas, com centenas de escravos importados. Embora até cinquenta escravos pudessem ser empregados num só engenho, a produção de açúcar em empreendimentos satélites exigia o trabalho de apenas dez a vinte escravos, não mais do que isto. Inúmeras propriedades de menor porte que forneciam cana-de-açúcar para os moinhos frequentemente operavam com apenas um ou dois escravos, e algumas, naturalmente, operavam sem nenhum. Em todos estes casos, a verdadeira produção de cana-de-açúcar para processamento era realizada pelos cultivadores menos afortunados, que 37 compravam ou alugavam terras dos sesmeiros. Deste modo, as grandes propriedades não constituíam uma forma monolítica de exploração agrícola (FORMAN, 1979).

Depois da abolição, a plantação exportadora manteve-se à custa de mão de obra contratada, não servil. A migração de um sistema de emprego de mão de obra para o outro não representou a assunção pela lavoura cafeeira de toda a mão de obra livre. É prudente imaginar que a lavoura exportador-monocultora aproveitou parte da mão de obra livre, já existente, mas também se valeu de outros fluxos, como o próprio fluxo migratório para atender à nova organização produtiva, sem trabalho escravo. O aproveitamento da mão de obra de reserva não significa a supressão dos meios de produção deste universo de pequenos produtores:

> Desde o início a escravidão também começou a canalizar o seu produto para o mercado livre de trabalho. Mesmo incompletos — como aliás permanecem até hoje — os dados históricos indicam que desde os primórdios do período colonial existia uma vasta população de camponeses livres entregue a uma ativo comercio interno. A mudança da lavoura escravista para um sistema de plantation sem escravos, entre 1888 e 1889, ocorreu com pouca – se alguma – alteração nas relações estruturais no campo brasileiro, indicando que a transição do trabalho escravo para o trabalho livre já estava se dando antes da Abolição. Os padrões de trabalho permaneceram quase sempre os mesmos, só que agora os negros livres estavam atados à terra por um sistema de débito e crédito (com recursos limitados e sem ter para onde ir). Depois da Abolição, o ex-escravo, já trancafiado à sociedade colonial brasileira e essencial ao seu contínuo crescimento econômico, permaneceu parte integrante da economia rural e dos ofícios artesanais urbanos em expansão.

> [...]
> Através de sua história, portanto, o sistema agrário brasileiro tem abrigado uma mão-de-obra diversificada, organizada numa variedade de formas de posse da terra.6 Camponeses, conhecidos por diversos nomes tais como lavradores, moradores, e foreiros, tiveram diferentes vinculações socioeconômicas com os senhores de engenho. Uma história adequada destes padrões de posse da terra ainda está para ser escrita, mas o modo pelo qual emergiu, de uma maneira geral, um campesinato brasileiro pode ser reconstituído a partir de um certo número de fontes. (FORMAN, 1979)

Portanto, o trabalho dentro da fazenda exportadora, sob regime de escravidão, exclui este universo de pessoas do conceito de camponês. De outro lado, sobretudo em períodos posteriores à abolição do trabalho escravo, o trabalho dentro da fazenda exportadora permite caracterizar o empregado, o trabalhador, como camponês[65].

[65] Isto leva ao ponto crítico de não inclusão dos escravos como camponeses. Embora inclua, por exemplo, os fugidos do regime cativo. Há um limite na nota generalizadora e ambivalente que é a natureza de trabalho livre para a caracterização do camponês, ainda que regida a amplitude desta liberdade por série variada de vínculos com maior, ou menor, sujeição ao poder econômico e político.

Pode-se visualizar isto de duas maneiras: primeiro, o fluxo de migrantes europeus para o centro e sudeste fez-se com o emprego da mão de obra migrada para o trabalho na lavoura, com limitações de acomodação e cultivo próprio, dos migrantes; segundo, no sul a migração fez-se pelo estabelecimento do migrante em núcleos próprios, sem o emprego nalguma lavoura exportadora.

A produção camponesa voltada ao mercado interno, ou à reserva de mão de obra à plantação exportadora, foi setor quantitativamente significativo da economia nacional, envolvendo camponeses em variadas situações jurídicas, e de variadas funções no sistema econômico, ou com funções e posições variadas no sistema social (FORMAN, 1979). Como mostra o autor:

> Desde os primórdios da colonização o camponês brasileiro tem sido um vendedor de gêneros alimentícios em feiras locais. Enquanto que a maior parte da produção dos camponeses era certamente para consumo doméstico, o fato de se destinar os excedentes para venda marcou o princípio de uma atividade comercial interna no campo brasileiro. A entrada do campesinato nesta arena comercial foi instigada pela falta crônica de alimentos numa economia orientada para a exportação, o que o levou a vender uma parte de sua safra na fazenda vizinha, na cidade mais próxima, e mesmo nas cidades costeiras em crescente desenvolvimento. Tem-se especulado se este fluxo direto de produtos de varejo de um grande número de produtores para um número limitado de consumidores fora inicialmente constituído de uma série de transações horizontais conduzidas através de um comércio de troca. No entanto, todos os relatos de viagem da época tornam claro que a produção estava sendo vendida em troca de dinheiro vivo. Há indícios mais do que passageiros que naquela época já havia mercadores engajados na compra e no comércio por atacado de alimentos em cidades nucleares do interior. Armazéns operados por atacadistas existiam em centros urbanos ao longo da costa durante o período colonial, e podemos supor que as dificuldades de transporte e de comunicação entre estas cidades costeiras e os supridores espalhados pelo interior tornavam necessária uma multiplicidade de mercados locais (FORMAN, 1979).

Esta lógica de constelação de produtores voltados ao abastecimento interno sofreu variações ao longo do tempo, inclusive ditando ou sendo impelida por dinâmicas econômicas regionais. Por exemplo, a cultura do gado nos campos do sul do Brasil atendeu à demanda do centro mineiro de Minas Gerais, isto no século XVIII. A mesma cultura de pastoreio serviu de expansão econômica val-franciscana, no sertão nordestino, voltada ao abastecimento das regiões citadinas e também às atividades agrícolas monocultoras do litoral do nordeste.

Já no século XIX o fenômeno da migração vai organizar diferentes escalas e formas de produção com a mão de obra europeia: no sul, por exemplo, forma-se uma constelação de artesãos e pequenos produtores agrícolas para atender à própria cultura de gado como outros centros regionais (o sudeste inclusive). Os migrantes europeus na região sudeste vão se organizando com produções marginais à grande plantação ou com produções para as cidades com crescimento populacional expressivo para a época. (STÉDILE, 2011).

Na continuidade da caracterização, o trabalho familial é a base de uma quantidade de gente empregada nas atividades agrícolas, de formas variadas. As famílias trabalham tanto em subsistência, como aproveitadas pela fazenda exportadora, como para a produção em escalas variadas para o mercado interno, ou externo:

> O camponês do Brasil colonial estava organizado em regimes familiares que produziam colheitas comerciais para o mercado exportador e gêneros alimentícios para consumo doméstico vendendo os seus excedentes em feiras locais e suplementando sua renda através de uma variedade de ocupações artesanais. Vivia em pequenas vilas, povoados e cidadezinhas, em aglomerações espalhadas pelo vasto interior do país. Reconhecia a autoridade do padre, prestava suas homenagens aos santos, e oferecia trabalho e fidelidade a algum membro da classe proprietária, em troca de uma parcela de terra para cultivo. Historicamente, ele era o mesmo ser dependente (FORMAN, 1979)

De outra forma, a atividade em pequena escala, com variações sobre o tipo de atividade em pequena escala, desde o extrativismo, como dos produtores da região amazônica, por exemplo, os laticínios, a pequena lavoura ou pequena indústria agrícola, no sul e sudeste, ou nas pequenas porções de terras na margem do nordeste, ou mais recentemente como produtores hortifrutigranjeiros nos cinturões de cidades. Ou mesmo com produção especializada para atender à fazenda exportadora, ou a empresa industrial.

Finalmente, uma parcela significativa de pessoas vivendo em áreas rurais, ou periféricas às áreas rurais, empregando-se mediante salário às atividades da fazenda exportadora, ou da fazenda industrial. Os trabalhadores do campo, os empregados do campo, os assalariados do campo formam a categoria de maior interesse à observação e problematização desta tese.

A partir da industrialização acentuada do século XX as formas de relacionamento das camponesas e dos camponeses com os mercados citadinos e com a fazenda exportadora sofrerão mudanças e variações. As demandas do setor industrial exigem uma nova conformação da relação dos camponeses e das camponesas e uma nova configuração das formas relacionais jurídicas e obrigacionais na produção e comercialização. Embora persistam as formas de contratação em camadas haverá o advento de nova forma contratual, de subordinação, pelo trabalho empregado.

2.7 CAMPONESES E VÍNCULOS OBRIGACIONAIS.

Os vínculos obrigacionais que situam e caracterizam o camponês apresentam variações nos períodos colonial, imperial e republicano. Todavia, estas variações se processam como diferenciações que respeitam um núcleo comum: o da existência de

produtores orbitais à fazenda exportadora. Neste item far-se-á a abordagem de como estas variadas formas obrigacionais apresentam as características típicas em cada período da história brasileira.

Esta parcela do sistema econômico formada por camponeses dedicava-se ou à agricultura de subsistência, nos casos nos quais servia às variadas formas jurídicas e sociais de complementação da mão de obra escrava, ou depois da abolição, à plantação monocultora, ou à produção de bens complementares à plantação exportadora, ou mesmo à dinâmica do mercado interno por determinados bens (primeiro à própria fazenda exportadora, depois também à economia urbana). Inclusive, este setor da economia explica a ocupação de territórios não preenchidos pela plantação exportadora, e também a articulação de parcelas do território entre si, e mesmo os fluxos populacionais dentro do território. Como mostra Forman:

> Dentro de um período relativamente curto, outras adaptações ao sistema de posse da terra tornaram-se necessárias, tanto para o abastecimento de cana-de-açúcar aos engenhos quanto para o fornecimento de alimentos a uma população em crescimento. Por volta do século XVIII, propriedades menores, que se chamavam "datas de terra", começaram a ser distribuídas, inicialmente a colonos que tinham vindo dos Açores, com o objetivo de praticar agricultura diversificada baseada no trabalho familiar.5 Estas "datas de terra", ou fazendas camponesas, eram estimuladas com o intento de solucionar o problema de suprimento interno de alimentos num sistema agroexportador, um problema aliás que aflige o governo brasileiro até os dias de hoje. (FORMAN, 1979)

A hegemonia do sistema de plantação exportadora não pode ser tomada como o sinônimo de predominância absoluta, ou mesmo de totalidade descritiva do sistema econômico, social e político nacional, ainda que tenha adquirido o estereótipo de protótipo da organização social brasileira a partir do século XIX.

A empresa colonial Portuguesa envolveu a fixação de empreendimento agrícola que fosse potencialmente rentável e com a capacidade do povoamento - com expansão - por sobre o território. Para a realização dos objetivos administrativos territoriais e de sucesso econômico, a forma inicial foi a das sesmarias (FORMAN, 1979, p. 50). A forma das sesmarias, porém não pode ser a explicação de todo o empreendimento já que o regime de sesmarias indica apenas a forma normativa de ocupação do solo e atribuição de direitos e exercício de autoridade. Alguns elementos como técnica de produção e de organização, forma de capitalização, e estruturação da autoridade administrativa são componentes nucleares deste sistema e não podem ser apreendidos apenas pela forma jurídica e administrativa das sesmarias[66]. Como atesta Forman:

[66] 'Alguns trabalhos têm enfatizado, primordialmente, o carácter condicional da concessão dos direitos sesmariais no Brasil (Varela 2005), a partir da leitura da legislação específica e da prática dos pedidos e deferimentos das datas de terra. Outros buscaram mostrar o carácter de "legislação" que as cartas de sesmarias adquiriram em situação de colonização na América portuguesa, assim como sua utilização pelos sesmeiros para a garantia da titularidade da propriedade em meio a contendas territoriais (Mota 2012). Uma característica que por vezes se sobrepunha à condicionalidade daqueles direitos e elevava sesmeiros à condição de proprietários de terra, sendo a carta utilizada como título em momentos de venda de parcelas da terra, por exemplo, à revelia das cláusulas de cultivo e ocupação dos terrenos. A titularidade funcionava, então, como garantia jurídica e social de direitos proprietários dos sesmeiros, e daí sua importância, por um lado, para aqueles homens que buscaram conquistar as terras palmarinas, e, por outro, para a territorialização do império português no ultramar. A construção do território colonial dependia da capacidade da coroa de exercer sua soberania sobre as porções de terra. O que era tentado através das instituições da administração colonial (vilas, câmaras, tribunais, cargos civis e militares, etc.). As jurisdições das sesmarias podem ser entendidas como um exercício de direitos, e, então, como uma forma de territorialização do espaço e exercício da soberania na América portuguesa (Serrão 2014).' (DAMASCENO, 2017).

Através de sua história, portanto, o sistema agrário brasileiro tem abrigado uma mão-de-obra diversificada, organizada numa variedade de formas de posse da terra. Camponeses, conhecidos por diversos nomes tais como lavradores, moradores, e foreiros, tiveram diferentes vinculações socioeconômicas com os senhores de engenho. Uma história adequada destes padrões de posse da terra ainda está para ser escrita, mas o modo pelo qual emergiu, de uma maneira geral, um campesinato brasileiro pode ser reconstituído a partir de um certo número de fontes. [...] O lavrador era um cultivador pequeno e independente, com um papel importante na economia açucareira do século XVI. Ele cultivava cana-de-açúcar na sua própria terra e a vendia aos engenhos (moinhos de açúcar movidos a vapor), os quais eram obrigados por lei a processar a cana-deaçúcar (Canabrava 1967:45-47. O termo lavrador era alternativamente aplicado a um parceiro de uma grande "plantation" que não pagava renda ou taxas. Ele "...podia construir uma casa, manter outras terras, ocasionalmente ter um escravo, mas a sua obrigação principal era plantar cana-de-açúcar para o dono do engenho" (Diegues Júnior 1959:106-7). O morador também residia nas terras do engenho no início do período colonial. O morador não era obrigado a plantar cana; no princípio, ele era uma pessoa à qual o dono da propriedade deu um pedaço de terra, ajudando-o a construir a sua casa e a plantar roças de verduras, legumes, milho, feijão, batata doce e aipim; em troca, ele ficava sujeito ao pagamento de uma taxa, que aliás muitos proprietários acabavam por não cobrar, pois era muito pequena a quantia. Em lugar disto, o proprietário recebia do morador gêneros alimentícios que eram considerados mais um presente do que um pagamento (ibid., 107). Os moradores, no entanto, não eram apenas fornecedores de alimentos; eles constituíam uma reserva de mão-de-obra para a indústria açucareira, e eram obrigados a dar vários dias de trabalho, mediante pequena remuneração (ou, às vezes, nenhuma) ao senhor de engenho (Andrade 1964:79). Como veremos adiante, essas relações de troca tomaram um aspecto inteiramente diferente no século XX, na medida em que o mercado interno para gêneros alimentícios no Brasil tornou-se mais comercializado, e as exigências da produção para exportação determinavam uma exploração mais rigorosa do trabalho. Os foreiros são ainda outro segmento da população camponesa brasileira com raízes profundas no passado colonial. Os foreiros originalmente alugavam dos senhores de engenho terras marginais, nas quais cultivavam lavouras de subsistência. Além da baixa renda que pagavam, eles faziam trabalho do tipo corveia durante as épocas de plantio e de colheita. A importância deste arranjo cresceu com o desenvolvimento da economia algodoeira (Andrade 1964:109), e hoje encontramos arranjos temporários de aluguel pelos quais o proprietário da terra recebe somente pequena quantia anual a título de aluguel, mas um compromisso bem importante de mão-de-obra na limpeza de terras virgens. (FORMAN, 1979)

A forma do empreendimento adotou certa técnica de produção que foi o engenho açucareiro. O empreendimento do engenho tinha a forma de agregar valor não no cultivo canavieiro propriamente dito, mas sim no processamento - a produção do açúcar – e no emprego de técnicas para o transporte do produto (e, por consequência, a oferta nos mercados europeus). Vê-se que o cultivo da cana-de-açúcar, no sistema da fazenda exportadora, incluía assim produtores-agricultores no cultivo em formas de trabalho e com técnicas distintas ao processamento açucareiro. A intensiva utilização de mão de obra escrava residia principalmente no trabalho de processamento do engenho e, embora houvesse o emprego no cultivo, este contou também com formas de participação de outros agricultores. A existência de contratações em camadas a depender do tamanho do empreendimento foi bastante comum (ARRIGHI, 1997).

A expressão 'contratação em camadas' foi utilizada por Giovanni Arrighi para a descrição do modelo de desenvolvimento econômico do sudeste asiático, mormente do sucesso do 'milagre' japonês. Em termos gerais a contratação em camadas é forma de articulação do processo de produção envolvendo contratos múltiplos, entre os vários atores de produção, numa forma piramidal, na qual os vínculos são permeados por hierarquia e uma ligação de coesão distinta às formas de contratação mais frouxas e instáveis de sistemas produtivos competitivos, embora descentralizados. No caso, embora a tese tome como ponto de partida o conceito de Arrighi para a descrição de atividades industriais do século XX, o sistema agrícola da plantação fazendeira brasileira colonial também obedecia à lógica descrita por Arrighi.

Primeiro, o sistema de contratação é descentralizado envolvendo vários núcleos produtivos pequenos e médios, como se detecta no sistema agrário colonial. Em termos econômicos o valor agregado do produto depende em larga medida destas atividades pequenas e médias. Ao mesmo tempo em que há esta descentralização, há forte estratificação permitindo a definição de linhas de contratantes primários – diretamente articulados com o setor fazendeiro exportador -, secundários, terciários, entre tantos, com especificação de tarefas mais simples ou com maior emprego de técnicas produtoras com tecnologia intensiva.

Outra característica do sistema de contratação em múltiplas camadas é o poder do poder econômico do produtor final, a fazenda exportadora, que exerce forte ascendência competitiva sobre os secundários, terciários e demais. Este ponto é particularmente importante, pois a coerção da fazenda exportadora depende da ascendência que esta tem sobre o centro do poder político, deslocando a jurisdição sobre o trabalho e as atividades econômicas para o contrato, e não para instâncias reguladoras da administração ou, transformando as instâncias administrativas do Estado objeto de captura pela fazenda exportadora. Um último ponto identificador da contratação em camadas é que ela é a reprodução das desigualdades sociais macro, ou seja, os setores que formam a terceira ou camada além da terceira são os despossuídos ou com baixo aproveitamento da renda de todo o processo (ARRIGHI, 1997, p. 65-76).

Segundo Forman, no cenário agrário do Brasil colônia havia o grande engenho, empreendimento com emprego de algo em torno de 50 escravos, e também a participação de pequenos engenhos com dois escravos, em sistema de contratação em camadas, ou subcontratações. A comodidade da mão de obra escrava foi prolongada e disseminada pelo complexo sistema de contratação em camadas (FORMAN, 1979, p. 50-52).

O aproveitamento da mão de obra escrava pelos empreendimentos agrícolas e mesmo pela iniciante estrutura administrativa da colônia gerou um vínculo de sujeição econômica entre sesmeiros, senhores de engenho, arrendatários e, do outro lado, o escravo. O tratamento como coisa, e não sujeito de direito, do escravo, impediu a formação de vínculos sinalagmáticos entre a mão de obra e o senhorio da então nascente colônia portuguesa.

Assim, as formas assimétricas de patronagem ou senhorio agrícola, e escravidão no Brasil desenvolveram-se com a presença de vínculos sobre mão de obra de dupla natureza:

Uma parte dos vínculos foi estabelecida não com o feixe de laços entre sujeitos por *status*, próprio do sistema feudal, ainda que estes vínculos fossem de servidão, vassalagem ou patronagem, mas típicas relações econômicas;

De outro lado, vínculos de escravidão que não permitiam sequer a consideração da mão de obra como sujeito, ainda que sujeito subalterno, gerando o exercício possessório sobre seres humanos. Nos dizeres de Hentschke para caracterizar o sistema escravocrata implantado por Portugal:

> [...] a escravidão ligada à plantação, um empreendimento mais 'industrial', e não a escravidão patriarcal dos camponeses indígenas, permaneceu economicamente importante. (HENTSCHKE, 2015).

Se por um lado os vínculos entre grande parte da mão de obra ficaram à margem de relações entre sujeitos, já que os escravos não tinham este *status*, de outro lado o grande contingente dos camponeses firmou formas variadas de estabelecimento das unidades de produção. A forma administrativa do empreendimento agrícola na colônia foi o regime de sesmarias. Porém, o sistema de sesmarias no Brasil colônia não ficou limitado à execução da exploração econômica pela sesmaria, como decorrência da concessão real ou donatarial, e sim pela assunção das prerrogativas políticas e administrativas pelo sesmeiro. A outra prática do sesmeiro foi justamente a contratação arrendatária de frações de terras. Outra forma de assentamento da população nas atividades agrárias foi sob o regime de 'datas de terra', extensão menor do que as grandes sesmarias e arrendamentos, especialmente voltada ao assentamento de produtores para o mercado interno.

No período colonial, as formas de relacionamento entre senhores detentores de concessão, arrendatários, sesmeiros e os agricultores criou figuras distintas. O foreiro, o morador ou o lavrador. Em comum aos três o entrelaçamento com a plantação-exportação. Nuns casos, compromissos de dias ou jornais de trabalho, noutros casos remuneração por produtos, em muitos o laço com a produção de cana para o engenho principal (FORMAN, 1979, p. 54). As formas do período colonial foram se adaptando às novas formas de organização econômica, política e social, no império e na república. A constante de todos os períodos é a existência de vínculos muito próprios, desenvolvidos para atender à dinâmica econômica local, às instituições locais, às formas de produção local[67].

[67] A abordagem crítica sobre o sistema de produção e das relações de produção no universo brasileiro remetem, vez mais, a Polanyi: 'O padrão de mercado, relacionando-se com um motivo peculiar próprio, o motivo da barganha ou da permuta, é capaz de criar uma instituição específica, a saber, o mercado. Em última instância, é por isto que o controlo do sistema económico pelo mercado é consequência fundamental para toda a organização da sociedade: significa, nada menos, dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. Em

vez de a economia estar incrustada nas relações sociais, são as relações sociais que estão incrustadas no sistema económico. A importância vital do factor económico para a existência da sociedade antecede qualquer outro resultado. Desta vez, o sistema económico é organizado em instituições separadas, baseado em motivos específicos e concedendo um status especial. A sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis. Este é o significado da afirmação familiar de que uma economia de mercado só pode funcionar numa sociedade de mercado.' (POLANYI, 2016). Esta dinâmica é propria da economia de mercado capitalista. Portanto, no universo brasileiro, não são as relações sociais que estão incrustadas na economia; a economia está encrustada nas relações sociais.

A reação ou a passagem da escravidão ao trabalho do regime do livre negócio jurídico explica e reforça a ideia de complexidade do sistema agrário, antes, durante, e depois do século XIX. A abolição tanto readequou a mão de obra escrava ao sistema já existente de contratação da mão de obra camponesa, isto mostra a característica de resiliência do sistema da plantação exportadora, e também de como se adaptou ao trabalho do livre negócio jurídico e *livre* contratação da mão de obra (FORMAN, 1979, p. 48-49).

Embora o fluxo de migrantes seja importante ou capital para o preenchimento da mão de obra, esta não é a razão explicativa para a resiliência do sistema com a abolição: grande parte da mão de obra aproveitada ou substituída ao escravo era de, agora, libertos, e sobretudo dos contingentes de camponeses das várias camadas do modo de produção agrícola.

Outras formas de arranjos envolveram a especialização espacial por áreas do território, mantendo subsistemas dentro do sistema global. Assim, por exemplo, o regime de exploração do trabalho migrante no centro-sul foi distinto à sobrevivência de formas tradicionais no Nordeste. No centro-sul os migrantes foram organizados em unidades de produção de excedentes para as fazendas exportadoras, ou de migrantes fixados em unidades de subsistência para o aproveitamento de mão de obra na fazenda exportadora. Ou, de outra maneira, a formação de núcleos de colonização no Sul foi elaborada para o abastecimento de demandas do mercado interno com a especialização funcional e de produção.

A fazenda exportadora como núcleo da vida social brasileira trouxe consigo a visão de uma forma de organização social e política com o estereótipo de algumas figuras do mando local rural. Dentre estes estereótipos a figura do 'coronel', ou do 'caudilho' nas regiões meridionais. Esta estereotipia sempre envolve as relações entre esta liderança rural e o contingente de camponeses e camponesas. Deve-se ver que a ideia de camponesas e camponeses no Brasil é sempre contextualizada com a presença do patronato rural ou, mais tarde, com a substituição da figura do patronato por outras figuras de mando nas áreas rurais. É de se frisar que, como dito por Forman, esta visão nucleada na fazenda concretiza-se no século XIX[68].

Para a análise do sistema político do período imperial, pode-se valer tanto a análise de Richard Graham, de clientelismo, na qual o Estado negocia favores, como aquela de Uericoechea, de que havia delegações de parte da potestade pública em favor dos senhores locais (como no Império, com a Guarda Nacional). Tarefas típicas do Estado foram delegadas à guarda nacional, à Igreja, todas com participação do poder local rural: registros públicos, segurança, atividade tributária, entre tantas. As duas visões relatam formas diferentes de formação do Estado brasileiro. Uma, do contratualismo, da expansão da sociedade de consumo, do feudalismo ao capitalismo; outra, da expansão do Estado, pela cooptação, clientelismo e, não poucas vezes, autoritarismo (CARVALHO, 2005).

---

[68] Pode-se associar a mudança do panorama às transformações globais da economia mundial e, seguindo Polanyi, no momento do império da economia de mercado. A caracterização da emergência da economia de mercado no século XIX pode ser objeto de crítica: 'Economic historians have criticized Polanyi's claims, arguing that market societies were prominent much earlier than the nineteenth century (Hejeebu and McCloskey 1999). In particular, contrary to the claims of Polanyi et al. (1957) and Finley (1962, 1973), Temin (2001, 2002, 2006), Silver (2007) and others have argued that the Roman and Babylonian Empires contained developed and interlocking markets with variable prices. The existence of many markets in Ancient Rome is undeniable (Bang 2008). The dispute concerned their role and degree of influence over the economy as a whole. The resolution of this debate depends partly on both the definition of a market and the extent to which markets dominated production and distribution. Some historians claimed that most production was used directly

for subsistence. The critics responded that markets and prices still affected the system as a whole. A secondary historical dispute surrounds Polanyi's (1944) graphic depiction of the Speenhamland Law of 1795. Contrary to the claim that it was a widespread, flawed and catastrophic last-ditch attempt to stop the expansion of markets for agricultural labour, even sympathizers such as Block and Somers (2003, 2014) cited a large body of scholarship showing that the use of the Speenhamland system was not widespread and it did not generally depress wages. Also, as Dale (2010: 83–86) pointed out, Polanyi underestimated the earlier development of wage labour in England. Our conceptual critique of Polanyi does not hinge on the outcome of these historical disputes. Polanyi referred to a transformation of human relations that occurred when organized markets and market prices dominated production and livelihood. A similar transformation was noted by Weber. The dating of this transformation is important but secondary. More important is that it occurred. Crucially, Polanyi (1944: 41) characterized the emergence of the 'market system' in these terms: The transformation implies a change in the motive of action on the part of the members of society: for the motive of subsistence that of gain must be substituted. All transactions are turned into money transactions, and these in turn require that a medium of exchange be introduced into every articulation of industrial life. All incomes must derive from the sale of something or other … This account of the transformation focuses on a shift in prevailing motives from 'subsistence' to 'gain', and to the dominance of money transactions. Polanyi (1944: 43) also focused on the role and place of markets: No society could, naturally, live for any length of time unless it possessed an economy of some sort; but previously to our time no economy has ever existed that, even in principle, was controlled by markets. … Though the institution of the market was fairly common since the later Stone Age, its role was no more than incidental to economic life. Hence Polanyi argued that for much of human history, systems of production and distribution were not 'controlled by markets'. He was right on this point, especially if we adopt a definition of markets as organized arenas that generate market prices, which is narrower and more specific than trade in general. Polanyi (1944: 56) was clear about this: 'A market is a meeting place for the purpose of barter or buying or selling. Unless such a pattern is present, at least in patches, the propensity to barter will find but insufficient scope: it cannot produce prices'. Markets are thus defined as organized forums of exchange. By 'market' Polanyi did not mean trade in general. This is a defensible definition. The earliest evidence that we have of such markets is in China c.3000 BC; while trade as such is much older.5The substantial point that Polanyi pressed home was that the transition to a full 'market economy', rather than the mere existence of markets, made the motive of gain dominant. On this point his position is similar to that of Weber and others. But to fully understand Polanyi's conception of the transformation we need to examine his account of pre-market systems of production.' (HODGSON, 2017).

Para Vítor Nunes Leal, o coronelismo é de uma formação típica da República Velha, de um típico sistema socioeconômico. O sistema era relação de trocas entre Governadores estaduais e os líderes locais. O momento da afirmação do coronel é momento de decadência do poder dos fazendeiros, com a maior presença do Estado, após a proclamação republicana. Há boa crítica sobre o papel do coronelismo como negociação de voto. O sistema eleitoral da República Velha era devassado, fraudado, e sob o controle dos coronéis. Embora o sistema não dependesse de um comando coronelístico sobre o eleitor, dependia do conjunto de coronéis dar a sustentação aos governadores. O valor simbólico do controle global dos resultados era importante. (CARVALHO, 2005).

Em contraste ao coronelismo, o mandonismo é forma de dominação oligárquica, local e personalizada, normalmente decorrente do domínio da terra. O controle do 'mandão' decorre do controle estratégico de algum recurso. O mandonismo limita o acesso das pessoas ao mercado e à sociedade política. Portanto, ao longo do século XX a forma dominante será o clientelismo e não mais o coronelismo. O clientelismo é mais amplo do que o coronelismo. O clientelismo é forma na qual o 'mandão' tem o controle de recursos estratégicos que envolve, de forma bilateral, a concessão de benefícios, trocas, prebendas. O coronelismo pode, assim, ser encarado como uma das formas de clientelismo. O decréscimo do coronelismo e do mandonismo pode ser acompanhado de novas formas de clientelismo (CARVALHO, 2005).

No clientelismo, o cargo público adquire proeminência como fonte de renda, deixando de ser fonte exclusiva de controle político e econômico para se autonomizar como fonte de poder econômico. O sistema do coronelato não era desafiado por conflitos classistas. Não havia um setor organizado de trabalhadores capaz de desafiá-lo. Havia conflitos de facções, de grupos, conflitos de hegemonia intragrupal. Os movimentos que geraram problemas efetivos ao coronelato foram os messiânicos e de cangaço (CARVALHO, 2005).

Por isto a compreensão das formas de relacionamento entre os camponeses, e do seu papel e status no sistema agrário deve compreender duas linhas de vínculos e hierarquia, as duas com a ascendência da fazenda exportadora: uma, real, sobre os bens que ocupa ou é possuidor, outra de alienação da mão de obra[69]. E, nas duas linhas, a forma de controle era tutelada ou encapsulada na administração e no Estado.

Os problemas de mudança e variação destas formas de contratação mostraram-se também no processo de industrialização, a partir da década de 30. Neste caso, os vínculos tradicionais de relação e sujeição com posse e cessão de terras, tiveram de ser reordenados com novas formas contratuais. Isto será o objeto de análise no último item deste capítulo.

Esta compreensão das formas das relações jurídicas deve levar em consideração as classificações clássicas do direito. De um lado propriedade e de outro obrigações. O direito das coisas com o seu sistema normativo a tratar dos direitos de propriedade dos bens móveis e imóveis, e das formas de transmissão destes direitos. Estes direitos ditos direitos reais abrangem tanto a propriedade, como os direitos sobre coisa alheia. A coisificação dos direitos reais determina que estes direitos somente possam ser exercidos sobre coisas, e não sobre pessoas.

[69] Estas duas distintas abordagens têm importância para a separação entre os problemas hoje existentes de acesso à terra, e de uma política de reforma agrária, e de outro lado a proteção pessoal do trabalhador, incluindo normas de proteção do trabalho e normas de proteção com prestações de serviços como saúde, educação, previdência e assistência social.

O ponto que deve ser observado é que o fato de os direitos reais serem exercidos sobre coisas não elimina a possibilidade de concentração do poder econômico naquele que é o detentor do direito real, ou do direito real sobre coisa alheia.

Outro aspecto é que os direitos reais podem ser encaixados nos domínios que a administração realiza sobre coisas. No caso brasileiro (português), a titularidade sobre a terra baseou-se em direitos reais sobre coisa alheia, qual seja, um poder concedente e vários concessionários de direitos reais sobre a coisa pública.

De outro lado, no direito das obrigações o objeto são as prestações de uma pessoa em favor da outra. Se os direitos reais recaem sobre coisas, os direitos obrigacionais recaem sobre pessoas.

A classificação acima exposta já vem impressionada por uma interpretação das instituições jurídicas influenciadas por visões de um direito atomizado e individualizado, posterior ao advento do modelo do Estado pós-revolucionário liberal. Uma incursão sobre o binômio coisas e obrigações nas fases anteriores é necessária.

As obrigações feudais amarravam a ordem jurídica costumeira ao padrão global e natural de uma sociedade hierarquizada e de vínculos jurídicos estabilizados em estamentos. E, como centro das relações, a horizontalidade de papeis e funções em decorrência da terra. As obrigações eram remidas com trabalho, ou com percentuais de produção. Os vínculos não decorriam de uma hipotética manifestação volitiva individual, mas sim de posição na estrutura estamental e, por consequência, da posição nos processos de produção agrária.

Talvez o ponto que falte à exploração da historiografia, valendo-se das normas e das instituições jurídicas, é verificar que no sistema colonial o processamento da organização da estrutura jurídica teve um menor condicionamento dos elementos estamentais, ante a ausência de uma ordem natural a ser preservada na 'nova terra'. Isto pode explicar em parte as inconsistências da tese do feudalismo no período colonial, ou mesmo as explicações extremadas do patrimonialismo.

O sistema de obrigações e de relações com a terra, na colônia, não obedeceu aos exatos padrões da terra colonizadora. As próprias características físicas do território – a ausência de limites físicos e naturais – e a possibilidade de preamento de terras e de gentes levaram à adaptação dos costumes jurídicos ao empreendimento colonizador.

Isto explica em parte a pulverização de homens livres no território colonial. Isto explica em parte a prevalência do, como disse Forman, elemento econômico ao elemento estatutário, ou estamental, no processo colonizador. Isto explica a prodigalidade do sistema escravista, numa ordem sem parâmetros prévios de regularidade natural e costumeira[70].

A sobrevivência dos costumes na colônia fez-se pela prevalência das normas de ordenação da terra pela coroa como concedente, a pluralidade de acertos de concessão nas camadas inferiores, a manutenção de formas de exploração da mão de obra por pagamento em trabalho ou produto, ou mesmo com o pagamento em mão de obra – o comércio de escravos.

A ordenação das relações negociais-obrigacionais e reais tem os pressupostos na ideia de liberdade individual. Assim, um dos pressupostos do direito obrigacional é o elemento subjetivo, ou seja, um credor e um devedor com manifestação/ões volitiva/s autônoma/s e livre/s. Além disto, pressupõe a igualdade formal entre os celebrantes.

2.8 CAMPONESES, TERRITÓRIO, TERRA E PRODUÇÃO. TERRITORIALISMO.

O sistema agrário brasileiro incluiu na sua formação, além da contratação em camadas do processo de produção, e da mão de obra, também a exploração de direitos reais relativos sobre a terra, ou a apropriação dos frutos da terra pelo concessionário reinol, e depois pelos potentados rurais, pelo patronato, pelo coronel ou pelo líder local (FORMAN, 1979, p. 52). Portanto, o processo de contratação em camadas do sistema agrário brasileiro envolvia dois grandes controles sobre o processo de produção: um, sobre a mão de obra, este mais internalizado nas instâncias decisórias dos próprios vínculos contratuais, e tendo a empresa fazendeira exportadora como cabeça; outro, que contava com a estrutura administrativa para a gestão do domínio, posse e propriedade.

[70] A aplicação do direito das gentes, como pretendido pelos jesuítas, como regra matriz da ordenação do novo espaço, inclusive com a inclusão dos povos locais, mostra o grau de conflito entre concepções distintas de direito. Na colônia, o *ius communae* terá um impacto superior já que, na prática, não havia o *ius proprium*.

As relações de interdependência entre estes sistemas são variadas como, por exemplo, os já mencionados elementos caracterizadores da política de terras da coroa portuguesa, até a lei de terras que determinava o pagamento ao Império pela terra ocupada. Para a massa de escravos que não tinha qualquer disponibilidade de dinheiro o único caminho foi o de entregar-se ao trabalho remunerado, já que não tinha condições de adquirir a propriedade da terra. O mesmo valia para os homens livres que não dispunham de renda para tal aquisição. (STÉDILE, 2011).[71]

Embora seja provável que a estrutura administrativa tivesse em grande medida interesses autônomos em relação à fazenda exportadora, tendo seus interesses próprios de natureza tributária, e dos próprios interesses da burocracia por status, esta estrutura também atendia aos interesses de manutenção da organização de domínio da terra[72].

Esta constatação leva em conta que os interesses entre o poder local e o poder central também apresentaram formas variadas de combinação ao longo dos períodos colonial e imperial. A despeito de variações na disposição de prerrogativas de poder econômico e político entre o poder central (colonial ou imperial, depois republicano) e o poder local (ou depois regional), parece claro a linha de continuidade do interesse de expansão e apreamento de territórios e de populações[73]. Esta é a característica do territorialismo. Em Luiz Werneck Vianna a formação do Estado brasileiro é definida como formação ***territorialista***, como o autor expõe:

---

[71] O impacto da lei de terras é significativo na mudança do padrão de produção até então predominante. A combinação da lei de terras com o fluxo de migrantes para obrar no campo vai determinar o acento nos contratos que limitavam a detenção possessória de terra, e concentravam-se na contratação de mão de obra.

[72] O texto de C. Gary Lobb, The Sesmaria in Rio Grande do Sul: A Successful Frontier Institution, 1737-1823, mostra como no caso da ocupação colonial-militar do Rio Grande do Sul houve a combinação dos elementos. O interesse territorial português foi alicerçado numa ocupação por sesmarias do território de interesse. Isto mostra a combinação dinâmica entre a ocupação

> Para as elites políticas do novo Estado-nação a primazia da razão política sobre outras racionalidades se traduz em outros objetivos: preservação e expansão do território e controle sobre a população. [...]. E a Ibéria é territorialista, como o será o Estado brasileiro — nisto, inteiramente distante dos demais países da sua região continental —, predominantemente voltado para a expansão dos seus domínios e da sua população sobre eles — a economia seria concebida como uma dimensão instrumental aos seus propósitos políticos [...]. Não são as estruturas econômicas herdadas da Colônia que impõem a forma do Estado, e sim o oposto: é o Estado que, ao restaurá-las, inicia a sua história com a única alternativa econômica compatível com a vocação da sua estratégia territorialista. O período da Regência vai deixar claro que o impulso americano em favor da livre iniciativa, do mercado e da descentralização política, se podia trazer a afirmação da liberdade, certamente implicava a perda da unidade territorial. E esse compromisso do Estado de forma liberal com meios pré-capitalistas de extração do excedente econômico vai caracterizar, na ampla galeria de casos nacionais de revolução passiva, a solução brasileira como talvez a sua modalidade mais recessiva, e não apenas por sua precocidade, mas, sobretudo pelo sistema de orientação pré-moderno das suas elites políticas, cujo liberalismo é prisioneiro do iberismo territorialista. (VIANNA, 1993).
>
> .

Embora o conceito de Vianna aplique-se ao Estado imperial, o conceito de territorialismo é mais amplo e foi definido por Giovanni Arrighi da seguinte forma:

> Territorialist rulers identify power with the extent and populouness of their domains, and conceive of

---

pela mão de obra dos 'homens livres' e os interesses de ocupação territorial pela metrópole. (LOBB, 1976).

[73] Uma abordagem sobre o assunto, tomando o Estado do MT como caso, pode ser vista em Frank, Zephyr Lake: 'Before delving into the case studies, the general aspects of Mato Grosso's political and economic history will be addressed to delineate patterns of continuity and change and to depict the context of the **frontier**. In many respects, Mato Grosso represents an extreme case in political or family history. Its isolation from the rest of Brazil was extreme, so great that news of the declaration of a republic arrived three weeks after the fact (see Faria 1993, 198).(n16) The sheer size of the state (1,400,000 square kilometers) and the scarcity of its population (90,000 in 1890; 430,000 in 1940) have distinguished Mato Grosso significantly from most other political units of the Brazilian Federation. Political violence on the **frontier** has been frequent and intense.(n17) Finally, the integration of Mato Grosso into world capitalist markets (and later national markets) created high levels of state dependence on revenues from exporting **frontier** commodities, especially erva mate (Paraguayan tea), rubber, and cattle products.' (FRANK, 2001).

wealth/capital as a means or a buy-product of the pursuit of territorial expansion. (ARRIGHI, 2002).

Portanto, com o territorialismo há ordem ou hierarquização das razões, ou finalidades do Estado distintas àquelas de expansão do mercado e do capital. Não que não haja tal expansão bancada pelo Estado. Todavia tal expansão é colocada como recurso para outro fim. O capital serve de meio para o alvitre do Estado que é o domínio territorial.

Esta lógica possibilita a compreensão dos processos de colonização de Portugal. O regime inicial das capitanias hereditárias incluía as sesmarias dentro do sistema. Assim, havia a distinção entre o donatário e o sesmeiro. O donatário era a autoridade capaz de outorgar sesmarias e já no ato de concessão da capitania, o próprio donatário recebia da Coroa sesmarias de 10 léguas de costa. No território da capitania, o donatário recebia delegação reinol para o exercício de vários atributos de autoridade política e administrativa. O que se verificou é que os sesmeiros passaram a assumir prerrogativas de autoridade nas concessões sesmeiras[74]. Portanto, o sistema político também assumiu as formas de contratação e do estabelecimento de vínculos em camadas, com descentralização, mas com forte ordenação hierárquica[75].

Estas formas de concessões alargadas foram permitindo constante expansão territorial e preamento de espaços, sempre com a utilização instrumental das atividades econômicas para a expansão do território. Estabeleceu-se a lógica de convivência do poder local com o poder central num sistema de delegação de expansão e ocupação[76].

---

[74] 'Se, para a Coroa portuguesa, a política territorial de concessão de sesmarias representava a valorização econômica e política da conquista ultramarina, reforçando a ideia de império, na periferia do sistema, a relação tradicional entre o rei e seus vassalos foi constantemente redimensionada (ou negociada), em relação ao problema da jurisdição da propriedade. A Coroa não poderia construir, sozinha, o seu poder e, por isso, tinha que dar espaço ao particularismo da propriedade, que expressava as tensões do crescimento econômico e os contextos de prosperidade nas terras da América portuguesa'. (MOTA, 2012).

[75] 'Ao longo de três séculos da história da América portuguesa, as cartas de sesmarias transformaram-se em títulos legítimos de propriedade, ou seja,

documentos jurídicos da propriedade particular da terra. Se, no momento do requerimento dessas doações de terras, era exigido o cumprimento de algumas normas, tais como a obrigatoriedade de medir, demarcar e cultivar as terras, com o desenvolvimento econômico colonial, a obrigação moraldo cultivo foi perdendo a importância. O que se seguiu, na prática cotidiana, foi a alienabilidade dos domínios logo após as primeiras concessões. Uma vez cumpridas as exigências legais do que se poderia caracterizar como uma concessão política de terras3 , o sesmeiro tornava-se proprietário, de fato e de direito, de uma parcela do território colonial, desde que não houvesse duplicidade dos registros. Logo, tratavam os sesmeiros de conservar como sua a propriedade que foi legalmente adquirida.' (MOTA, 2012).

[76] 'De fato, as cartas de sesmarias foram o principal instrumento jurídico-político com o qual o Estado português legislou sobre a apropriação territorial de um vasto império marítimo. A Coroa atualizava, assim, a sua soberania sobre terras de alémmar, reforçando o seu poder de jurisdição sobre a propriedade territorial. Esses documentos atestados por Governadores-Mores, Oficiais das Câmaras, Ouvidores das Comarcas e Procuradores da Coroa tornaram-se instrumentos jurídicos capazes de intervir e controlar o território das conquistas coloniais. Em vários contextos, as cartas de sesmarias funcionavam como uma lei agrária específica sobre um determinado espaço fronteiriço do império, cumprindo funções muito divergentes da lei medieval de 1375.'. (MOTA, 2012).

Depois, no Império, as lógicas da unidade territorial e centralidade monárquica toleraram franjas de poder local e mandonismo localizado. O objetivo de territorialidade fez-se com formas diversas àquelas da colônia, incluindo a introdução de fluxos populacionais estrangeiros e empresas de colonização e povoamento, mas com a solução de continuidade do processo de preamento do espaço e instrumentalidade das atividades econômicas aos desígnios da expansão territorial.

No período imperial a preocupação com a unidade territorial levou à adoção da forma de um Estado unitário, centralizado na figura da coroa/imperador, mas com fórmulas de ajuste ao longo da monarquia. Cumpre lembrar do ajuste do Ato adicional de 34 para com a desconcentração de poderes em favor das províncias. Portanto, o que se quer dizer é que a relação centro x local/regional sempre foi articulada com vistas à manutenção do território.

Na república houve a preocupação com o alastramento e consolidação do território nacional. A incorporação de migrantes encaixava-se na lógica de povoar os sertões e os desertos interiores. O episódio de ocupação do território do Acre ilustra também a vontade de expansão e conquista territorial, em pleno século XX. Vê-se que as atividades agrárias funcionaram como instrumentais para a ocupação territorial, seja na lavoura exportadora, seja na extração na floresta equatorial.

Depois, com o Varguismo, a preocupação com a conquista do oeste brasileiro assume a forma de empreendimentos colonizadores – como no oeste de Santa Catarina e do Paraná – e da criação administrativa de territórios: no Norte brasileiro, no oeste brasileiro[77]. Os planos do governo JK impunham também a dinâmica de ocupação do território com as atividades agrárias como instrumentais à conquista[78].

[77] Os territórios de Rio Branco (Roraima), Amapá, Guaporé (Rondônia), Poconé e Iguaçu. Em citação: 'Efetivamente, as instalações dos Territórios Federais, sob a orientação de um processo legal, deram-se à luz da Constituição de 1937. Esta Carta Magna apresentou melhores diretrizes que a anterior, pois segundo o seu art. 6°: a) houve uma justificativa para a sua criação: A União poderá criar, no interesse da defesa nacional: b) determinou que as suas áreas fossem oriundas de partes desmembradas dos Estados: e c) a sua administração seria regulada por lei especial.' (PORTO, 2015).

[78] A nova capital federal como marco e símbolo do poder era acompanhada de planos rodoviários de ocupação agrária da savana e da floresta.

Durante a ditadura fez-se também a combinação dos elementos de ocupação com fomento creditício da ocupação dos vazios do oeste e do norte, com o fortalecimento da administração – criação dos Estados de MS e de Rondônia, criação da Zona Franca[79] – e expansão rodoviária: transamazônica, perimetral norte. Estas setas de expansão compreendiam o deslocamento interno de excedentes populacionais do Sul, e do nordeste, para o oeste e para o norte.

Com esta figuração deve-se atentar também aos diferentes enquadramentos territoriais ao longo das modificações da localização da fazenda exportadora. Os títulos precários que dispunham os camponeses determinavam a sujeição aos deslocamentos ao gosto da expansão territorial da fazenda exportadora ou dos centros econômicos dinâmicos. São vários os exemplos que podem ser colhidos em Celso Furtado na formação econômica nacional como, por exemplo, as ordenações da pecuária e cultivos de consumo em função da economia mineira do garimpo, no século XVIII, ilustrados pela exploração pecuária do sertão valfranciscano e do sul pampeiro (FURTADO, 2006); esta dinâmica de que os camponeses são sempre orbitais ao centro dinâmico e a fazenda exportadora parece não ter cessado, ainda no século XXI. J. P. Stédile faz abordagem de que a ocupação espacial, pelos camponeses, obedeceu a duas lógicas: um, o colonato, com forte presença de migrantes do sul da Europa (sem desprezar os migrantes alemães e outros), concentrado no centro-sul; a entrada nos sertões pelos agricultores que foram se acomodando na órbita exterior da ocupação agrária, formada pelo caboclo sertanejo. (STÉDILE, 2011).

[79] Embora a zona franca seja um empreendimento industrial a ideia era a de servir de indutor da ocupação da 'massa verde' da Amazônia.

A tolerância, o grau de autonomia dos poderes locais e regionais em competição, ou concorrência com o poder central, todos estes arranjos foram – e são – adaptados à dinâmica territorialista. A tolerância com a política de ocupação desordenada e violenta das fronteiras agrícolas, e mesmo a captura de parcelas da administração e do parlamento pelos mandantes locais/regionais obedecia às linhas do territorialismo. Isto ocasionava fórmulas conciliatórias diferentes, por períodos, para o local/regional e o poder central, na política de ocupação dos espaços agricultáveis (CASTILHO, 2012)[80].

Na prática isto significa que a expansão sobre as terras agrícolas é vista como forma de ocupação. O poder público convive com a expansão desordenada e predatória de terras agrícolas desde que a lógica de ocupação e preamento sejam realizadas. As populações agrícolas, camponeses, sobretudo, são vistos como elementos de ocupação territorial[81].

Portanto, a ideia de ocupação de território, pelo e para o Estado, são elementos influenciadores da lógica de tratamento dado ao camponês. Até o período atual subsistem os arranjos de ocupação territorialista colocando as populações camponesas como instrumento a serviço desta ocupação.

2.9 O SISTEMA DE NORMAS E A SITUAÇÃO DO CAMPONÊS.

A perspectiva desta tese é a de interação dinâmica entre os elementos reguladores sociais – como o direito é um destes

[80] Como o fato de que ao final da ditadura os maiores proprietários de terras, com ocupações nas áreas de expansão agrícola serem do partido de oposição, o PMDB (CASTILHO, 2012).

[81] Isto explica o porquê da ditadura militar não se ter movimentado por qualquer política de controle de população, mesmo dispondo de instrumentos autoritários para tal. A expansão fez-se debaixo de altas taxas de crescimento populacional e com a ideia de que um país grande é país com população grande, em território grande.

reguladores sociais – e a organização material de produção e das relações de produção. Assim, a organização material assume formas, regimes que caracterizam os sistemas econômicos[82]. E um sistema econômico tanto exige formas jurídicas como formas jurídicas podem determinar a organização material da produção[83].

[82] A satisfação das necessidades humanas pode ser mais bem compreendida ao tomarmos a economia em concepção bastante abrangente. Assim, a economia deve ser entendida como a organização, o conjunto no qual o homem é a peça central de processo que tem a finalidade de suprir as próprias necessidades do homem. Em todo esse processo são alinhados os elementos materiais, encontrados no ambiente, que lhe garantem a sobrevivência e a satisfação de suas necessidades. Portanto, temos dois elementos no conjunto-processo das atividades econômicas: elementos materiais e elementos pessoais. A integração, ou melhor, as múltiplas relações entre os elementos pessoais (o homem que produz, o homem que consome, o homem que inova), os elementos materiais (o que é produzido, o que é consumido, com o que é produzido, com o que é consumido, com qual elemento tecnológico, com quais artefatos) que permitem diferenciar tipos econômicos, ou seja, formas de organização econômica diferenciadas. As peculiaridades nas quais se desenrolam as ligações pessoa e matéria vão permitir que classifiquemos vários tipos concretos de organização econômica (MOREIRA, 1978). Por isso, devemos completar a compreensão da ordenação de um sistema produtivo também com outros elementos. Estes, algo distintos dos elementos materiais, que são as criações tipicamente culturais dos homens, influenciando sobremaneira a forma de organização econômica. Com isso, fugimos de uma concepção sistêmica que seja determinada exclusivamente por elementos materiais alcançando algo além, algo como a dimensão espiritual da organização econômica. Por certo que ainda podemos dizer que, no final de todas as indagações, sejam culturalistas ou mecanicistas (estas de determinação exclusiva pelos elementos materiais), restará que as ações humanas são ditadas por razões de sobrevivência e adaptação ao meio em que vivemos. No final das contas, adaptação e evolução indicam as formas de organização econômica, ditando também os padrões culturais e a relação com os recursos materiais. Por isso, direito e economia são considerados como criações culturais capazes de organizar a vida social, ou seja, a economia, a forma de organização é também um produto cultural. Na realidade, o sistema econômico é o resultado de ações e interações entre o direito e a economia. Sistemas econômicos podem privilegiar ordens de mérito individual, ordens de mérito comunitário, ora estabelecendo as razões legitimadoras do sucesso individual, ora estabelecendo as razões legitimadoras do empreendimento comunitário e partilhado. Sempre haverá algo como, numa boa metáfora, esferas de soma zero e esferas de soma não zero. E também sempre haverá a ordem de normas a estabelecer e justificar as ações. Conceituando o sistema econômico ficará mais fácil a identificação dos vários tipos de organização da economia e do complexo normativo jurídico que as acompanha. Conforme indica Vital Moreira, o conceito de sistema econômico possibilita a visão de um *conjunto de elementos ordenados unitariamente e dotados de uma certa estabilidade* (A ordem jurídica do Capitalismo, 1978, p. 17). Para Lajugie, o *sistema econômico é o conjunto coerente de instituições jurídicas e sociais, no seio das quais são postos em ação, a fim de assegurar a realização do equilíbrio econômico, certos meios técnicos organizados em função de certos móveis dominantes* (LAJUGIE, 1959) .

[83] Nos comentários de Nuno Machado sobre Polanyi: 'Assim, de acordo com o autor, deve reconhecer-se a relevância da definição substantiva, que encara a economia enquanto processo instituído de interacção entre o homem e o seu ambiente natural e social, o qual resulta numa contínua oferta de meios materiais para satisfazer as suas necessidades – esta sim com carácter

Assim, a compreensão das formas econômicas ao longo do texto será realizada a partir de uma relação com determinada ordem jurídica[84]. Entenda-se ordem jurídica como normas e instituições com aspectos finalísticos e funcionais, quais sejam, ordenação a partir de certos valores consagrados na ordem social, e também com a finalidade de realização destes mesmos valores. Esta dinâmica entre o direito e a economia pode ser mais bem compreendida com as palavras de K. Polanyi:

> A descoberta mais notável da investigação histórica e antropológica recente é que, em regra, a economia humana existe envolvida pelas relações sociais que os seres humanos mantêm entre si. O homem não age tanto de maneira a salvaguardar o seu interesse pessoal na posse de bens materiais, como com vista a garantir a sua posição social, as suas ambições sociais, o seu valor social. Só valoriza os bens materiais na medida em que estes possam servir esses outros fins. Nem o processo de produção nem o de distribuição estão ligados a interesses económicos específicos relacionados com a posse de bens; mas cada momento desses processos se articula com certo número de interesses sociais que, em última análise, são a garantia de que a atividade necessária será levada a cabo. Os interesses em causa serão muito diferentes numa pequena comunidade de caçadores ou pescadores e numa vasta sociedade despótica – mas, nos dois casos, o sistema económico será dirigido por motivações não-económicas. (POLANYI, 2016).

---

universal – e que constitui a base para o método preconizado por Polanyi: a análise institucional. Ora, a economia pode estar instituída de diferentes formas nas mais variadas sociedades, sendo que Polanyi identifica três padrões fundamentais designados por formas de integração – reciprocidade, redistribuição e troca (mercantil) –, mediante a combinação das quais a economia adquire unidade e estabilidade, *i.e.*, a interdependência e a recorrência das suas partes'. (MACHADO, 2010).

[84] Para Lajugie, o conceito de regime é *o conjunto de regras legais que, no seio de um sistema econômico, regem as atividades econômicas dos homens, isto é, seus atos e ações em matéria de produção e troca.* É interessante que para este autor a adaptabilidade acaba se estruturando no *conjunto de regras legais*, ou seja, o sistema jurídico é complementar e inter-relacional ao sistema econômico (LAJUGIE, 1959). Já para Eros Grau, citando Avelã Nunes e A. L. de Souza Franco, realiza a distinção entre sistema econômico e regime econômico (GRAU, 1990): Um sistema econômico é um conjunto de instituições jurídicas e sociais que realiza determinado modo de produção, permite identificar a repartição do produto econômico. São as relações sociais de produção que permitem a identificação de um ou outro sistema econômico. - O sistema econômico, parafraseando Grau, é afetado por um regime econômico, ou seja, a particular relação que o poder terá com a realidade econômica: interferência ou não do Estado, livre mercado ou economia mista (GRAU, 1990). Finalmente, completa Grau, *modelo econômico* é o modo peculiar assumido pela ordem econômica afetada por um regime econômico.

Por esta razão houve a exploração dos elementos caracterizadores do sistema de produção[85], nos itens anteriores, com especial destaque às formas institucionais e às formas relacionais normatizadas (em sentido amplo) de produção. Os dois elementos centrais dos sistemas jurídicos que determinam a situação dos camponeses e das camponesas, ou seja, do sistema econômico e do regime econômico, são, primeiro, as normas que tratam do trabalho, e da forma de circulação do trabalho, e o tratamento dado à detenção da terra e ao uso da terra (propriedade e trabalho)[86]. Em segundo lugar, as formas de regulação da situação dos camponeses e das camponesas no sistema de normas do *status* de liberdade e igualdade, e das relações com os poderes e com a administração (direitos fundamentais e organização dos poderes) (GRAU, 2008)[87].

Esta diferenciação é importante para que já se situe que o problema de propriedade, por exemplo, há de ser visualizado de várias formas (FERRAJOLI, 2001; GRAU, 2008):

Como um direito fundamental à propriedade, sendo possível de apropriação por todos os homens e com respeito à propriedade de cada um (PIPES, 1999; HOPPE, 2015);

Como política pública capaz de proporcionar o acesso à propriedade, e regularizar a propriedade de todos;

Com o estabelecimento de normas de garantia pelo Estado, discriminando a propriedade privado do domínio do Estado, inclusive com a previsão das formas de utilização das terras do Estado pelo particular[88].

Esta diferenciação também permite a compreensão do que são os direitos fundamentais sociais, ou categorias relacionadas:

---

[85] O problema da conceituação do econômico, ou da economia, pode ser discutido a partir das duas formas principais como K. Polanyi os utiliza. Ora como uma forma motivacional, ora como um sistema ou engrenagem social: 'Hence one

meaning of ‘economic’ in several passages of The Great Transformation concerns behaviour motivated by gain (Polanyi 1944: 30, 41, 46, 49, 53, 268, 269). ‘Economic’ here refers primarily to a type of motivation: it does not refer to an outcome, a sphere of society, or a type of analysis. The second meaning that Polanyi sometimes attributes to ‘economic’, particularly when conjoined with other words such as ‘foundations’ or ‘system’, concerns that which gives rise to the production or distribution of material goods. The word ‘economy’ is often deployed in this sense in ordinary language, and by some (but not all) economists. Polanyi (1944: 5, 10, 17, 19, etc.) frequently adopted this usage’. (HODGSON, 2017).

[86] Mais recentemente pode-se dizer que as normas relacionadas ao conhecimento, às coisas imateriais tornaram-se elementos chave como, por exemplo, o valor do conhecimento tradicional, do domínio de cultivos, as formas ecológicas de aproveitamento da terra.

[87] Como G. Hodgson menciona: ‘Much previous criticism of Polanyi’s argument has centred on his claim that markets played a marginal role in economic systems prior to the nineteenth century. Subsequent scholars have claimed that markets and prices had a substantial economic influence in ancient civilizations such as in Rome and Babylonia. But these criticisms do not overturn the importance of a shift from a non-market to a market system. If markets are defined, following Polanyi, as organized forums of exchange, rather than trade in general, then they have existed for no more than a few thousand years (Hodgson 2015a). Other forms of commodity exchange appear much earlier. But if market-driven systems are older than Polanyi sometimes suggested, we still need to identify key changes that occurred with the ‘transformation’ from a mostly custom-driven to a largely market economy’. (HODGSON, 2017).

[88] E também estabelecer quais são os bens e quais são os elementos de ambiente, que não podem ser objeto de apropriação privada, mas são a base para a apropriação privada.

As normas de proteção ao trabalho, ordenando a regulação dos vínculos que se estabeleçam entre quem demanda mão de obra e quem oferta mão de obra;

As normas que estabelecem várias formas de serviços e ofertas púbicas de bens de consumo social, como saúde, assistência e previdência social.

Na sequência deste capítulo pôde-se visualizar como uma parte da historiografia interpreta as fontes da formação do sistema agrário brasileiro a partir de aspectos econômicos, antropológicos, sociológicos e políticos. A partir do item 2.6 este texto utilizou as fontes com interpretações jurídicas, das normas e das instituições. Usam-se estas fontes como forma de interpretação da formação do sistema agrário brasileiro traçando a linha evolutiva que mostra que os dois conjuntos de normas [(propriedade e trabalho)-(direitos fundamentais e organização dos poderes)] como chaves para a compreensão geral de que[89]:

As formas jurídicas na colônia, no império, e na república são típicas de períodos característicos de instituições e sistemas compreensivos e referenciais do direito. Os períodos de formação do sistema agrário nacional passam por ordenações jurídicas características da idade moderna do direito europeu continental, tanto na regulação das relações privadas como no direito público (ZAGREBELSKY, 2008) (VILLE, 1967) (MORA-DONATTO, 2002). Estas formas adquiriram positivação e aplicação próprias ao universo nacional[90].

---

[89] A integração entre direito e as formas de produção: 'As formas de integração e suas estruturas institucionais de suporte são dependentes das relações sociais, da divisão do trabalho, das relações de propriedade, da separação entre consumidores e produtores e da forma de atuação do Estado. Elas constituem sistemas de troca e distribuição dos elementos materiais necessários à satisfação das necessidades humanas. Neste sentido, para Polanyi (2000), a economia de mercado é produto da sociedade industrial, na medida em que as instituições que regulamentaram e propiciaram o desenvolvimento industrial cresceram concomitantemente ao sistema de mercados. Na passagem a seguir, ele descreve o processo que pavimenta a emergência da economia de mercado. O passo crucial foi o seguinte: trabalho e terra foram transformados em mercadorias, foram tratados *como se* tivessem

sido produzidos para a venda. Evidentemente que, na realidade, não eram mercadorias, uma vez que não eram sequer produzidos (como a terra) ou, quando o eram, não o eram para a venda (como o trabalho). E, no entanto, nunca houve uma ficção tão completamente eficaz como esta. Com a compra e venda livre do trabalho e da terra, o mecanismo do mercado tornava-se aplicável a estes. Havia agora oferta e procura de trabalho; havia oferta e procura de terra. Havia, por conseguinte um preço de mercado para o uso da força de trabalho, chamado salário, e um preço de mercado para o uso da terra, chamado renda. Ao trabalho e à terra foram agora atribuídos mercados próprios, tal como acontecia com as mercadorias que eram produzidas por seu intermédio. O verdadeiro alcance de um tal passo pode ser entendido se nos lembrarmos que trabalho é apenas um outro nome para o homem e terra para a natureza. (Polanyi, 1977a, p. 9). Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido, mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. (*idem*, 2000, p.94). Segundo Polanyi, numa sociedade em que a economia substantiva é regulada por um sistema de mercados, não apenas os bens e serviços, mas as próprias pessoas (enquanto força de trabalho) e seus meios de vida são convertidos em mercadoria e sujeitos à precificação. Ou seja, são alienados na forma de mercadorias (fictícias) e, assim, podem ser comprados e vendidos a preços de mercado. Os preços em si existem, desde que existe troca e comércio, mas a crescente determinação dos preços pelos custos de produção e a apropriação do excedente através de compra e venda na busca do lucro apenas se desenvolvem completamente numa sociedade integrada por um sistema de mercados. Uma mercadoria fictícia não tem seu preço determinado pelo custo de produção, na medida em que não é uma mercadoria produzida, mas uma mercadoria instituída, através de mecanismos como a lei, o costume, a ideologia, ou mesmo a violência. Assim sendo, o capitalismo pode ser conceituado como uma "sociedade de mercado", pois não apenas os produtos, mas a própria produção destes e a reprodução social dos indivíduos – que precisam vender sua força de trabalho para sobreviver – dependem de tal mecanismo. Para que a produção seja movida em uma sociedade cuja economia é regulada por um sistema de mercados, supõe-se que os meios de produção – incluindo a terra, o trabalho e o dinheiro – sejam mercadorias. Numa tal sociedade, a troca e a distribuição (circulação) tendem a ser estabelecidas por meio de igualdades formais entre oferta e demanda, dando origem aos preços nominais. Assim, a provisão dos meios de vida dos seres humanos torna-se dependente do mecanismo de mercado, submetendo a própria reprodução do tecido social à reprodução do capital. Reconhecido isto, podemos concluir que, no capitalismo, os motivos "econômicos" do comportamento social – entre eles a busca competitiva pelo ganho e o medo da fome por exclusão do mercado de trabalho – envolvem a crescente dominância das atividades "orientadas ao lucro" e "mediadas pelo mercado". (SCHNEIDER e ESCHER, 2011).

[90] 'É de se notar que não houve a transposição das cláusulas medievais protetoras dos domínios senhoriais. Do outro lado do Atlântico Sul, as sesmarias não eram as antigas "datas de terras, casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios'.

Estas modalidades típicas caracterizam sistemas jurídicos com as estruturas próprias de ordenamentos anteriores aos sistemas jurídicos de Estados nacionais (a partir do século XIX)e, depois, formas próprias aos Estados nacionais. Portanto, há a divisão da compreensão e interpretação do ordenamento brasileiro entre como era este sistema no período anterior aos sistemas de direito dos Estados nacionais, e de como este sistema como representativo de sistemas jurídicos dos Estados nacionais (BOBBITT, 2003)[91].

Assim, o sistema de normas reguladoras do período colonial apresentava as formas típicas de Estados reinóis/principescos com a identificação e concentração na figura do rei. Portanto, a ideia geral de que os espaços são bens à disposição deste rei, e não domínios do Estado como pessoa organizada da administração e dos poderes públicos (JELLINEK, 2002). Esta é a leitura para a compreensão das formas adotadas naquilo que se pode chamar sistema geral de concessões e arranjos entre o poder central e os concessionários no período colonial. Em complemento ao sistema geral podem ser acrescidas as seguintes explicações:

Este sistema supõe a articulação centralizada na figura do rei e tanto o território, como as atividades dos súditos, encaixam-se num sistema geral de outorgas e concessões à dominialidade reinol;

Não se pode dizer que havia um direito de propriedade como direito relacional à liberdade, mas sim prerrogativas de domínio sobre as terras encaixadas no sistema de concessões e outorgas[92];

[91] P. Bobbitt distingue o estado contemporâneo em dois momentos: a nação-estado e o estado-nação. Para a compreensão destes dois tipos, situados nos séculos XIX e XX, o autor antes descreve as formas base do estado contemporâneo como os estados-principescos, estados-reinóis, estados territoriais. Segundo a interpretação de P. Bobbitt, executada por David M. Last esta é a linha de evolução histórica do Estado (LAST., 2017-2018).

[92] R.Pipes sustenta que o direito de propriedade dos sistemas contemporâneos é relacional ao direito de liberdade. Não se devem confundir as prerrogativas dominiais com o moderno direito de propriedade. Prerrogativas dominiais existiram em vários sistemas jurídicos, com formulações variadas. Todavia, o exercício de direito proprietário egoístico é típico dos sistemas modernos de direito:
'Propriedade refere-se ao direito do proprietário ou proprietários, formalmente reconhecido(s) por autoridade pública, tanto para explorar bens excluindo quaisquer outras pessoas como para dispor dos mesmos para venda e demais fins comerciais. "O que distingue propriedade de mera posse transitória é que a propriedade é uma reivindicação que deverá ser forçada pela sociedade, pelo Estado, pelos costumes, pelas convenções ou pela lei." Na prática, postula-se a autoridade pública de alguma maneira. O conceito originou-se na Roma antiga, cujos juristas designaram o que entendemos como "propriedade" pelo termo dominium (etimologicamente o termo propriedade deriva do latim proprius, que significa particular).' (PIPES, 1999).

A regulação do trabalho encaixava-se nas formas de desumanização como fundamento à escravidão[93]; nas formas fora da escravidão havia vínculos nos quais a exploração do trabalho obedeceu aos arranjos múltiplos, a depender da posição e da funcionalidade do trabalho em relação à fazenda exportadora, em relação às estruturas administrativas.

Estes arranjos incluíam combinações de remuneração ou pagamento em produtos por jornada, partilhamento de resultados de produção por ocupação da terra, jornada como pagamento por ocupação da terra, além de uma gama de produtores 'livres' com especialização em setores e produção[94].

O sistema de organização da autoridade obedecia à rede complexa de poderes locais com intensidade de integração e de obediência à coroa muito variado.

Com a formação do Estado imperial há a estruturação de administração centralizada no regime de uma constituição nacional e de uma carta de direitos, e com única autoridade por todo o território. A partir do império há a progressiva consolidação dos conteúdos de sistemas jurídicos estatais nacionais[95]:

As autoridades locais, regionais e centrais submetem-se progressivamente ao direito unificado e legislado, um direito nacional com a progressiva substituição dos costumes ordenados por legislação. Isto significa uniformidade de administração e de direito[96].

Em 1850 há afirmação do direito de propriedade como direito relacional à liberdade, com o progressivo esvaziamento do sistema de concessões ou outorgas, ou com a definição do papel complementar do sistema de outorgas e concessões e a primazia do direito de propriedade[97].

[93] A utilização da expressão 'desumanização' não autoriza a 'humanização' dos demais vínculos estabelecidos entre os homens 'livres'. O que se quer dizer é que os escravos eram excluídos do universo de pessoas. Isto não corresponde imediatamente à existência de prerrogativas de liberdades e igualdade aos homens e mulheres fora do regime de escravidão. Utilizando as explicações de Ferrajoli direitos humano-fundamentais operam com a inclusão de todos no universo de pessoas, logo todos são sujeitos de direitos. Outro ponto é que o tratamento deve ser igualitário, e não por posições hierarquizadas numa ordem natural do mundo (FERRAJOLI, 2009) (FERRAJOLI, 2001).

[94] Como na narrativa de 'O tempo e o vento' de Érico Veríssimo na qual a família Terra tem as origens em Vicentistas que ganham uma sesmaria no Continente do Rio Grande. Maneco Terra é um produtor 'livre' nas terras meridionais da colônia, esforçando-se na produção para consumo próprio e negociando algum excedente nas cidades próximas. Juca Terra, o patriarca, era comerciante de mulas andando pelo interior do Brasil. Os preamentos, as entradas e as bandeiras são ilustrativas de um universo de pessoas 'livres' em atividades extrativas nalguns momentos, ou com fixação à terra noutros momentos.

[95] O que significa a submissão do espaço à autoridade do estado, distinta à pessoa do rei, a progressiva equalização de todos os nacionais ao sistema jurídico único, centralizado e legislado.

[96] A tese de T. Anderson de que os estados nacionais tem a afirmação primeira na independência das colônias americanas explica a precocidade centralizada e uniformização do direito no Império brasileiro (ANDERSON, 1991).

[97] Art. 3° São terras devolutas:§ 1° As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.§ 2° As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3° As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.§ 4° As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.Art. 4° Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.Art. 5° Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: § 1° Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.§ 2° As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.§ 3° Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1°, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.§ 4° Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda

a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario (BRASIL, 1850).

O sistema adotado pela lei de Terras não significou a extensão universal da liberdade proprietária, mantendo-se com as formas de escravidão ou com a seletividade nas possibilidades de aquisição proprietária pelos homens 'livres'[98].

As relações complexas e variadas de trabalho e ocupação (com várias modalidades de partilhamento) foram progressivamente se adaptando ao sistema de direito legislado. O ápice deste desenvolvimento ocorre com o advento do Código Civil de 1916, já na república[99].

A abolição da escravatura, em 1888, representou a eliminação do sistema de desumanização nas relações de trabalho. Com isto as relações assumiram a forma negocial típica. Com o advento da legislação civil passaram a receber o tratamento obrigacional geral dos contratos de prestação de serviços, empreitada e outros tantos. Esta linha geral de tratamento do contrato de trabalho era baseada na ideia de autonomia de vontade e de ampla liberdade contratual, o que no mais das vezes significou a ampliação desmesurada do poder econômico dos proprietários rurais.

Houve a migração das formas unitárias com descentralização administrativa, do império, para as formas de descentralização política federativa, na república. E esta última, a forma federativa sofreu variações entre a organização política de 1889 e as modalidades adotadas após 1930. As diferenças de formas e modalidades mostram oscilações de poder entre as esferas espaciais do local, do regional e do central-nacional. Isto com reflexos nas relações entre o poder administrativo e as populações campesinas, e a ordenação do sistema agrário[100].

---

[98] O projeto de Código Civil de Teixeira de Freitas, em 1858, trazia a seguinte exposição de motivos: 'Cumpre advertir, que não ha um só lugar do nosso texto, onde se trate de escravos. Temos, é verdade, a escravidão entre nós; mas, se esse mal é uma excepção, que lamentamos; condemnado á extinguir-se em época mais, ou manos, remota; façamos também uma excepção, um capitulo avulso, na

reforma das nossas Leis Civis; não as maculemos com disp03içõ33 vergonhosas, que não podem servir para a posteridade: fique o estado de liberdade sem o seu correlalivo odioso. A5 Leis concernentes á escravidão (que não são muita^) serão pois classificadas á parle, e formaráõ nosso Código Negro'. (FREITAS, 2003).

[99] Fato é que durante o império ainda se manteve o uso das ordenações. Veja as considerações de T. Freitas em 1858: 'Nunca tivemos Código Civil, e se por tal reputássemos o corpo das ordenaçõesFilippinas, ou aUtôs o i° livro dellas, que mais se dedicou aos contractos e successões, estariamos ainda assim envolvidos na immensa teia das leis extravagantes, que se tem accumulado no decurso de mais de doiS séculos e meio. Também não existe um só escriptor, antigo ou moderno, que puramente se limitasse á colligir e ordenar o Direito Pátrio. Aquellas Ordenações, que são pobríssimas, reclamavão copiosó supplemento. Seus coUaboradores, ou pela escassez de luzes de que têm sido accusados (3), ou por fugirem á maior trabalho, reportárão-se muitas vezes ao Direito Romano, e mesmo geralmente o autorisárão mandando até guardar as glosas de Accursio, e as opiniões de Bartolo e mais Doutores.[...]. A legislação civil é sempre dominada pela organisacão polilica. Uma legislação moldada para uma Monarchia absoluta, sob o predomínio de outras idéas, deve eni muitos casos repugnar ás condições do systema representativo. Quantas leis entre nós não incorrerão desde logo em virtual e necessária revogação, por se tornarem incompatíveis com as bases da Carta Constitucional? (4) Quantas outras não se achão inutilisadas, ou modificadas, só por eíFeito das leis novas ? A força do habito, entretanto, as tem perpetuado, e para muitos é sempre grande argumento a falta de disposições designadamente revogatorias.' (FREITAS, 2003).

[100] Veja-se, por exemplo, que somente com as emendas à constituição de 46, já na década de 60, durante a ditadura, que a União assumiu a competência para reforma agrária. Durante o constitucionalismo de 1891 os Estados podiam também legislar sobre migração e assuntos agrários.

O sistema representativo era altamente excludente nos períodos imperial e da república velha. Isto significa exclusão de mulheres, exigências censitárias entre outras características da limitação de direitos políticos. No período posterior a 30 há a universalização do direito ao voto para os alfabetizados. Como a massa de habitantes das regiões rurais formava a maioria dos analfabetos, a participação política dos camponeses era/foi limitada.

Somente com a edição das normas do período pós 30 houve tutela específica dos contratos de trabalho. Mesmo assim, a legislação social do trabalho foi direcionada aos trabalhadores urbanos. A política das normas para a propriedade passou a incluir a necessidade de cumprimento da função social pela propriedade. O tratamento diferenciado e excludente dos trabalhadores rurais somente foi – parcialmente – abordado na década de 60. Um conjunto de normas sobre reforma agrária somente foi editada na ditadura.

Somente em 1985 houve a universalização do voto com o alcance às populações não alfabetizadas. Somente com a edição da constituição e 1988 há a equiparação dos direitos sociais entre trabalhadores urbanos e rurais.

A edição do primeiro documento legislado de consagração de normas de tutela do trabalho no campo foi no governo João Goulart. Em 1973 houve a edição de novo estatuto com o estabelecimento de regras claras para o tratamento do trabalhador do campo como empregado. Antes do estatuto editado pela ditadura houve a edição de normas previdenciárias e de prestações sociais – FUNRURAL, entre outros.

A edição do Estatuto da terra, em 1964, representou a promulgação de um regime específico de normas negociais para as relações no campo, além do tratamento geral dado pelo código civil vigente. No mesmo documento a definição de uma política de reforma agrária.

2.10 A FAZENDA E A INDUSTRIALIZAÇÃO DO SÉCULO XX.

O sistema colonial português baseou-se na *plantation* como máquina produtora de exportação e este sistema dependia de outros atores para a produção dos bens de consumo da própria empresa exportadora ou, em boa medida, também como força de trabalho paralela ou auxiliar à grande plantação. Este sistema utilizava a mão de obra escrava como fonte de trabalho principal da produção monocultora-exportadora. Porém, ao lado da *plantation* surgiu uma constelação de outras empresas agrícolas, ora como fornecedoras de bens ao mercado impulsionado pelas próprias *plantation*, ora esta miríade de agricultores fornecia a mão de obra, em paralelo ou em substituição à mão de obra escrava (FORMAN, 1979, p. 47). A caracterização da plantation no texto de J. P. Stédile:

> 'O que caracteriza a plantation? É a forma de organizar a produção agrícola em grandes fazendas de área contínua, com a prática monocultura, ou seja, com a plantação de um único produto, destinado à exportação, seja ele a cana-de-açúcar, o cacau, o algodão, gado etc., com o emprego de mão de obra escrava. Como a produção era voltada apenas para o mercado externo, sua localização deveria ser próxima dos portos, para diminuir custos com transporte. Essas unidades de produção adotavam modernas técnicas, ou seja, apesar de utilizarem a força de trabalho da mão de obra escrava, do ponto de vista dos meios de produção, das técnicas de produção, os europeus adotaram o que havia de mais avançado. Havia também, nessas unidades, a produção de bens para a subsistência dos trabalhadores escravizados, visando reduzir o seu custo de reprodução, assim como oficinas para a fabricação e reparo de instrumentos de trabalho'. (STÉDILE, 2011).

É no período imperial nacional - século XIX -, que a plantação exportadora é 'o protótipo do sistema social', e nos demais períodos há maior complexidade da estrutura agrária. E mesmo neste período, como dito no item acima, manteve-se a estrutura multifacetada de domínio e mão de obra, com trabalhadores 'livres´ e trabalhadores empregados. Não se podem desconsiderar também as formas complexas de articulação regional e espacial, nos variados locais do território que hoje é o Brasil. (STÉDILE, 2011).

Uma das linhas de argumentação da tese é justamente a contextualização do camponês numa estrutura de propriedade e domínio da terra e de sujeição à exploração do trabalho com múltiplas camadas. Não se pode centrar a observação da formação agrária brasileira exclusivamente na plantação/exportação, latifundiária e escravocrata, pois há toda a complexa e capilarizada formação de agricultores nas margens ou além da grande fazenda. Esta estrutura multifacetada e complexa de propriedade, posse, utilização de mão de obra, oferta de mão de obra, obedecia a vários expedientes. Alguns de natureza administrativa, outros de natureza de acomodação do modo de produção, outros de natureza política. E, sobretudo, a centralização na grande plantação sonega aspectos de organização regionais e locais da produção (FORMAN, 1979).

De acordo com as observações de Forman, o estereótipo da plantação exportadora como núcleo da vida social e econômica brasileira, na verdade, é a figura imaginada do século XIX (FORMAN, 1979). Assim, o quadro do sistema agrário brasileiro sempre foi entrecortado por este contingente de trabalhadores *livres*, em paralelo ou em substituição ao trabalho escravo, ou de maneira complementar ou suplementar à grande fazenda. Uma série de argumentos podem melhor ilustrar este sistema multifacetado e em camadas, no qual se insere o camponês. E de outro lado, a figura estereotipada vai sofrendo recortes diferentes, ao longo dos períodos do Estado nacional[101].

Antes do estereótipo da fazenda exportadora os territórios coloniais dispersavam-se em múltiplas formações econômicas, com disciplinas distintas de acomodação no espaço e nas formas de produção. Por exemplo, a plantação canavieira obedecia à lógica de fornecimento de produtos ao mundo europeu e, depois, ao mundo industrial. O ciclo mineiro fomentou o crescimento de cidades que eram centros consumidores de produção agrícola. Ou o caso da economia maranhense que passou da economia das 'especiarias' do sertão ao papel exportador no período pombalino. O caso maranhense ilustra, inclusive, uma ligação da produção e da economia à metrópole com pouca ligação com o restante do espaço territorial.

A concentração no estereótipo na fazenda exportadora cafeeira, ou canavieira, foi paralela à formação do Estado nacional. Assim, a formação de uma administração nacional, de uma elite administrativa nacional, no século XIX, associou a lavoura à base da formação econômica nacional. Isto também deve levar em conta que este estereótipo foi construído em 'lavouras', ou seja, várias formações e economias regionais, algumas com o predomínio canavieiro, outras com predomínio cafeeiro, outras com a pecuária (FORMAN, 1979) (FURTADO, 2006) (RIBEIRO, 1987).

[101] Com isto assume-se que o século XIX representa o período da 'transformação brasileira' já mostrando alguns sinais da economia de mercado: '*Um mercado auto-regulável exige, no mínimo, a separação institucional da sociedade em esferas económica e política*. Do ponto de vista da sociedade como um todo, uma tal dicotomia é, com efeito, apenas um reforço da existência de um mercado auto-regulável. Pode-se argumentar que a separação dessas duas esferas ocorre em todos os tipos de sociedade, em todos os tempos. Uma tal inferência, porém, seria baseada numa falácia. É verdade que nenhuma sociedade pode existir sem algum tipo de sistema que assegure a ordem na produção e distribuição de bens. Entretanto, isto não implica a existência de instituições económicas separadas. Normalmente, a ordem económica é apenas uma função da social, na qual ela está inserida. Como já demonstrámos, não havia um sistema económico separado na sociedade, seja sob condições tribais, feudais ou mercantis [mercantilistas]. A sociedade do século XIX revelou-se, de facto, um ponto de partida singular, no qual a actividade económica foi isolada e imputada a uma motivação económica distinta.' (POLANYI, 2016). Sobre o surgimento da economia de mercado: 'Commercial trade, or, in our terms, market trade, arose as a burning issue out of the circumstances of the time. It was a disturbing novelty, which could neither he placed, nor explained, nor judged adequately. Money was now being earned by respectable citizens thoroughly the simple device of buying and selling. Such a thing had bee unknown, or rather, was restricted to low-class persons, known as hucksters, as a rule metrics, who eked out a living by retailing food in the market place. Such individuals did make a profit by buying at one price and selling at another. Now this practice had apparently spread to the citizenry of good standing, and big sums of money were made by this method, formerly stamped as disreputable. How should the phenome itself be classified? How should profit, systematically made in this manner, be operationally explained? And what judgment should be passcd on such an activity? The origin of market institutions is in itself an intricate ant1 obscure subject. It is 11ard to trace their historical beginnings with precision and even harder to follow the stages by which early forms of trade developed into market trade. (POLANYI, 1971).

Com relação à cultura canavieira, esta antecede a do café, e também é figurada como estereótipo do núcleo da vida social e econômica brasileira, em diversas regiões. Por isto, toma-se o exemplo da lavoura canavieira para a problematização. É certo que a cultura canavieira ocupou papel central, sobretudo na dinâmica de integração da economia das terras colonizadas por Portugal ao mercado mundial. Mas, primeiro, tal estrutura agrária não sombreia centros e movimentos dinâmicos, econômicos e sociais, como as monções, as entradas, as formas de organização de produção de núcleos pelo litoral e interior, e os bandeirantes (FREYRE, 2006) (BOSI, 1992).

Segundo, se a cultura canavieira antecede à cafeeira, bom é de se ver que embora tenha perdido percentuais de participação no mercado mundial, e perdido rendimento, manteve-se ainda como base exportadora e também como fornecedora de calorias alimentares para o mercado interno, ainda no século XIX, e mesmo no século XX. Os núcleos canavieiros mantiveram-se fortes no litoral do nordeste e mesmo em São Paulo. Portanto, há uma multiplicidade de figuras da fazenda típica do estereótipo. Além disto, já no período republicano, ao lado do 'café com leite' deve-se acrescentar um 'café com leite' adoçado com 'rapadura', levando em consideração que os pactos para a conquista do poder central tomavam em consideração os interesses da elite canavieira[102] (SCHWARTZMAN, 1987) (RIBEIRO, 1987).

[102] Fato que pode ser ilustrado pelos vários vice-presidentes nordestinos no período da República Velha. Ou pela própria eleição de Epitácio Pessoa.

A expressão ‘café com leite’ comporta já um equívoco de raiz. Os pactos de ocupação do poder central na república velha envolviam tramas com várias elites regionais, inclusive as já citadas elites canavieiras e pecuaristas do nordeste, elite pecuarista do RS, e, obviamente, São Paulo. Na verdade, o ‘leite’ mineiro expressa simultaneamente a existência de uma gama significativa da população entregue à cultura de abastecimento das cidades, mas, sobretudo, o fato de que MG concentrava o maior eleitorado da época. Este eleitorado ficou sim estereotipado como eleitorado rural justamente porque representava uma enorme quantidade de pessoas entregues às atividades de produção na camada do abastecimento às cidades mineiras, já enraizadas com o ciclo aurífero, e também abastecimento das plantações monocultoras do próprio Estado e de São Paulo e Rio de Janeiro (HOLANDA, 1993) (BOSI, 1992) (SECRETO, 2012).

Como dito antes, os estereótipos acima são desenhados a partir da figura do Estado brasileiro, organizado a partir do século XIX. É de se notar que a organização político-administrativa das terras portuguesas não refletia, necessariamente, a unidade nacional que se formou a partir de 1822. Isto é importante para a visualização de que o território era marcado por formas organizadas de produção variadas, algumas já mencionadas nesta tese. Assim, a cultura pecuária no sul e no vale do São Francisco; o comércio das drogas do sertão, entre outros (FURTADO, 2006).

Outro ponto é que a pluralidade de economias regionais se manteve no período imperial, e depois republicano, com o ajuste das fórmulas do provincialismo do Império, ou do federalismo republicano a partir de 1889. Estas fórmulas permitiram a continuidade de formas regionais organizadas variadas e, novamente, pode se ver como a dinâmica regional dita organizações de produção variadas: por exemplo, a extração de borracha de maniçoba, no sertão piauiense; o ciclo da borracha amazônico; as formas de produção dos colonos europeus sulistas. O sucesso do Estado nacional foi justamente o de agrupar centros econômicos multifacetados numa economia nacional e, depois, arranjar fórmulas institucionais de acomodação dos interesses regionais (como a acomodação no federalismo de 1889) (FERREIRA e DELGADO, 2006) (RIBEIRO, 1987)[103].

O modelo consagrado na república manteve a base econômica na agricultura exportadora, em convivência com os vários produtores satélites, camponeses e camponesas, estes todos em diversidade regional, e em diversidade funcional. Todavia, o ideário de mudança da ordem econômica e da ordem social já se fazia presente em 1889 e persistiu durante as 4 décadas seguintes. Vários foram os sintomas de inconformismo como o jacobinismo na época da proclamação, as revoltas camponesas dos Canudos e do Contestado, o tenentismo, entre outros[104].

No período anterior à revolução de 30 a ordem econômica havia sofrido mudanças pela industrialização. O processo de industrialização começou motivado por diversos fatores, inclusive pela aplicação dos capitais da própria agricultura nas manufaturas, ou pela substituição dos importados pela escassez de divisas, entre tantos outros fatores[105]. Fato é que a participação crescente da indústria leva a que nos anos 30 esta passe a ocupar o centro dinâmico da economia nacional, e não mais a presença inconteste da economia agrária exportadora (SAES, 1989)[106].

[103] Na criação das figuras imaginadas do estado nacional é que se desenhou o ramo de café, e de tabaco, ao brasão da bandeira nacional. E isto veio com a bandeira nacional imperial. Note-se que o tabaco não assumiu o significado imaginado que o café assumiu. Aliás, em sentido inverso, sequer cogita-se o porquê da não inclusão de ramos de cana na bandeira, dada a relevância e a simbolização extremada que esta 'fazenda' assumiu na vida nacional. A república manteve os ramos de café nas armas nacionais confirmando a vocação 'agrária' do estado e a concentração na imagem da fazenda como núcleo da vida nacional.

[104] Como citado por Maria Losada Moreira: 'Desde o colapso econômico de 1929 ficou patente para setores importantes da elite política e intelectual brasileira a precariedade de economias dependentes de exportações e a necessidade de ser forjado um desenvolvimento nacional auto-sustentado. Os nacionalistas dos anos 50/60 são herdeiros dessa convicção e construíram seu ideário em função desse problema central. Na prática, defender o desenvolvimento auto-sustentado significava, em primeiro lugar, criticar o modelo econômico agrário-exportador e, por extensão, a classe social a ele ligado: a oligarquia latifundiária. No movimento nacionalista - seja em sua vertente liberal representada, por exemplo, pelos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), ou na orientação popular, característica de comunistas, socialistas e trabalhistas -, um dos maiores "vilões" da então sociedade brasileira (senão o maior) era a elite rural historicamente comprometida com a produção de artigos agrícolas para o mercado externo. A opção nacionalista era outra e visava claramente a constituição de uma economia auto-centrada, isto é, voltada para o mercado interno. Não existiria no Brasil uma economia auto-sustentada se ela não fosse, portanto, auto-centrada.'

[105] Sobre o florescimento industrial nacional: 'Percebe-se, portanto, que a substituição de importações — embora não se trate propriamente do que se convencionou chamar de processo de substituição de importações — podia ocorrer no interior da economia agroexportadora, sem que isto representasse uma ruptura do caráter dessa economia. Também não se trata, claramente, da tese da industrialização induzida pelas exportações, na forma como usualmente foi formulada. Trata-se, isto sim, de reconhecer que os desequilíbrios (talvez pudéssemos dizer as contradições) da economia exportadora passam a exigir o desenvolvimento de algum tipo de indústria interna.' (SAES, 1989).

[106] Flavio Saez faz apanhado das várias explicações sobre o nascimento da indústria nacional: a tese do nascimento da indústria como consequência da atividade exportadora; a indústria como investimento dos excedentes do café; a indústria como resposta aos estrangulamentos do comércio exterior. As teses foram resumidas na "Teoria dos Choques Adversos" e na tese da "industrialização induzida pelas exportações" (SAES, 1989).

Com a ascensão de Vargas o estereótipo da fazenda como centro da vida nacional sofre com a incrustação de imagem negativa. A fazenda é também o símbolo do atraso nacional. O projeto industrialista procura superar as figuras da fazenda, vistas agora como algo arcaico e representativo do atraso nacional. Nada mais ilustrativo do atraso do campo do que a figura do Jeca Tatu. Em alguns casos alimentar-se-á o confronto entre o campo atrasado e a urbe dinâmica e moderna (BOSI, 1992)[107].

[107] A Constituição de 34 foi a primeira a inserir a ideia de limitação da propriedade e do cumprimento da função social: '"É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante justa e prévia indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.'. O tenentismo tinha entre as suas ideias de transformação o confronto com o 'latifúndio atrasado e o coronelismo'.

Como Bosi salienta, a formação do positivismo castilhista, e do herdeiro, o varguismo, contemplava uma ideia de campo de minifundiários camponeses integrados à vida urbana. E isto era complementado com a ideia de que o progresso se fazia com a sociedade urbana e industrial (BOSI, 1992).

O pensamento marxista brasileiro também repetiu as linhas gerais de que o campo era o atraso. Talvez daí a necessidade de uma leitura do feudalismo brasileiro forçada pela historiografia de fundamentos marxistas, no pensamento brasileiro. O pensamento marxista entendia ser necessário o cumprimento das etapas, passando por uma revolução burguesa como antecedente à revolução proletária. A revolução burguesa deveria modificar as estruturas feudais do campo, atrasado, rude, entrave ao desenvolvimento industrialista. As teses do feudalismo, caras à historiografia marxista, serviram à leitura da continuidade do arcaísmo feudal na sociedade brasileira:

> Afirma-se que esse feudalismo foi transplantado para a América Latina, enquanto na Europa era superado pelo capitalismo. Assim, pois, a Europa, e mais tarde seus descendentes anglo- -saxões, desenvolveram-se economicamente, deixando a América Latina e outras áreas hoje subdesenvolvidas em estado feudal. O fato de que a América Latina já tenha passado a ser "semifeudal" ou "pré-capitalista" e mostre, portanto, algum desenvolvimento econômico disperso, deve-se a que os países desenvolvidos arrastaram consigo ou ajudaram os atrasados a progredir. Além dessa relação de arrastar ou de ajudar, no entanto, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento econômicos são vistos como fenômenos independentes, causados respectivamente pelo capitalismo e pelo feudalismo. Na medida em que as cidades latino-americanas são mais "adiantadas" e o campo é mais "atrasado", aplica-se mais ou menos o mesmo raciocínio, com uma notável exceção – embora ninguém afirme que o desenvolvimento do industrializado mundo metropolitano seja determinado ou sequer seriamente prejudicado pelo subdesenvolvimento dos países agrários da periferia –, argumenta-se que as atrasadas províncias feudais determinam e impedem o desenvolvimento econômico de seus centros urbanos, que tentam industrializar-se dentro do mundo subdesenvolvido (FRANK, 2012).

Com o Estado Novo o projeto nacional passa a ser o de abandonar o campo atrasado e construir um país industrial, urbano. Durante todo o período de 30 até a década de 60 há um 'esquecimento' e nova posição do papel do campo, e do camponês. A produção normativa do período de 30 a 60 vai, por exemplo, sonegar a produção de normas de proteção ao trabalho do camponês, e menos ainda preocupar-se com uma política de reforma agrária. Não houve a criação de instituições voltadas aos camponeses e para a execução de uma política agrária[108].

A trajetória de 30 aos 60 foi entremeada por fases: uma primeira fase de institucionalização do Estado para a sociedade urbana e industrial; uma segunda fase na qual o Estado assume efetivamente a função de agente industrial e modernizador. A primeira corresponderia ao período 30 até o fim da 2ª guerra; a segunda, do pós-guerra à ditadura[109].

A industrialização 'por cima' fez-se com a consolidação do passivo do campo. Nos anos 60 este passivo constituía entrave ao próprio desenvolvimento industrial já que sequer o suporte de fornecimento alimentar, para os crescentes e inchados centros urbanos brasileiros, era suficientemente satisfeito. De outro lado, havia um decréscimo da capacidade exportadora de produtos agrícolas[110].

As duas monoculturas, cafeeira e canavieira, também perderam espaço competitivo nos mercados internacionais. Isto significa que a própria fazenda exportadora vivia um processo de modificação com novas culturas e a introdução de novas tecnologias.

---

[108] As instituições criadas atenderam aos interesses de setores exportadores ou da grande fazenda. Assim, houve a criação do IAA, do IBC, dentre outros (FGV, 2009). No caso do café houve a trajetória com maior grau de complexidade, desde o Convênio de Taubaté, passando pelo CNC, DNC, até a criação do IBC (FGV, 2009).

[109] O plano de JK, o PAEG, era, sobretudo, um projeto industrialista. As metas do plano

[110] Com a citação de Vania Maria Moreira: 'Existia certo consenso entre comunistas, esquerda nacionalista e nacionalistas liberais a respeito da necessidade de uma reforma agrária no país. Para todos eles, a oligarquia rural representava o latifúndio improdutivo ou pouco rentável e um setor social e político arcaico, isto é, avesso aos novos interesses industriais e democráticos. Desde a era Vargas a colonização e a reforma agrária eram interpretados como fatores indispensáveis à modernização da agricultura, à formação de um mercado interno consumidor e à efetiva industrialização do país[52]. Tal perspectiva ganhou nova força entre nacionalistas dos anos 50 e sobretudo os membros do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) destacaram-se na luta política pela reforma agrária' (MOREIRA, 1998).

Os fluxos no espaço nacional também passaram a indicar uma dinâmica de incorporação das áreas do centro-oeste, com novas culturas e absorvendo contingentes de população do centro-sul[111]. Isto alterava as ordenações de representação política e dos centros de poder. Cite-se como ilustração a perda de competitividade e de peso relativo da indústria sucro-alcooleira do Nordeste, e a importância crescente da soja e da pecuária nos Estados de Mato Grosso (depois também Mato Grosso do Sul) e Goiás[112][113].

De outro lado, os novos espaços de ocupação territorial e a expansão dos direitos políticos levaram à configuração de nova representação para os camponeses e camponesas, tanto dos proprietários fazendeiros como dos camponeses. Some-se a isto o fato de que o voto se tornou um fenômeno urbano massivo, em competição com os controles e formas de dominação política das regiões agrícolas.

Novas formas de organização camponesa surgiram como a maior sindicalização e novas formas organizadas de reivindicações de direitos e conquistas econômicas. Há a distinção de demandas entre as demandas econômicas dos trabalhadores urbanos e rurais, fazendo com que os camponeses se formem em novas associações de reivindicação[114].

A questão agrária tornou-se o ponto focal e central dos debates, à esquerda e à direita[115]. O governo João Goulart tomou a questão agrária como ponto fundamental da modernização e da democratização brasileira[116]. De maneira reativa, à direita imaginava-se e fomentava-se a visão de que o campo precisava de reforma capitalista e que as tensões agrárias poderiam criar as condições da revolução comunista (O dia que durou 21 anos, 2013).

A visão do atraso no campo era comungada tanto pela direita como pela esquerda e se declarava a necessidade de uma alteração da estrutura agrária:

[111] Como Vania Maria Losada Moreira afirma: 'A esquerda nacionalista responsabilizava a concentração fundiária pelas péssimas condições de vida da população rural, pela incapacidade do Brasil produzir os alimentos necessários à população e ainda considerava o latifúndio como um dos principais entraves à constituição de um mercado interno consumidor que sustentasse um desenvolvimento industrial voltado para o mercado interno. Ademais, fazia uma distinção bastante clara entre colonização e reforma agrária. Ambas deveriam privilegiar a pequena propriedade, mas enquanto a primeira deveria direcionar-se para as regiões despovoadas do Centro-oeste e Norte, a reforma agrária era, como explicava o nacionalista Fernando Santana (PTB/BA), "(...) exigência para áreas densamente povoadas, onde existem população consumidora e cuja as terras sejam enfeudadas"'. (MOREIRA, 1998)

[112] 'Embora o Mato Grosso tenha uma história de ocupação complexa, pode-se dizer que este Estado começa a despontar no cenário brasileiro a partir do avanço da frente pioneira paulista, em meados do século 20. Em um primeiro momento, este avanço provocou a ocupação no norte do Paraná, expandindo-se, posteriormente para o sul do antigo Estado de Mato Grosso, com a pecuária de corte. Em seguida, nos anos 60, houve a entrada de gaúchos e paranaenses [...]'. (CUNHA, 2006). Em sentido semelhante: 'O Plano de Metas foi de fundamental importância no processo de ocupação, definindo a incorporação do Centro-Oeste ao mercado nacional como atividade agrícola intensiva em capital e as frentes especulativas. Priorizava a superação dos pontos de estrangulamento da economia em decorrência de investimentos em infra-estrutura, a cargo do Estado, além da interiorização da economia, demonstrada na construção da nova Capital Federal, Brasília. A construção de Brasília causou grande impacto no fluxo populacional e tendo atraído migrantes, inclusive do próprio entorno de Goiás e de Minas Gerais, e gerando no interior do país uma área de grande adensamento populacional. A posição geográfica do DF foi decisiva para justificar a interiorização de investimentos em eletrificação, telecomunicações e, principalmente, em estradas, que até meados da década de 1950 representavam um grande entrave ao desenvolvimento de Goiás.[...] O fato é que já na década de 1960 estão definidas as áreas de maior dinamismo da região: o centro e o sul de Goiás, com o desenvolvimento da agricultura e pecuária, uma ocupação mais adensada e uma estrutura urbana de maior expressão, cujos centros de maior destaque são os municípios de Goiânia, Brasília, Anápolis, Rio Verde e Itumbiara, sendo os dois últimos na área de influência de Uberlândia; o sudoeste de Mato Grosso, com Cuiabá, Rondonópolis e Cáceres; e o centro-sul do Mato Grosso do Sul, em duas áreas distintas, polarizadas pelas cidades de Campo Grande —que desde a primeira metade do século XX havia se consolidado como o principal núcleo urbano de Mato Grosso do Sul— e Dourados, além de Corumbá, que exerce funções específicas de indústria (siderurgia, moinho de trigo, fiação, cimento e mineração de ferro e manganês), turismo e entreposto de fronteira internacional. Neste contexto, à medida que São Paulo se consolidava como centro econômico, a região Centro-Oeste assumia um papel complementar e inseria-se na economia nacional como típica região de fronteira, área de absorção de excedentes populacionais e de criação de novas oportunidades de investimentos. Os estímulos econômicos e movimento gerado no pólo dinâmico paulista iam sendo irradiadas pelas rodovias, comércio, fluxo migratório, investimentos e se traduziam em novas práticas produtivas, mudanças culturais e institucionais que aos poucos limitavam e e erodiam as bases das pretéritas relações construídas ao longo dos dois séculos anteriores no Centro-Oeste.' (AL. e VIERIA, 2012)

[113] 'Contraditoriamente aos países capitalistas centrais, no Brasil não houve significativos conflitos entre proprietários de terra e burguesia, visto que a própria burguesia emergiu do seio do latifúndio (MARTINS, 1994; OLIVEIRA, 2007). O que ocorreu no país foi uma aliança dos interesses de classe entre terra e capital produzindo um pacto territorial, oligarca e industrial (GARCIA JR, 1993; PAULINO; ALMEIDA, 2010), como meio, condição e produto da manutenção das elites no poder centralizado na grande propriedade fundiária. Ressalta-

> [...] o real problema é que uma parte de nossa estrutura fundiária ainda é pré-capitalista, e nela grandes áreas permanecem improdutivas ou sub-produtivas, funcionando como "reserva de valor". Em uma economia eficiente, baseada no mercado, o preço da terra, como o de todos os demais "fatores", deve ser igual à produção adicional que permite, no jargão, ao seu "produto marginal" (CAMPOS, 1994)[117].

---

se assim que o latifúndio não pode ser entendido como um empecilho, um entrave, um bloqueio ou uma amarra à expansão das relações capitalistas de produção no campo, conforme argumenta criticamente Oliveira (2010), mas sim como uma contradição fundamental do modo capitalista de produção e suas formas de poder e controle da economia, da sociedade e da política. O capital expande a produção capitalista no campo, mas gera também o latifúndio e a reprodução dos camponeses. Essa lógica de desenvolvimento é explicitada por uma característica que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil realizou: o predomínio dos latifúndios não é um obstáculo para a reprodução capitalista (OLIVEIRA, 2010), mas a possibilidade, por meio da especulação, de se produzir capital fora dos circuitos produtivos, demonstrando peremptoriamente sua faceta rentista.' (PIETRO, 2017).

[114] 'O fortalecimento dos movimentos populares, concretizado através do aumento do poderio dos trabalhadores urbanos e da crescente organização das massas rurais, intensificou as pressões sobre o governo para a implementação das reformas. A eclosão, em setembro de 1963, da Revolta dos Sargentos – movimento que reivindicava o direito de que os chamados graduados das forças armadas (sargentos, suboficiais e cabos) exercessem mandato parlamentar em nível municipal, estadual ou federal, o que contrariava a Constituição de 1946 - foi mais um fator para a polarização política e para denunciar a urgência das reformas de base.' (FGV, 2017).

[115] Sobre as propostas do IPES, articulador do golpe: 'A questão da reforma agrária quase provocou uma grande crise entre as sessões do IPES do Rio e de São Paulo, já que o projeto almejado pela liderança política do Rio satisfaria os agroindustriais e, no entanto, parecia drástico demais para os interesses dos paulistas proprietários de terras que faziam parte do IPES. O protótipo do programa do IPES sobre a Reforma Agrária baseou-se nas conclusões do Simpósio organizado pelo IBAD em abril de 1961, do qual um projeto e justificativas para o Congresso Nacional foram preparados por José Arthur Rios e Edgard Teixeira Leite.' (NATIVIDADE, 2012)

[116] 'Em 1958, ainda durante o governo de Juscelino Kubitschek, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) começou a discutir um conjunto de propostas que visava promover alterações nas estruturas econômicas, sociais e políticas que garantisse a superação do subdesenvolvimento e permitisse uma diminuição das desigualdades sociais no Brasil. Naquele momento, a definição dessas medidas e de seu alcance ainda era pouco clara. Foi apenas com a chegada do presidente João Goulart à presidência da República, em setembro de 1961, que as chamadas "reformas de base" transformaram-se em bandeiras do novo governo e ganharam maior consistência.[...] O carro-chefe das reformas era, sem dúvida, a reforma agrária que visava eliminar os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores rurais. Em discurso por ocasião do encerramento do 1° Congresso Camponês realizado em Belo Horizonte em novembro de 1961, João Goulart, afirmou que não só era premente a realização da reforma agrária, como também declarou a impossibilidade de sua efetivação sem a mudança da Constituição brasileira que exigia indenização prévia em dinheiro para as terras desapropriadas.' (FGV, 2017).

[117] Roberto Campos preferiu nos momentos iniciais utilizar o termo 'revisão' agrária para diferenciar da pauta de esquerda da década de 60: 'No entanto, em um artigo publicado no Correio da Manhã em 04 de dezembro de 1960,

Como ilustra Forman, analisando os impasses do campo brasileiro nos anos 60:

> Os problemas fundamentais do Brasil rural estão ligados, historicamente, à maneira pela qual uma economia capitalista orientada para a exportação tem sido abastecida pelo setor camponês. A atual tensão social resulta das pressões inerentes a um tal sistema. A mudança social não é uma novidade para o Brasil rural; nos últimos quatro séculos têm ocorrido mudanças continuamente. O peso de sua intensificação e o desenvolvimento concomitante nos transportes e na comunicação de massa apenas fizeram com que os problemas parecessem mais urgentes. (FORMAN, 1979).

Os problemas estruturais do campo, e dos camponeses e camponesas, nos anos 60 serão objeto de abordagem no seguinte capítulo. As condições materiais serão abordadas para verificar as transformações da vida dos camponeses e do sistema agrário brasileiro. Também será analisada a formação do sistema de representação e de organização coletiva.

---

posteriormente reproduzido em livro (CAMPOS, 1964), Roberto Campos argumentou que a "revisão agrária" era um tema "da maior relevância legislativa", de modo que, para ele a necessidade da "revisão agrária" estava colocada. Vale destacar que o economista evitou a utilização do termo "reforma" substituindo-o por revisão, o que evidencia o seu esforço de tornar o tema palatável à retórica tecnocrática, de modo a retirar o sentido social e político da questão.' (MELO, 2014).

3 AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA AGRÁRIO NO SÉCULO XX.

O caminho das reformas é o caminho do progresso pela paz social. Reformar é solucionar pacificamente as contradições de uma ordem econômica e jurídica superada pelas realidades do tempo em que vivemos.
Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da SUPRA com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior de nossa Pátria. Ainda não é aquela reforma agrária pela qual lutamos.
Ainda não é a reformulação de nosso panorama rural empobrecido.
Ainda não é a carta de alforria do camponês abandonado.
Mas é o primeiro passo: uma porta que se abre à solução definitiva do problema agrário brasileiro.
O que se pretende com o decreto que considera de interesse social para efeito de desapropriação as terras que ladeiam eixos rodoviários, leitos de ferrovias, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras de saneamento da União, é tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável.
Não é justo que o benefício de uma estrada, de um açude ou de uma obra de saneamento vá servir aos interesses dos especuladores de terra, quese apoderaram das margens das estradas e dos açudes. A Rio-Bahia, por exemplo, que custou 70 bilhões de dinheiro do povo, não deve beneficiar os latifundiários, pela multiplicação do valor de suas propriedades, mas sim o povo.
Não o podemos fazer, por enquanto, trabalhadores, como é de prática corrente em todos os países do mundo civilizado: pagar a desapropriação de terras abandonadas em títulos de dívida pública e a longo prazo.
Reforma agrária com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária. É negócio agrário, que interessa apenas ao latifundiário, radicalmente oposto aos interesses do povo brasileiro. Por isso o decreto da SUPRA não é a reforma agrária.
Sem reforma constitucional, trabalhadores, não há reforma agrária. Sem emendar a Constituição, que tem acima de dela o povo e os interesses da Nação, que a ela cabe assegurar, poderemos ter leis agrárias honestas e bem-intencionadas, mas nenhuma delas capaz de modificações estruturais profundas.
Graças à colaboração patriótica e técnica das nossas gloriosas Forças Armadas, em convênios realizados com a SUPRA, graças a essa colaboração, meus patrícios espero que dentro de menos de 60 dias já comecem a ser divididos os latifúndios das beiras das estradas, os latifúndios aos lados das ferrovias e dos açudes construídos com o dinheiro do povo, ao lado das obras de saneamento realizadas com o sacrifício da Nação.
E, feito isto, os trabalhadores do campo já poderão, então, ver concretizada, embora em parte, a sua mais sentida e justa reinvindicação, aquela que lhe dará um pedaço de terra para trabalhar, um pedaço de terra para cultivar. Aí, então, o trabalhador e sua família irão

> *trabalhar para si próprios, porque até aqui eles trabalham para o dono da terra, a quem entregam, como aluguel, metade de sua produção. E não se diga, trabalhadores, que há meio de se fazer reforma sem mexer a fundo na Constituição. Em todos os países civilizados do mundo já foi suprimido do texto constitucional parte que obriga a desapropriação por interesse social, a pagamento prévio, a pagamento em dinheiro.*
> *Presidente João Goulart. Discurso de 13 de março de 1964.*
> (BRASIL - DISCURSOS DE 1964, 1964)

No capítulo anterior da tese houve a utilização de fontes bibliográfica para as explorações na/da historiografia sobre a constituição do sistema agrário brasileiro, e sobre o conceito de camponeses. Neste momento, neste outro capítulo serão exploradas as características e as mudanças do sistema agrário no século XX, com a configuração de uma crise e mudança nas décadas de 60 e 70 – antes e durante a ditadura. O pressuposto desta abordagem é o de que no período anterior à instalação ditatorial havia a configuração de um quadro que vai ser significado como um quadro de 'crise do sistema agrário'. As mudanças são patrocinadas pela ditadura com a adaptação deste sistema às exigências de uma nova matriz de produção. E esta ação da ditadura se justifica pelo fato de que havia sido construída a significação de 'crise' do sistema.

Portanto, neste capítulo vai se construir a narrativa de como a ordem tradicional e resiliente apresenta sinais de esgotamento e inaptidão para a nova organização econômica e social. O objetivo deste capítulo é o de expor como se encontravam as bases materiais das relações econômicas do campo, no século XX, e mais especificamente no período imediato anterior ao golpe de 64. Procura-se estabelecer uma narrativa de quais as características da base de relações do campo que seria o objeto de conformação pela ditadura. Nalguns trechos deste capítulo se há por delinear a narrativa das bases econômicas já sob o impacto das políticas legisladas da ditadura para o campo. Portanto, embora a narrativa seja concentrada nas relações do campo, antes do golpe, em vários momentos já se faz o avanço da narrativa com

comentários e interpretações de quais os impactos que a legislação agrarista da ditadura trouxe. Este avanço se faz necessário para a testagem da própria hipótese da tese, de que a ditadura se houve por editar uma legislação capaz de ordenar um novo sistema de relações no campo.

3.1 TRANSFORMAÇÕES NO CAMPO COMO REFLEXO DE TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS.

Na fase exploratória desta tese, no capítulo anterior, foram lançadas bases teóricas da compreensão dos desafios do sistema agrário com a industrialização e urbanização a partir da década de 30. Houve a exigência de novo modo de produção agrária em paralelo às novas configurações do capitalismo industrial, a forte urbanização, a emergência de um novo patronato rural, a modernização e a revolução verde ocorrida no mundo todo, e as novas formas de relação de trabalho surgidas nestas mesmas décadas, e o papel de uma nova classe patronal dirigente urbano e industrial, com forte presença e atuação na direção política nacional (MARTINS, 2000) (MOREIRA e BRUNO, 2014) (ALMEIDA, 2008).

Este processo é característico de várias transformações e mudanças de padrão, do agrário para o industrial. Por certo, em cada Estado isto se processou com velocidades e com movimentos diferentes. No caso brasileiro, as características deste processo são descritas neste capítulo. Aqui se vão narrar as pressões de fluxos migratórios, os impactos tecnológicos sobre a agricultura, a posição da mão de obra do campo sob o impacto da industrialização, entre outros.

Agora, neste capítulo vai-se trabalhar com a manipulação dos dados que configuram o cenário do campo nas décadas de 60 e 70. O objetivo é a verificação da hipótese lançada com base no referencial teórico-bibliográfico, de que se desenhou uma narrativa, nos anos 60, de uma crise nas relações e no sistema de produção do sistema agrário, no imediato anterior à ditadura, e que este problema agrário serve de fundamento e legitimador das ações desta mesma ditadura. Busca-se caracterizar esta crise nos anos 60 e 70 com a disfuncionalidade do sistema de produção e das posições tradicionais do campesinato nestas relações. O esgotamento de algumas das formas de produção será demonstrado pelos dados disponíveis no sistema estatístico nacional.

Outro aspecto da hipótese abordado neste capitulo é o de que houve alterações nas posições dos camponeses e das camponesas. Retomando o conceito geral exposto no capítulo anterior, dos camponeses e das camponesas, de tal maneira que este conceito é a expressão abrangente de várias pessoas ocupadas em atividades agrárias, em múltiplas posições no sistema de produção, com múltiplos relacionamentos com a terra e a detenção da terra, e com múltiplos possíveis vínculos jurídicos com os proprietários de terras e/ou detentores dos meios de produção no campo. Neste capítulo serão colocadas à testagem as mudanças ocorridas nas posições e situações dos camponeses. A linha de argumentos é a de que as transformações da ordem econômica determinam mudanças nas posições e formas dos vínculos dos camponeses e das camponesas, mas que o alinhamento dos camponeses numa nova ordem econômica se deu pelo impacto da legislação dirigente da ditadura.

Neste capítulo os dados serão interpretados já considerando a edição das duas normas de conteúdo agrário da ditadura: o Estatuto da Terra, a Lei n° 4.504, de 1964 (BRASIL, 1964); o Estatuto do Trabalhador Rural, a Lei n° 5.889 (BRASIL, 1973). O centro das interpretações reside nos impactos da edição do Estatuto do Trabalhador Rural por ser o centro da temática da tese. Portanto, as medidas da narrativa vão ao encontro da formulação de como se processaram os impactos da normatividade conformadora do campo, e dos camponeses.

O Estatuto da Terra – 1964 - trouxe as medidas de regulação contratual do trabalho no campo, sem que estas relações configurassem relações de emprego. Disciplinou várias formas de utilização da terra, como parceria e arrendamento. Definiu as regras de colonização e de reforma agrária[118].

Já o Estatuto do Trabalhador – 1973 – definiu as regras do regime de trabalho sob a forma de emprego. Procurou caracterizar o 'empregado' rural de maneira mais precisa e de acordo com uma ideia geral de que as relações de trabalho, no campo, poderiam ser uma espécie dentro do gênero emprego. Com isto, embora o trabalho urbano, e o rural mantivessem peculiaridades, fez-se a definição de gênero – trabalhador empregado – com as espécies urbanas e rurais.

Não se pode esquecer que esta trajetória da narrativa sugere os seguintes caminhos:

Uma legislação anterior à ditadura que foi recepcionada em 64, o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, mas que vai sendo progressivamente alterado durante os anos Castelo, Costa e Silva e Médici. As alterações vão se processando primeiro com o advento de várias normas previdenciárias e sanitárias, e depois com a revogação total do Estatuto de 63, com a edição do novo Estatuto, em 73.

Já no primeiro ano ditatorial, em 64, foi editada a norma reguladora da questão agrária, exclusive os direitos sociais do homem e da mulher do campo (como dito acima). É o Estatuto da Terra. Este diploma dava a regulação contratual do livre empreendimento no campo, fora da relação de trabalho empregado. Além disto, regulava a colonização e a reforma agrária.

Pode-se dizer que a cronologia da ditadura é a de primeiro regular o mercado do campo nas formas contratuais de posse, arrendamento, parceria, com medidas de ajuste corretivo pela reforma agrária e pela colonização. A segunda etapa foi a de regulação dos direitos sociais dos camponeses. No momento inicial esta regulação foi a de recepção do Estatuto de 63, com inclusão de normas paralelas de previdência, saúde e assistência. Em 73 é que se adere à revogação total do Estatuto de 63.

3.2 A CONFIGURAÇÃO DO QUADRO DE 'CRISE' NA DÉCADA DE 60.

A literatura disponível sobre a economia do campo, nas suas variadas abordagens, toma as décadas de 50 e 60 como o período de configuração acentuada dos problemas funcionais no modo de produção do campo. No mais das vezes esta dimensão ganhou a significação de 'crise' no campo. Toda esta caracterização da crise agrária nos anos 60 tem dimensões econômica, social e política. Tanto é fato que os atores políticos, à época, à esquerda e à direita, detectavam a existência de insuficiências

[118] Importante salientar que a ideia de colonização era forte considerando-se os vazios demográficos da época. Imaginava-se a ocupação do vazio por políticas colonizadoras e de encaminhamento de camponeses às áreas de 'fronteira'.

e lacunas no sistema agrário nacional[119]. Como é linha condutora dos argumentos desta tese, a questão agrária foi uma das questões centrais planejadas para a intervenção pela ditadura instalada em 1964[120]. E este planejamento nasceu da constatação dos

[119] Como explica Maria Losada Moreira: 'Para fazer face a um mundo rural em transformação, existiam diversas propostas de reforma agrária, então entendida muito amplamente como qualquer ação social, assistencial ou econômica aos agricultores, fossem eles trabalhadores sem terra, pequenos, médios ou grandes proprietários. Mas para a esquerda nacionalista a reforma agrária tinha um sentido muito específico e, dentre as inúmeras propostas sobre a questão, duas eram consideradas inadiáveis: a criação do regime jurídico do trabalhador rural e a reforma agrária distributiva de terras.' (MOREIRA, 1998). Sobre as articulações à direita: 'Martins (1994) e Silva (2006) enfatizam também que o IPES e o IBAD se dedicaram ao tema da reforma agrária a fim de realizar uma proposta de reforma distinta daquelas defendidas pelas Ligas Camponesas ou pelos órgãos do governo Goulart e articulada ao programa político- -econômico estadunidense denominado Aliança para o progresso. A Aliança foi instituída no ano de 1961 oficialmente como forma de apoio financeiro dos Estados Unidos ao desenvolvimento e progresso econômico da América Latina, mas oficiosa e veladamente como política de enfrentamento ao "perigo" da instalação do comunismo (PEREIRA, 2005; RIBEIRO, 2006) e à reprodução do modelo cubano de revolução amplamente apoiada pelo campesinato. Silva (2006) argumenta que a proposta de reforma agrária articulada pelo IPES e pelo IBAD se desenvolveu tendo como norteadores os seguintes objetivos: produção do projeto por "especialistas" e a partir de critérios "técnicos" e redação alinhavada ideologicamente por forças políticas liberais no plano econômico, pró-estadunidense no plano das relações externas e "antipopulista" no plano social e político. Ressalta-se que, imediatamente após o golpe civil-militar, foi instituído o Grupo de Trabalhos sobre o Estatuto da Terra (GRET), sob a organização do Ministério do Planejamento, e que tinha o objetivo de propor um documento que servisse de base para a construção de um anteprojeto de leisobre a reforma agrária e demais emendas constitucionais. De acordo com Bruno (1995), o grupo era formado pela ala reformista do IPES, coordenada por Paulo de Assis Ribeiro, por alguns remanescentes da experiência de Revisão Agrária do Governo Carvalho Pinto em São Paulo em 1959, tendo como uma das figuras centrais José Gomes da Silva; além desses haviam vários representantes técnicos e políticos de diversos ministérios, também o ministro do Planejamento Roberto Campos e o ministro da Agricultura Oscar Thompson. Bruno (1995) destaca que o GRET contava ainda com a tutela direta do General Golbery do Couto e Silva (chefe do Serviço Nacional de Informação) e com a constante participação de Castello Branco. (PIETRO, 2017).

[120] 'Repara-se que a "reforma agrária" no Brasil, segundo Campos, deveria atacar os setores "pré-capitalistas", que não desenvolvem a preocupação com a produtividade para o mercado. Entretanto, deve-se ressaltar que o autor desconsiderou que a prática em utilizar terras como reserva de valor tem sido uma medida de investimento fartamente praticado no país pelos detentores do capital, com vistas à realização de lucros a partir da constituição do mercado de terras. Como ressaltou Graziano da Silva (1982), o monopólio não significa antagonismo aos pressupostos do capital, uma vez que o monopólio da terra, mesmo sendo um obstáculo por deixar ocioso um meio de produção, não inviabiliza o desenvolvimento do capitalismo, por consequência, não lhe é antagônico. Desse modo, o desenvolvimento do capitalismo no meio rural brasileiro não contrapôs propriedade improdutiva em relação à propriedade produtiva, haja vista que a consideração da terra como mercadoria possibilitou a compra de extensões territoriais na perspectiva da valorização, além disso,

a ampliação do crédito rural fez crescer a produção agrícola, o que tornou o investimento em terra muito rentável.' (MELO, 2014). Sobre o IPES, organização articuladora do golpe: 'Entre outros pontos, a declaração de princípios do instituto — apresentada na publicação O que é o IPÊS? — afirmava que os homens de negócios deveriam ter maiores responsabilidades políticas, o que seria "uma maneira legítima de combater as distorções da direita e da esquerda". A instituição era favorável à reforma agrária, da habitação e da saúde, de acordo com o estabelecido pela Aliança para o Progresso. Sua posição pró-reforma agrária baseava-se na convicção de que "o homem que possui sua própria terra torna-se o melhor defensor da sua própria liberdade. (FGV, 2009).

problemas no campo como problemas matriciais da economia, política[121] e sociedade brasileiras[122].

---

[121] 'A primeira delas, a mais consumida, alude ao "colapso do populismo no Brasil". Em livro que se tornou clássico, Octávio Ianni aponta para a contradição entre o que chama de padrão agrário-exportador, o modelo de desenvolvimento nacionalista e o associativo com empresas estrangeiras.[2] Trata-se de uma explicação estrutural que alcançou grande sucesso, sobretudo entre alguns círculos marxistas. Argelina Figueiredo, por exemplo, cita autores que aproximaram excessivamente estágios de industrialização com regimes autoritários. É o caso de Guilherme O'Donnel e, sobretudo, de Fernando Henrique Cardoso. Nesse tipo de análise, o processo de acumulação de capital necessitava de governos autoritários que reprimissem as demandas populares. Para Argelina Figueiredo, nessa interpretação o determinismo econômico é evidente. As análises "presumem uma coincidência perfeita entre requisitos estruturais e ações individuais ou grupais, sem especificar o mecanismo através do qual a 'necessidade' se realiza na ação".[3] Surgem, desse modo, estruturas econômicas independentes das próprias sociedades que as produziram, guiando e determinando as escolhas, as iniciativas e a maneira de pensar dos indivíduos. O determinismo econômico elimina os atores coletivos e seus conflitos. O enfoque estruturalista, embora travestido de marxismo, desconsidera o acirramento da luta de classes durante o governo Goulart e torna irrelevante o próprio golpe militar. Teria havido, simplesmente, "crise do padrão de acumulação", ou "do populismo". Por esse enfoque, não houve a participação das esquerdas. Mas também as direitas não participaram. O golpe teria sido fabricado pelas "estruturas".
Outra interpretação importante, e muito disseminada, mas que omite a atuação das esquerdas, é a que alude à Grande Conspiração. Trata-se da aliança formada entre grupos conservadores e direitistas brasileiros com setores empresariais e governamentais dos Estados Unidos. Assim, a conspiração dos setores reacionários "internos" e "externos" explicaria o sucesso do golpe militar. Adotada sobretudo pelos próprios trabalhistas, a interpretação também minimiza a participação das esquerdas e dos conflitos sociais para explicar a crise de 1964, denunciando a aliança das direitas do país com a CIA e o Departamento de Estado norte-americano. A motivação maior para a destituição de João Goulart e a implantação da ditadura dos generais estaria no "estrangeiro" e nas elites nacionais alienadas por ele. A culpa, portanto, é do "Outro". Ora, desde 1954 grupos conservadores brasileiros tentaram golpear as instituições: em agosto daquele ano, em novembro de 1955, em duas tentativas no governo de Juscelino e em uma decisiva em agosto de 1961. Não conseguiram. Não encontraram apoio da sociedade. Em outras palavras, não basta conspirar, mesmo que com o apoio de potências estrangeiras. É preciso encontrar uma ampla base social para levar a conspiração adiante. Foi o que ocorreu em março de 1964. Há ainda as interpretações que preferem personalizar grandes processos, reduzindo a História à simples vontade, ou à falta dela, dos grandes homens. Nessa interpretação, as versões formuladas após o golpe militar, sobretudo pela ortodoxia marxista-leninista, passaram a definir o presidente João Goulart como um líder burguês de massa, um político dúbio pela sua origem social e, por tudo isso, um traidor da classe. Para outros, sejam de esquerda, de direita ou liberais, tratava-se de um "populista". Assim, todos se unem em uma explicação simplista e teoricamente inaceitável: graças à incompetência de um único indivíduo, implantou-se uma ditadura que mudou a face do país. Novamente as esquerdas não tiveram participação nos eventos que culminaram no colapso da democracia. (FERREIRA, 2004).

[122] A síntese das várias propostas de projetos de reforma agrária, durante o governo João Goulart, pode ser obtida na dissertação de Melissa de Miranda Natividade. Na análise dos vários projetos percebe-se, pela autoria, propostas nascidas no setor agrário exportador, Herbert Levy, das usinas

tradicionais do Nordeste, Armando Monteiro, e o projeto do executivo, Jango, com ativa participação do PTB. (NATIVIDADE, 2012).

Na economia estes problemas eram diagnosticados como problemas da posse, propriedade e uso da terra, e ao suprimento de alimentos e de produtos de exportação. No social, mudança das relações interpessoais com a pauta de novo tratamento aos camponeses e a definição e um novo papel do campesinato. É neste período que os camponeses adotam inéditas formas organizadas coletivas. Inclusive, e além das formas de organização coletiva, há a insurgência de um novo perfil de proprietários rurais. Na política, este quadro é desenhado pelo problema de acesso aos recursos, de solução das condições de desigualdade. E como variável determinante nestes processos, o impacto da urbanização e industrialização, gerando demandas novas para o setor agrícola (ALMEIDA, 2008) (COSTA, 2006) (FORMAN, 1979, p. 71)[123]:

O problema agrário não foi consequência, nem de problemas ambientais (havia espaços territoriais por ocupar - em 1960), nem de problemas populacionais *per se*[124]. O diagnóstico à época, e ainda persistente em algumas regiões nos dias de hoje, é de que terra era(é) mal utilizada ou subutilizada. Sobre o território, cumpre dizer que em 1960 havia os enormes vazios amazônicos, e das regiões lindeiras à Amazônia[125], do meio-norte e outros problemas de ocupação espacial[126]. O problema à época era a desigualdade na distribuição de terras e a posição favorecida do latifúndio. O padrão dominante era o da grande propriedade exportadora, com especialidades regionais. De outro lado, os recursos tecnológicos também refletiam a má distribuição com a carência generalizada de acesso a estes recursos pelo campesinato e a concentração desigual de tecnologia nalgumas unidades produtoras (FORMAN, 1979)[127].

---

[123] Com a citação: 'A bancada trabalhista no Congresso tinha claro os pontos principais de uma possível reforma rural. Esta deveria prever a distribuição de terra, com assistência governamental creditícia e tecnológica, e criar o Estatuto do Trabalhador Rural, estendendo a legislação social e trabalhista aos trabalhadores da agricultura e regulamentando as relações entre proprietários e parceiros. Para o deputado Uniro Machado:(...) desde o tempo do saudoso Presidente Vargas, desde as pregações do nosso eminente doutrinador

Alberto Pasqualine que a bancada trabalhista se vem batendo pela reforma agrária... Ela não diz respeito apenas à extensão da legislação social ao trabalhador do campo, conforme foi dito. Além de uma melhor divisão e distribuição da terra do País, além de medidas complementares de assistência ao trabalhador rural, é também necessária a extensão da legislação social ao trabalhador do campo, por que tanto vem lutando o líder de nossa bancada, Sr. Deputado Fernando Ferrari.' (MOREIRA, 1998).

[124] Este ponto é especialmente importante e será desenvolvido no capítulo seguinte. A expressão que vai se utilizar no trabalho é a de 'naturalização' dos problemas agrários. Uma parte das ações ditatoriais, e de política administrativa da ditadura, foi ordenada por diagnóstico de que o problema agrário, mormente no nordeste brasileiro, era um problema hídrico ou de devido assentamento populacional. Assim projetos como construção de açudes, políticas de órgãos estatais como CODEVASF e SUDENE orientadas para a construção de açudes e barreiras, ou grandiloquentes projetos como a transamazônica eram derivados deste diagnóstico de problemas no campo.

[125] Em 1960, a densidade demográfica era de apenas 0,72 hab/km^2 no norte, contra 33,34 hab/km^2 no sudeste. (IBGE, 1960).

[126] A região norte era, até os levantamentos dos dados do censo de 1970, a segunda região mais urbanizada, somente perdendo para o sudeste (45% de população urbana). Isto é possível pela alta concentração nas poucas capitais, Belém e Manaus, além das capitais territoriais do então Amapá, Roraima e Rondônia. O fluxo para as áreas agrícolas do norte tem aceleração nos anos 70. Isto explica em parte a determinação de ocupação agrária da região nos planejamentos da ditadura, no final dos anos 60, início dos anos 70. Portanto, o vazio do espaço agrário da região Norte, nos anos 60, era fato, considerando-se esta altíssima e anômala concentração urbana, para a época. Simultaneamente em crítica a esta alta taxa de urbanização, deve-se perceber que havia, em 1950, apenas 113 municípios em toda a região norte; 153 municípios em 1960. A anormalidade da região norte, e que confirma o vazio habitacional, pode ser medido pelo fato de que em 1950, 46,02% da população desta região concentrava-se em cidades com população entre 10 mil e 20 habitantes, concentração anormal para a época (IBGE, 1950;2010).

[127] Sobre a indústria canavieira nordestina: 'A avaliação de Prado [*a autora fala de Caio* Prado] estava correta. A produção agroindustrial açucareira de Pernambuco, por exemplo, evoluiu do engenho escravocrata, passando pelo bangüê e dando origem, finalmente, às usinas agroindustriais. A evolução técnica foi lenta mas notável, com aumento de produção e produtividade. Entretanto, do ponto de vista social tal desenvolvimento tendeu à concentração de terras e de renda, sendo especialmente nefasto para os camponeses mais pobres. Pequenos plantadores de cana-de-açúcar tornaram-se cada dia mais dependentes dos usineiros, que terminavam por controlar o preço do produto. O crescimento das usinas não raras vezes significou a expulsão de antigos moradores ou a conversão de terras antes destinadas ao plantio de subsistência, em plantações de cana-de-açúcar, gerando crise alimentar na região açucareira. Os trabalhadores agroindustriais estavam expostos, ademais, a péssimas condições de trabalho'. (MOREIRA, 1998)

Nos anos 60, os latifúndios eram vistos como mal herdado do período colonial, das sesmarias, e a pequena unidade agrícola, ou mesmo as condições inadequadas de trabalho, eram interpretadas como consequência do regime escravocrata. Nos anos 60 o que se via era a persistência da histórica concentração fundiária e o que diferencia esta década de períodos anteriores, foi justamente o inédito processo com que o campo se viu impressionado por demandas de novas formas de organização da produção e do trabalho rural. Esta situação decorreu de novos modos de organização do trabalho e da ordem econômica nacional, com as exigências de novas formas de racionalização dos processos de produção que, de uma maneira ou de outra, decorreram de mudanças da economia industrial, inclusive da industrialização, urbanização e, disto, gerando as inevitáveis ondas de transformação dos processos produtivos agrícolas (FORMAN, 1979; PALMEIRA, 1989)[128].

[128] 'N'*A Grande Transformação,* Polanyi atentara sobremaneira para as mudanças sociais que ocorreram com os meios de vida das populações e com o espaço rural da Inglaterra em virtude da Revolução Industrial e do nascimento dos mercados de trabalho, de terras e de dinheiro. *A terra*, escreveu Polanyi (2000, p.214), *é um elemento da natureza [...] entrelaçado com as instituições do homem... Tradicionalmente, a terra e o trabalho não são separados: o trabalho é parte da vida, a terra continua sendo parte da natureza, a vida e a natureza formam um todo articulado.* Mas a instituição das mercadorias fictícias desencadeou processos sociais e políticos que tentaram desagregar as "formas orgânicas de existência", pavimentando o caminho da industrialização e subordinando o homem e a natureza à expansão da economia de mercado. Tomando o exemplo clássico da Inglaterra, Polanyi descreve o caso dos cerceamentos dos campos, bem como o estabelecimento de leis de proteção social, como a *Speenhamland Law,* instituída para impedir a morte em massa da população, por inanição. Posteriormente a *Poor Law Reform* aboliu o "direito de sobreviver" instituído pela *Speenhamland Law*, pavimentando a formação dos mercados de trabalho e de terras, bem como a transferência de recursos destinados aos pobres rurais para financiar o investimento industrial. Através destas narrativas, Polanyi (2000) demonstra que os mercados de trabalho e de terra foram formados a partir da separação entre as condições objetivas de produção e seus produtores diretos, da expulsão dos camponeses das terras comunais e da instituição da propriedade privada. Deste modo, além da separação entre as atividades manuais e intelectuais dos produtores diretos, ocorre uma separação entre as atividades urbanas e rurais, gerando uma oposição fictícia entre campo e cidade. O que era anteriormente produzido com base em condições naturais, passa a ser produzido sob condições artificiais, fabricadas, adaptadas e subordinadas à expansão da economia de mercado. Assim, a agricultura passa a ser vista como mera fornecedora de matéria-prima para a indústria e de alimentos para a população urbana. Da

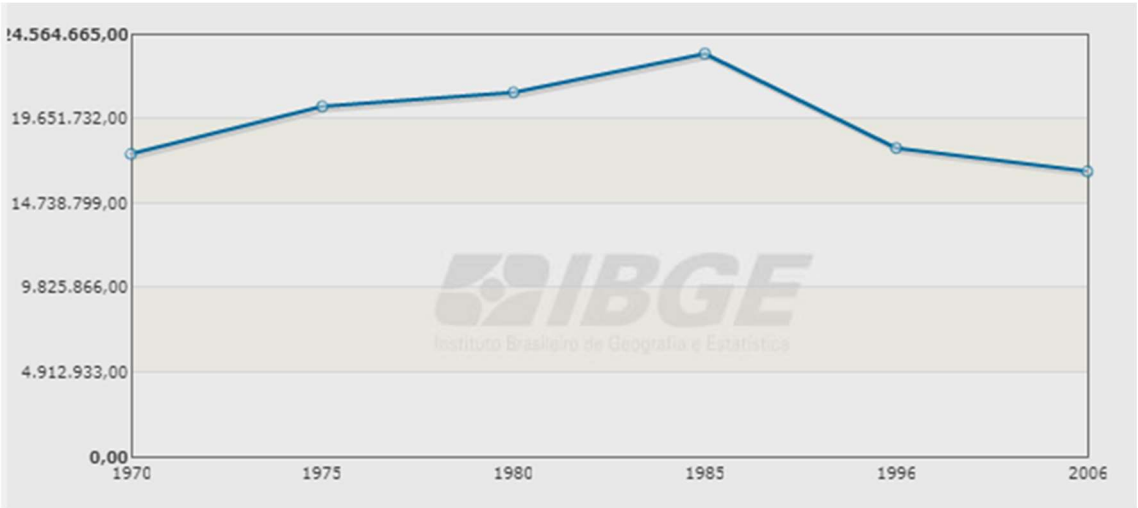
mesma forma, o espaço rural é visto como um resíduo da urbanização (esta sim, signo da modernidade), como um lugar de atraso. Com a mundialização do capitalismo, a subordinação da agricultura à indústria e aos mercados foi exacerbada ao longo de todo o século XX, e continua a sê-lo, enquanto um processo contínuo e inacabado (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990). Neste sentido, a mercantilização da agricultura ocorre por meio de disputas, entre frações do capital, o Estado e os agricultores, pelo controle dos recursos produtivos e, assim, pelo controle dos próprios mercados em que interagem (como de insumos, de trabalho, de produtos, de crédito, de terras, etc.). Então, podemos compreender a mercantilização da agricultura como um processo de "incorporação institucional" (Long, 2001), por meio da interação – não raramente conflituosa – entre os atores sociais, através de distintas "formas de integração".A exemplo da chamada "modernização da agricultura", a mercantilização é institucionalizada por meio de um conjunto de processos interconectados. Primeiro, temos a "externalização" crescente das etapas do processo de produção, através da transferência do controle de tarefas, recursos e processos produtivos, até então exercido pelos próprios agricultores, para atores externos – de tal maneira que os processos não podem se reproduzir fora do alcance do capital. Cresce o número de tarefas que são separadas no processo de trabalho e passam a ser coordenadas exogenamente, através da multiplicação das relações de intercâmbio mercantil e por meio de um sistema de relações técnico-administrativo-informacionais. Assim, é gerada uma oposição entre trabalho mental e trabalho manual dos produtores diretos, alterando sua autonomia relativa e transformando as condições objetivas de sua reprodução socioeconômica. (Ploeg, 1992).Dois outros processos vêm a reboque da externalização, complementando a mercantilização da agricultura. Um é a "cientifização" dos processos de produção, através da incorporação de tecnologias que aumentam o controle do processo de trabalho agrícola e da natureza por atores externos (empresas, bancos, Estado, agências). Outro é uma "centralização estatal" da agricultura, por meio da incorporação das interrelações entre várias instituições e atores por parte do Estado, para a coordenação de conflitos de interesse e decisões coletivas concernentes ao setor e à reprodução econômica destes grupos sociais (Ploeg, 1992). A modernização capitalista da agricultura teve como elemento dinamizador o processo de "incorporação institucional", baseado nas mudanças tecnológicas gestadas nos países desenvolvidos e difundido aos países subdesenvolvidos através do que ficou conhecido como "Revolução Verde" (adoção de novas técnicas agronômicas e tecnologias, como tratores e mecanização, uso de sementes modificadas, adubos e fertilizantes industriais, agroquímicos em geral e biotecnologias). Profundas alterações nas estruturas sociais rurais dos países periféricos ocorreram em consequência destas mudanças tecnológicas e mercantis.Nos países "subdesenvolvidos", como no caso do Brasil, a chamada "modernização da agricultura" teve início no período desenvolvimentista do segundo pós-guerra, chegando ao seu auge na década de 1970. Neste período, a dinâmica tecnológica e a expansão dos mercados agrícolas foram institucionalmente induzidas através de políticas de intervenção do Estado, como investimentos na pesquisa aplicada, na assistência técnica e extensão rural, e no fornecimento seletivo de crédito subsidiado. Os principais beneficiários, além das indústrias – especialmente as estrangeiras –, foram os grandes agricultores "mais eficientes" e produtivos, excluindo os "ineficientes" – basicamente a chamada "pequena agricultura", de "baixa renda" ou "de subsistência". Dado o caráter intensivo em capital de tal modelo de agricultura, muitas regiões e grande parte dos agricultores, sobretudo os familiares, foram alijados do processo de modernização tecnológica. Apesar do relativo sucesso nos quesitos produção e produtividade, este modelo reproduziu as desigualdades distributivas na propriedade e na renda, gerou êxodo rural, desemprego nos campos e nas cidades, marginalização urbana, exclusão social e econômica, e desarticulação regional dos processos de desenvolvimento econômico.’ (SCHNEIDER e ESCHER, 2011).

O êxodo rural é anterior ao processo de 'modernização da agricultura'. O êxodo merece menção já a partir da década de 30. As razões podem ser encontradas em crises do setor agrário e o fortalecimento da oferta de vagas industriais e de serviços nas cidades. Visto por esta ótica, o fenômeno da industrialização traz a reboque o setor agrícola. Maneira disto ser visualizado faz-se pelo número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários. Dado inexistente ou com pouca precisão, começa a ser catalogado a partir do censo de 1960. Nota-se que o IBGE cataloga esta série da seguinte maneira: [...] onde se encontram a definição das diversas categorias de empregado (empregado permanente, temporário, parceiro e outros) e comentários sobre as variáveis pesquisadas, associadas a pessoal ocupado (qualificação profissional, saber ler e escrever, idade, sexo, entre outras) (BRASIL IBGE, 2016). No gráfico abaixo se vê que o total de pessoas ocupadas nestas atividades atinge o número de 17 milhões, para uma população de 80 milhões, e mais de 19 milhões, para uma população de 100 milhões, em 75. Ou seja, em 60, 21% da população estava ocupada no campo. Em 70, 19%. A população empregada no campo vai diminuindo com a modernização agrícola, mas, antes disto, as zonas rurais já haviam sangrado a população para as áreas urbanas. Na sequência do texto, há a mostra de como a explosão demográfica ocorre antes do advento da legislação de proteção ao trabalhador do campo, e antes da modernização agrícola:

> O êxodo rural é anterior ao processo de 'modernização da agricultura'. O êxodo merece menção já a partir da década de 30. As razões podem ser encontradas em crises do setor agrário e o fortalecimento da oferta de vagas industriais e de serviços nas cidades. Visto por esta ótica, o fenômeno da industrialização traz a reboque o setor agrícola. Maneira de se visualizar isto é pelo número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários.

Dado inexistente ou com pouca precisão, começa a ser catalogado a partir do censo de 1960. Nota-se que o IBGE cataloga esta série da seguinte maneira: [...] onde se encontram a definição das diversas categorias de empregado (empregado permanente, temporário, parceiro e outros) e comentários sobre as variáveis pesquisadas, associadas a pessoal ocupado (qualificação profissional, saber ler e escrever, idade, sexo, entre outras) (BRASIL IBGE, 2016).

No gráfico abaixo se vê que o total de pessoas ocupadas nestas atividades atinge o número de 17 milhões, para uma população de 80 milhões, e mais de 19 milhões, para uma população de 100 milhões, em 75. Ou seja, em 60, 21% da população estava ocupada no campo. Em 70, 19%. A população empregada no campo vai diminuindo com a modernização agrícola, mas, antes disto, as zonas rurais já haviam sangrado a população para as áreas urbanas. Na sequência do texto, que mostra como a explosão demográfica ocorre antes do advento da legislação de proteção ao trabalhador do campo, e antes da modernização agrícola:



(IBGE BRASIL, 2016)

Em linhas gerais o quadro nos anos 60 era o seguinte:

O processo de industrialização, acelerado a partir da década de 30, fez com que o sistema agrário se ordenasse para novas tarefas e nova organização produtiva. Estas novas ordenações refletiram em/novos papeis e inserções dos camponeses. A indústria se torna demandante de novos insumos e recursos agrícolas.

A marcha da industrialização brasileira no século XX foi *sui generis.* Analisando-se os dados agregados pelo IBGE e FIESP vê-se que a indústria de transformação atingiu o pico de participação do PIB em 1980. Naquele ano a indústria representava 35,9% do PIB. Para se ter uma ideia da magnitude, este percentual de participação aproximava-se dos percentuais da URSS no mesmo período (IBGE-FIESP, 2015)[129].

De uma maneira geral o projeto industrialista brasileiro representou a movimentação de recursos e investimentos para este setor. De outra maneira, o projeto brasileiro foi de inversões e investimentos na indústria. Isto significa que as denominações que possam ser dadas ao Estado no posterior aos anos 30 não é a de um Estado de Bem-estar. É antes de tudo um Estado econômico-industrialista.

---

[129] Estes percentuais de participação industrial se aproximam dos percentuais da URSS (KINGSTON, 1964). 'É evidente que apenas a ascensão das Ligas Camponesas em meio à Guerra Fria não explica a relevância da questão agrária naquela conjuntura. Deve-se recordar - e algumas das análises recentes também parecem minimizar um pouco esse aspecto - que os processos de industrialização e urbanização do Brasil aconteciam num ritmo acelerado, com poucos precedentes comparáveis na história mundial. Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), segundo dados do IBGE, pela primeira vez na história brasileira a participação da indústria na composição do Produto Interno Bruto (PIB) superou a da agricultura. Foi também no final desse período que a população brasileira se tornou majoritariamente urbana, com base nos critérios vigentes. Em poucas décadas houve uma alteração demográfica expressiva: em 1940, cerca de 31% da população brasileira vivia em cidades contra 69% nas áreas rurais. Em 1980, esses números foram invertidos. Para se ter uma ideia da velocidade dessas mudanças, a Inglaterra, primeiro país a passar por um processo de industrialização, com profundas consequências sociais, demorou quase um século desde que a indústria superou a agricultura na composição de

suas riquezas para se tornar predominantemente urbana. Já a China só atingiu isso em 2011, mesmo com três décadas de crescimento econômico anual na ordem de dois dígitos, e isso em meio à adoção de sérias políticas restritivas às migrações internas como forma de conter o êxodo rural e seus impactos econômicos e sociais (Miller, 2012). Quando se confronta a população brasileira com a mundial, percebe-se mais nitidamente a intensidade do processo: menos da metade dos habitantes do planeta moram em aglomerados considerados urbanos, o que coloca o Brasil num pequeno grupo de menos de trinta países com percentuais elevadíssimos de urbanização. Num período histórico relativamente curto quando comparado a outros países, o Brasil transformou-se numa sociedade predominantemente urbana. As consequências da intensidade desse processo são até hoje percebidas nas grandes cidades, sobretudo nas capitais dos estados: inchaço urbano, periferização e favelização. São marcas visíveis no começo do século XXI que, por estarem em curso, apareciam nos noticiários dos anos 1960.Todas essas transformações acarretaram um fenômeno dramático: as cidades maiores, como as capitais, e não apenas as do Sudeste, grosso modo, foram "invadidas" pelas populações rurais em modalidades diversas, com sentidos e desdobramentos distintos. A primeira, por aqueles que buscavam inserção no meio urbano com as migrações relacionadas ao êxodo rural: o migrante que abandonava o campo em busca de emprego. Esse fenômeno foi percebido nas grandes cidades com uma dimensão negativa, associada à favelização. A segunda, a daqueles que, embora passando a viver em periferias, continuavam a trabalhar para as grandes propriedades das quais haviam saído, mas sob novas bases. Na década de 1970 esse grupo ficaria conhecido como "boia-fria". A última, que também passou a se tornar frequente, foi a dos que reagiam contra esses processos, os que procuravam permanecer na terra, resistindo contra expulsões e o arbítrio dos proprietários, os que vinham para as cidades pressionar autoridades e buscar o apoio dos segmentos urbanos, realizando manifestações de protesto e reivindicando o que consideravam justo (Grynszpan; Dezemone, 2007).' (DEZEMONE, 2016).

Esta concentração de investimentos e inversões na indústria não é representada apenas por análises econômicas. Isto significa que as instituições, notadamente o Estado e as suas agências, desenvolveram desenhos estratégicos para a indústria. Este aspecto mostra um balanço para o lado do projeto industrialista com o papel subalterno da agricultura e do campo[130].

Esta característica pode ser boa chave de interpretação e narrativa do que aconteceu no campo, a partir de 30. A relativa rarefação de normas sobre o trabalho no campo, justamente no período no qual são editadas as normas símbolo do trabalho, como a CLT, mostra a predominância 'exuberante' da preocupação com o trabalho urbano e industrial.[131]

A velocidade da industrialização e da urbanização em paralelo, no caso brasileiro, são contrapostas à continuidade de organização de produção arcaica no campo. Os desajustes campo x cidade aparecem com os processos espaciais diferenciados de urbanização e industrialização (diferenças entre o centro-sul e o Nordeste), as assimetrias no processo de modernização agrícola, a migração campo-cidade antes da modernização agrícola, a rarefação de instituições voltadas ao campo, e aos camponeses.

Há a sugestão de que a chegada da ditadura, em 64, e mesmo as discussões sobre a reforma agrária (nos projetos de reforma de Jango, ou mesmo no aprovado Estatuto da Terra, em 64) já se encontravam no ponto em o sistema de relações de produção do campo:

Já havia sido impactado pela industrialização-urbanização, com remessa de fluxos migratórios à cidade, e com o início do esvaziamento da população rural;

---

[130] Algumas agências estatais criadas a partir dos anos 30 atendiam aos objetivos mesclados da indústria e do campo. Por exemplo, o IAA voltava-se à

A fazenda exportadora sofreu processo de obsolescência que determina a mudança dos padrões de produção ao longo do processo industrialista. Note-se que a partir da década de 30 procura-se imprimir uma direção à produção exportadora capaz de evitar a perda de papel do setor, e levando em consideração os problemas de geração de divisas para bancar os compromissos internacionais.[132]

Isto sugere, inclusive, o aparecimento de um novo setor agrário, em contato íntimo com o setor industrial, ou mesmo o florescimento (até mesmo antes do advento do Estatuto da Terra) de uma classe média empreendedora do campo, ou até mesmo de camponeses.

---

agroindústria e aos interesses proprietários no mercado, e não como uma agência agrária típica. A política para o café também se voltava para os problemas de exportação como uma problema global da economia e não era representada por uma agência agrária típica.

[131] Lembrando que a constituição de 34 já trazia a previsão genérica de normas para o trabalho, rural e urbano. O mesmo em 37 e o mesmo em 46.

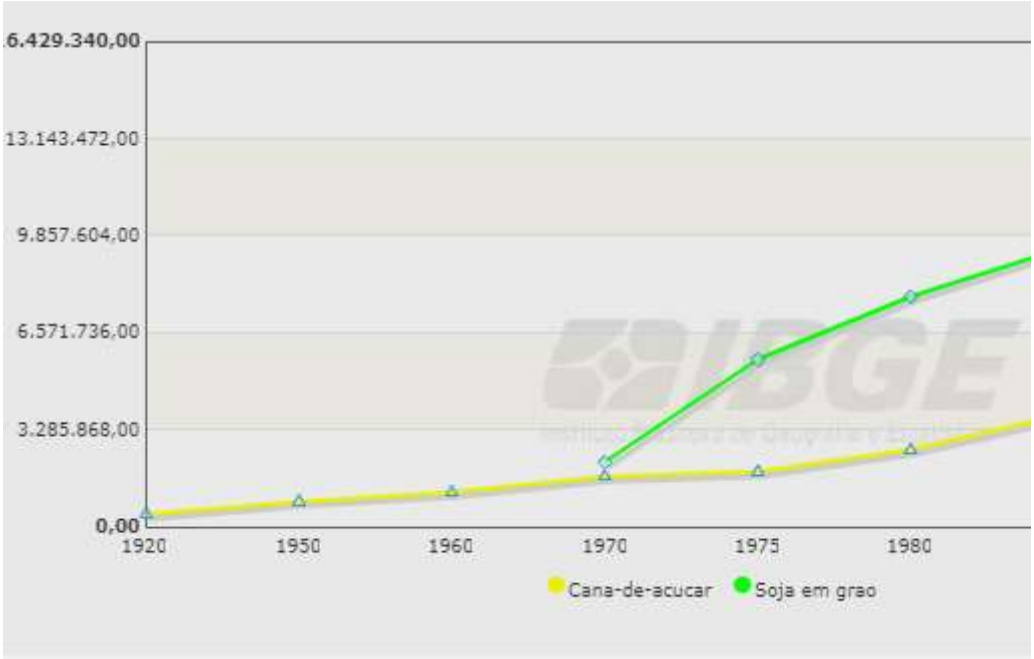
[132] Dois fatos merecem ser descritos para complementar. Primeiro, desde o começo da era Vargas, foram criados os órgãos de coordenação da produção exportadora, como o IAA e o IBC. Segundo, os problemas do governo Dutra mostram a precariedade da fazenda exportadora. Após o acúmulo gigantesco de divisas na 2ª Guerra, a gestão Gudin tentou fazer valer a vocação agrícola do país imaginando que a industrialização se realizaria naturalmente, com o acúmulo de divisas e de capitais com a exportação agrícola. Ao contrário do tentado, a política resultou na perda das divisas e na 'queima' das reservas de guerra, já que a dinâmica exportadora da 'vocação' agrícola não correspondeu ao imaginado. Segundo o próprio Gudin: Se é verdade que as economias predominantemente primárias padecem das duas inferioridades congênitas que apontamos — a da dificuldade de expansão do volume de suas exportações, proporcionalmente ao aumento da renda real dos países compradores (lei de Engel), e da instabilidade cíclica dos preços de seus produtos, com as sérias repercussões de toda ordem que isso acarreta —, é natural que os países subdesenvolvidos tenham procurado evoluir para um tipo de economia mais favorável e menos instável, tratando de industrializar-se (BIELSCHOWSKY, 2001). Não se deve confundir isto com a mal assimilada ideia de volta ao país agrícola. A política econômica do governo Dutra imaginava que o setor agrícola seria capaz de proporcionar a acumulação e a posterior industrialização (ver item 0). Veja-se como exemplos das transformações no perfil da fazenda a assimilação de culturas voltadas ao complexo agroindustrial, para rações, semielaborados e outros. Tome-se o caso exemplar da soja. Comece-se com o comparativo do desempenho da tradicional cultura da cana, tomando os valores do rendimento médio da cana de açúcar, com o vale de preços na década de 50. A variação percentual de preços de ponta a ponta das décadas havia sido de 27%, com a consideração, como dito linhas acima, de significativas variações no período.

1920	33.735,51

1950	26.861,49
1960	34.195,83
1970	39.969,83
1975	42.979,46

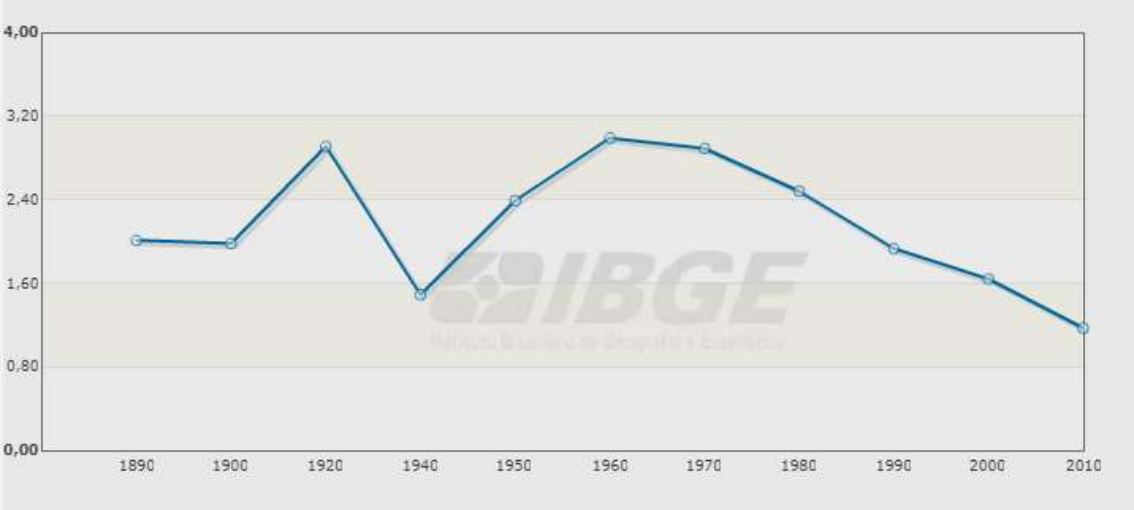
(IBGE, 1920;1980)

Nesta sequência de raciocínio, compare-se a diferença da área plantada entre a tradicional cultura canavieira e a explosão da nova cultura da soja:



(IBGE, 1920;1980)

Os centros urbanos se tornaram pontos de atração da população com as novas ofertas de emprego industrial ou ocupação nas profissões e ocupações urbanas[133]. Uma medida do crescimento da população consumidora de alimentos pode ser feito pela análise da taxa de crescimento demográfico do Brasil. Ao longo do século XX as taxas sempre foram elevadas, mas a partir da década de 50 e na década de 60 este crescimento é acelerado. Como os dados são por décadas, o pico de crescimento demográfico ocorrerá justamente na década de 60, com o altíssimo crescimento de 2,99%, ou seja, este pico vinha se acumulando com o crescimento anterior, de 2,39% da década anterior – crescimento demográfico por censos[134]:



(IBGE, 2007)

[133] Algumas peculiaridades do fluxo migratório. Nos anos 60 o fluxo de migração das áreas rurais para as áreas urbanas, em fluxo intramunicipal, foi de 7.299.000 pessoas. Nos anos 70, o mesmo fluxo foi de 11.003.000. Em 1970, das 30 milhões de pessoas que não estavam mais fixadas nos municípios de origem, 21 milhões saíram de áreas rurais para áreas urbanas. Na década de 60 o fluxo migratório não foi linear, ocorrendo até mesmo variações de diminuição do fluxo (queda do fluxo migratório). O fluxo na década de 70 é crescente, ao contrário das variações dos anos 60 (IBGE, 1950;2010). Pode ter ocorrido o fenômeno de migração do pequeno para o médio Município.

[134] O crescimento registrado no início da década de 20 pode ser explicado pelo forte fluxo migratório.

A 'barriga' de crescimento demográfico ocorre justamente nas décadas de 50 e 60[135], com um pico na década de 60. Isto representa demanda alta por uma série de materiais, sobremaneira alimentos[136]. Isto sugere a alteração funcional significativa dos papeis do campo, qual seja, além de atender à demanda exportadora, além de atender à demanda de consumo interno, consumo interno das estruturas agrárias exportadoras, das próprias unidades produtoras e das cidades, a estrutura agrária agora deveria atender às demandas citadinas crescentes (taxa de crescimento demográfico da população brasileira com divisão rural/urbana). Os percentuais médios de crescimento demográfico são compreendidos de maneira a enfrentar este problema se se decompõe o crescimento em urbano e rural[137]:

OPCAO	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Rural	1,6	1,55	0,57	-0,62	-0,67	-1,31
Urbana	3,91	5,15	5,22	4,44	2,97	2,47

(IBGE, 2007)

O crescimento da população urbana supera, em muito, o crescimento populacional rural. Nas décadas de 50, 60 e 70 situam-se taxas de crescimento demográfico urbano de mais de 5%. Combinem-se estes dados com o fato de que em 1940 havia a proporção de 2/3 da população em áreas rurais, e em 1960 a proporção era de 45% da população urbana e, em 1970, a ultrapassagem para 56% da população urbana. Ou seja, em 30 anos houve o fluxo maciço para áreas urbanas, num processo de urbanização com velocidade sem paralelo:

[135] Em 1960 a taxa de fecundidade era de 6,28 filhos por mulher, ou seja, era o mesmo resultado da década de 50 (BRASIL IBGE, 2016).
[136] No capítulo sobre os discursos presidenciais há de se ver que a matéria do 'muita gente para poucos alimentos' é alimentada na tónica discursiva de Castelo Branco.
[137] Outra forma de se visualizar o crescimento é verificar que a taxa de fecundidade urbana, em 1970, era de 4,6 filhos por mulher, enquanto nas áreas rurais era de 7,7 filhos por mulher. Isto sugere que a alta fecundidade rural correspondia à mudança massiva para as áreas urbanas

> Nos últimos quarenta anos, o perfil da distribuição espacial da população brasileira sofreu profunda alteração. Entre 1940 e 1980, inverteram-se os percentuais das populações rural e urbana, a primeira caindo de aproximadamente 70% da população total para cerca de 30%, enquanto a segunda aumentava de 30% para 70%.
> As migrações internas foram as grandes responsáveis pelo crescimento urbano e o IBGE estima que, em 1970, de 30 milhões de migrantes, total acumulado de residentes em municípios distintos daqueles em que nasceram, 21 milhões "se dirigiram para as áreas urbanas" (IBGE, 1979, p.23). George Marline, levando em consideração também a migração rural-urbana intramunicipal estima que 7.299.000 migrantes se deslocaram do campo para a cidade na década de 60 e 11.003.000 nos anos 70. (PALMEIRA, 1989)

E também:

> O crescimento das migrações do campo para a cidade não foi linear. Nos anos 60, por exemplo, o fluxo migratório sofreu uma queda em seu ritmo que voltou a acelerar-se na década seguinte. A homogeneidade desse processo também é discutível. No mesmo período, as cidades médias passaram a ter um papel importante como receptoras de migrantes e houve um certo redirecionamento regional das migrações. Ainda nos anos 60, uma mudança importante ocorreu com relação aos períodos anteriores: as migrações interurbanas revelaram-se mais importantes que as migrações do campo para a cidade. (PALMEIRA, 1989)

E esta urbanização foi processada com forte concentração regional. Em 1960 o Sudeste já tinha 57% da população como população urbana, e em 1970, 72,68% da população como urbana. No Nordeste, os números para o mesmo período são de 33,89% e 41,81%[138] (IBGE, 1950;2010). Tabela com os percentuais gerais da população – urbana x rural:

Período	Taxa de urbanização
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23

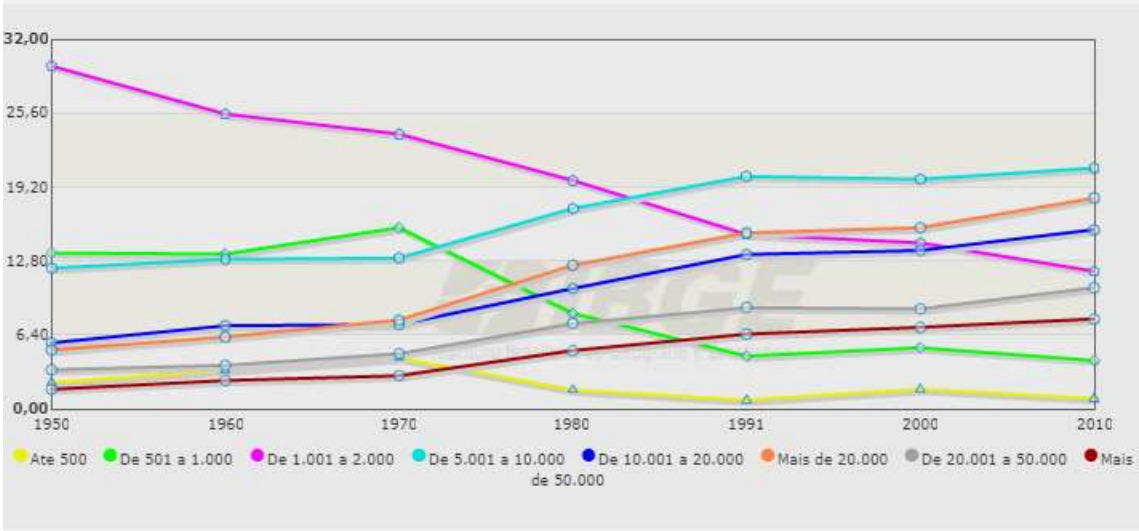
[138] Nos escritos sobre a evolução do PIB brasileiro, no século XIX, há o consenso de que enquanto a migração e a cultura cafeeira trouxeram um crescimento razoável do produto, e da renda per capita, a média brasileira do século XIX é inferior se comparada aos outros estados, como EUA, México,

(IBGE, 1940;2010)

As áreas agrícolas passaram a fornecer alimentos para as áreas urbanas com crescente população. Isto representou alteração da dinâmica de produção de alimentos que, antes, tinha os centros urbanos como pontos de consumo em concorrência com o consumo das regiões agrícolas. A partir da forte urbanização os centros urbanos passaram a ser os grandes consumidores de produtos alimentícios. Para se dimensionar isto se veja que o número de cidades com mais de 50 mil habitantes passa de 32, em 1950, para 68, em 1960, e 114, em 1970 (IBGE, 1950;2010).

Argentina e os países europeus. Isto se deve sobretudo ao crescimento negativo acumulado do Nordeste brasileiro, ao longo do século XIX (FURTADO, 2006).

Inversamente, há o esvaziamento das cidades com menos de 500 e menos de 1000 habitantes. Esta tendência, se não forte nas décadas de 50 e 60, fica pronunciada a partir da década de 70, mostrando que os pequenos núcleos citadinos, basicamente de economia rural, perdem população para os centros maiores que são, no mais das vezes, cidades dependentes de oferta de alimentos das áreas rurais. Isto também reforça a ideia de que o fluxo se operou numa escala do campo para a pequena cidade, e depois da pequena cidade para outros núcleos urbanos maiores. Número de cidades no Censo Demográfico por classes de tamanho da população (população presente e residente):



(IBGE, 1950;2010)

No caso destes dados, há de se ter a prudência de considerar que a dinâmica de urbanização vai se processar da seguinte maneira:

Migração nas décadas de 50 e 60 para as cidades, inclusive cidades com população de até 2000 habitantes;

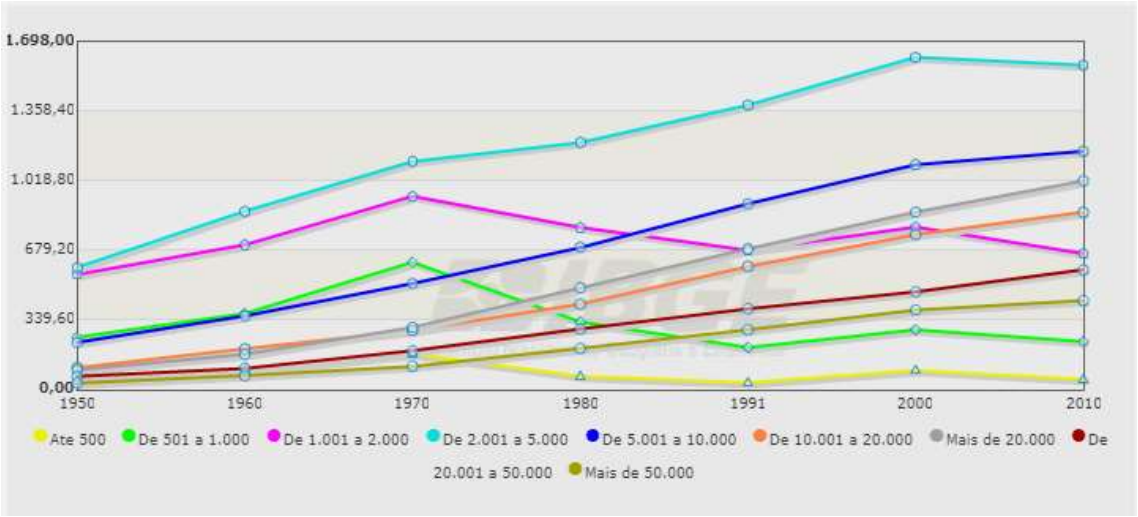
Esvaziamento das cidades com menos de 2000 habitantes, notadamente a partir da década de 70;

Este movimento sugere, simultaneamente, urbanização, mas também a concentração em núcleos de até 5 habitantes que reforçam a ideia de que há a constituição de uma população trabalhadora no campo, que não vive no campo, mas na órbita do campo;

Há o corte temporal em 1970, ou seja, de 50 a 60 o deslocamento campo-cidade, a partir de 70 a concentração nas cidades com mais de 5 mil habitantes.

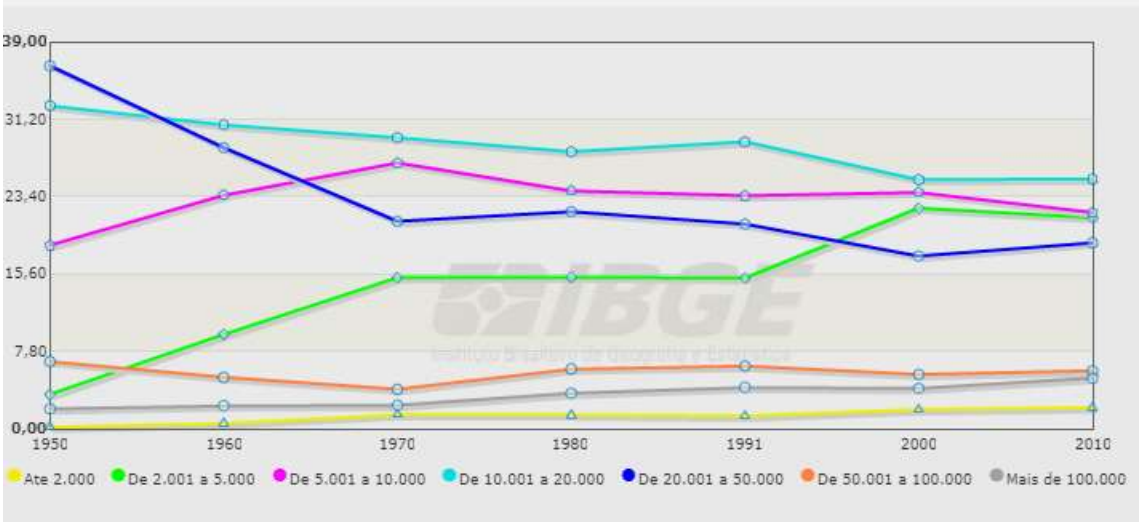
Vejam-se os dados em tabelas e gráficos:

Número de cidades no Censo Demográfico por classes de tamanho da população (população presente e residente), em números absolutos, tomando-se as décadas de 50 aos anos de 2010:



(IBGE, 1950;2010)

Outra maneira de se visualizar o crescimento da população pode ser obtido pelo número de Municípios no Censo Demográfico, por classes de tamanho da população (população presente e residente), entre as décadas de 50 e 2010, por percentuais:



(IBGE, 1950;2010)

O que se percebe é que as unidades federativas também confirmam a proliferação de entidades políticas com contingentes populacionais entre 2001 e 5000 habitantes como aquelas de maior proliferação, a partir da década de 50.

Isto sugere a acomodação do poder político local nas bases de Municípios com forte participação de pessoal e da economia no atendimento das explorações agrícolas. Esta dinâmica é perceptível a partir dos anos 60 (detectada no censo de 70).

Numa apertada síntese provisória o que ocorre é um processo de várias décadas. Portanto, a partir do ciclo industrialista, que começa na década de 30, são detectadas as seguintes regularidades:

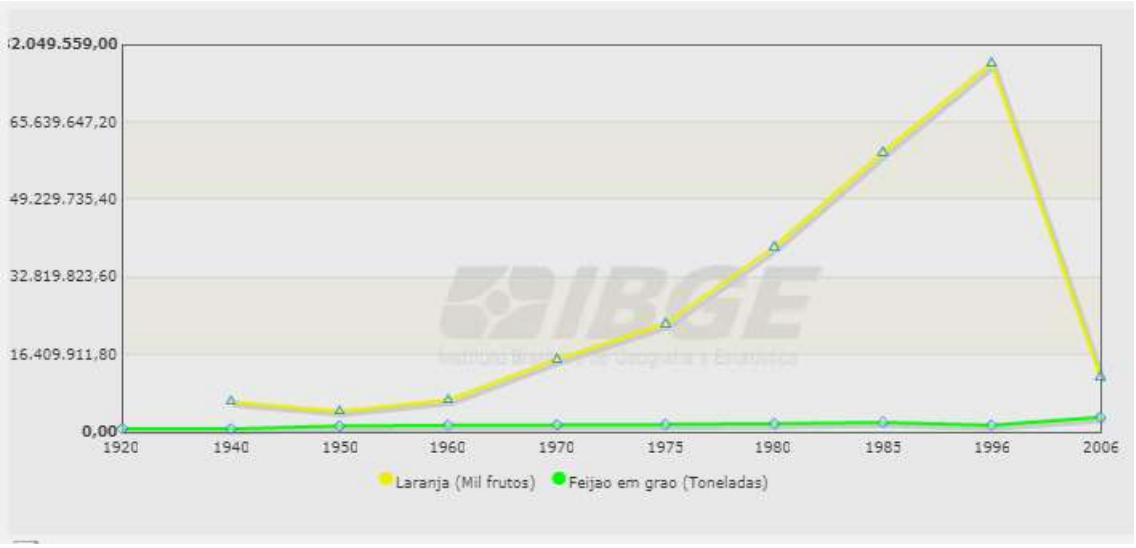
Logo após o forte crescimento migratório, das duas primeiras décadas, há um breve refluxo nos índices de crescimento demográfico. A década de 30 apresenta baixo crescimento demográfico comparado com as décadas posteriores e a década imediatamente anterior.

A partir de 1940 há a virada para o crescimento demográfico. Na década de 40-50 inicia-se o processo de aceleração do crescimento. Na década de 50-60 há a explosão do crescimento demográfico, com o pico exatamente no ano de 1960. O patamar alto de crescimento demográfico manteve-se na década de 70 somente vindo a baixar na década de 80.

Este crescimento demográfico alto foi puxado pela expansão urbana. A taxa de crescimento demográfico urbana era algo em torno de 3 vezes a taxa rural, na década de 50-60; foi para 9 vezes na década de 60-70; nos anos de 70 a 80 continuou alta a taxa urbana sendo negativa na área rural.

Por sua vez, o crescimento para a cidade de destino também foi diferenciado. Primeiro o processo industrialista direcionou pessoas às cidades, inclusive cidades pequenas. A partir dos anos 50 as cidades com mais de 2 mil habitantes começam a ter a maior participação na concentração de população. Isto sugere tanto o direcionamento da população migrada do campo para estes locais como também o fato de que as cidades começam a reproduzir em alta velocidade a população.

Além desta nova necessidade de oferta de alimentos demandada por áreas urbanas, as áreas agrícolas passaram a integrar os processos da produção de materiais como celulose, carvão, lenha, entre outros, estratégicos à indústria. A fazenda deixa de ser abastecedora do mercado externo, exclusivamente, para ser atividade estratégica à indústria nacional. Um bom exemplo disto é o comparativo entre as culturas de feijão e de laranja. O feijão manteve-se como produto ordinário da mesa nacional, como era há séculos. De outro lado, a laranja teve crescimento como produto processado, sucos e derivados. Há a explosão da produção desta fruta para o abastecimento da indústria de sucos a partir dos anos 60:



(IBGE, 1920;2006)

De outra parte, novas relações laborais foram incorporadas ao trabalho no campo. No sudeste urbanizado fortaleceram-se os cinturões de hortifrutigranjeiros para o abastecimento de grandes centros. As fazendas da região centro-sul foram se amoldando às formas de trabalho assalariado, até mesmo com a contratação dos 'camponeses da cidade', ou seja, trabalhadores residentes em núcleos urbanos menores e que dependiam de trabalho em zonas rurais.

Durante todo este processo houve grande fluxo de migração campo-cidades, ou entre regiões. Este processo foi caracterizado como expropriação do campesinato. A chamada 'expropriação do campesinato' não foi propriamente a retirada da propriedade do camponês já que não havia o domínio proprietário pela grande maioria dos camponeses. O que ocorreu realmente foi o afastamento de grande massa populacional das relações de produção do campo. Houve a diminuição de todas as categorias: assalariados, meeiros, parceiros, entre tantos. (FERRANTE, 1976; ALMEIDA, 2008; PALMEIRA, 1989).

As transformações no campo, com a mecanização e a criação de infraestrutura custosa, a utilização de insumos e as novas formas gerenciais fizeram extinguir as formas obrigacionais antigas, e também criaram barreiras de ordem técnica aos camponeses e das formas antigas de produção.

Interessa notar que a década de 60 mostra a virada no emprego de recursos tecnológicos modernos. Tome-se o exemplo que é o trator. No decênio que encerra em 1960 a área média de lavouras por trator tem queda acentuada com relação ao decênio anterior. Isto mostra que a ocorrência da revolução tecnológica foi na década de 50, já que os dados de 60 são relativos à década anterior encerrada, e não à década futura. A mecanização foi grande, mas com resultados desiguais. Isto traz uma significação de que antes da ditadura já havia ocorrido a modernização tecnológica no campo, mas com subsistência de formas arcaicas:

Período	Área média de lavouras por trator (ha)
1920	3.893,35
1940	5.572,61
1950	2.280,82
1960	468,04
1970	204,88
1975	130,63

(IBGE, 1920;1975)

A expropriação não resultou inequivocamente em aumento da oferta de mão de obra urbana. Em muitos casos resultou no aumento de pequenos proprietários rurais. A 'expropriação' não resultou necessariamente em proletarização urbana, e também não resultou em modernização do campo. Os expropriados assumiram posições de - novos - pequenos detentores em áreas rurais, ou moradores de regiões periféricas das cidades, e nem sempre com emprego na indústria, mas sim atendendo às atividades urbanas. Esta realidade multiforme poderá ser mais bem narrada com os dados sobre o perfil da propriedade e da posse da terra, no item seguinte.

Ao se cotejarem todos os dados estatísticos sobre a propriedade e a posse, ver-se-á que a aceleração do desenvolvimento industrial e urbano, dos anos do pós-guerra, e especialmente da década de 50, geraram os descompassos do sistema agrário. Entendendo-se descompasso entre as formas de organização da produção no sistema agrário e as necessidades do sistema econômico na década de 60. Isto conduzindo ao quadro de um sistema com concentração fundiária e muitas estruturas minifundiárias com baixa produtividade.

Portanto, vistos os impactos da industrialização e da urbanização sobre o campo, especialmente narradas as consequências para a ocupação espacial (cada vez mais nas cidades) e para a nova relação de centros de demanda para a produção agrária (as cidades como demandantes da produção agrícola e a indústria como demandante da produção agrícola). Agora, no próximo item, será narrada e analisada a forma como se acomodou a estrutura de posse e de propriedade neste período (nos demais itens haverá a abordagem do uso da mão de obra).

Outro ponto que deve ser abordado é o da relação capital e trabalho. Afinal, os fluxos migratórios abrem alguma janela sobre as políticas para a mão de obra. De outro lado, há de mensurar sobre o capital a ser empregado, em condições de escassez de recursos: a modernização agrícola impõe a aplicação de recursos em maquinário e em tecnologias além do capital a ser empregado na aquisição da terra.[139]

No caso brasileiro, a relação foi multifacetada por diversos fatores: preamento e apropriação de terras com a ideia de território infinito (colonização e expansão de fronteiras); relação entre o capital estrangeiro e a atividade agrária; distribuição irregular no território dos processos de modernização (zonas com uso intensivo de mão de obra, zonas com excedentes de população em condição de subsistência); continuidade da natureza imobilizada da terra, sem aumento de produtividade, em parcelas territoriais; continuidade da frustração do direito à propriedade (ver a discussão também com a edição do estatuto da terra.

3.3 TERRA E PROPRIEDADE NO SISTEMA AGRÁRIO. TIPO DE CONDIÇÃO DO RESPONSÁVEL. IMPACTO DOS ESTATUTOS.

Na sequência do trabalho, explora-se a narrativa com o desenho da estrutura agrária no período do salto industrialista, da edição dos dois estatutos (do trabalhador, 63, e da terra, 64), do advento da legislação social da ditadura, e o novo estatuto, de 73, com a verificação dos dados sobre a terra, posse, propriedade, estabelecimentos, e a gente ocupada nestas

[139] Os estatutos, da terra e do trabalhador, parecem atender às duas lógicas: um cuida preferencialmente do capital, outro preferencialmente do trabalho. O Estatuto da Terra, embora organizasse as relações de trabalho, fazia por ótica de hipotética igualdade dos agentes contratantes, em regime empresarial-obrigacional. O objetivo do Estatuto era a organização das unidades produtivas. O Estatuto do trabalhador, de 63, já embutia uma regulação do trabalho. Com o Estatuto de 73, a mesma tônica.

atividades. A situação agrária pode ser bem analisada pelos dados do IBGE sobre o tipo de domínio ou detenção das terras da agropecuária. Para isto, as categorias centrais do direito são utilizadas.

Há a separação entre a disciplina de contratos e a disciplina da propriedade. A primeira regulando as formas de negociação sobre o trabalho e sobre a circulação dos bens. A segunda regulando as formas de apropriação e detenção da propriedade. Esta divisão é fundamental para a compreensão de como das fontes de dados serão interpretadas, neste capítulo, com vistas à construção da narrativa (ver também **2.9 acima; 0 acima;0 acima**). A trajetória do sistema agrário brasileiro mostrou algumas intersecções como:

A contratação em camadas - **2.7** acima -se realiza com um agente como detentor proprietário, ou assemelhado, como concessionário do poder público (no regime de sesmarias), e se relacionando com a mão de obra[140] por uma miríade de obrigações de uso, cessão de posse, ou empréstimo de terras[141].

Os ocupados na atividade agrícola cumprem com o objeto da obrigação com o fornecimento da mão de obra, sem formas remuneratórias em dinheiro, necessariamente, mas mediante o recebimento do uso, do empréstimo ou da cessão da terra.

Há um universo de pessoas que sequer tem título justificador de sua detenção. Ou ocupam áreas públicas, ou de outros, sem justificativa, ou tomam posse nas formas descritas em 0 acima.

As leis, estatuto do trabalhador (1963 e reformado em 1973) e estatuto da terra procuraram imprimir nova dinâmica às relações:

Regulando a figura do trabalhador empregado, qual seja, um ocupado na atividade agrícola, vendendo mão de obra, com remuneração em pecúnia e sem interferências de contratos com reflexos possessórios, ou de comodato, ou de uso.

---

[140] O que não exclui um percentual de proprietários, ou concessionários, que se valem de trabalho próprio, em uso de mão de obra alheia.

Regulando as formas de uso, posse, e comodato, ou parceria, de forma a superar as formas anteriores de utilização da propriedade e da concessão.

O primeiro quadro desta série de análise narrativa, mostra os percentuais de pessoas ocupadas com a terra segundo o tipo de relação de detenção, domínio ou propriedade ao longo do século XX. O IBGE apresenta o número de estabelecimentos agrícolas pela condição legal do proprietário (em percentuais)[142]:

Número de estabelecimentos				
Período	Proprietario	Arrendatario. parceiro	Administrador	Ocupante
1920	89,05	3,61	7,34	-
1940	72,28	11,63	9,37	5,72
1950	75,24	9,05	5,59	10,11
1960	66,96	17,38	4,98	10,68
1970	59,55	20,17	4,18	16,1
1975	61,63	17,3	2,69	18,37
1980	62,66	17,27	3,54	16,52

(IBGE, 1920;2006)

[141] Da mesma forma, há uma parcela de ocupantes, não proprietários, que vão avançando na prática territorialista nacional, sem que necessariamente vendam a mão de obra.

[142] Segundo as definições do próprio documento do Instituto: [...] proprietário. Pessoa que detém a responsabilidade da exploração do estabelecimento cujas terras, no todo ou em parte, são de sua propriedade, inclusive por usufruto, enfiteuse, herança, etc. Administrador. Pessoa contratada para exercer a responsabilidade direta pela direção dos trabalhos do estabelecimento (gerente, feitor, capataz, vaqueiro, diretor-gerente, diretor-comercial, provedor, encarregado, superintendente, etc. Arrendatário. Pessoa que detém a responsabilidade da exploração do estabelecimento cujas terras são arrendadas mediante o pagamento de quantia fixa em dinheiro ou sua equivalência em produtos ou prestação de serviços. Ocupante.
Pessoa que detém a responsabilidade da exploração do estabelecimento cujas terras são públicas, devolutas ou de terceiros, com ou sem consentimento do proprietário, e que não paga nada pelo seu uso (IBGE, 1920;2006).

Algumas interpretações iniciais sobre o quadro, para uma compreensão geral:

Ao longo do século XX os estabelecimentos caracterizados pela detenção como proprietários sofrem redução: 43% de redução dos censos de 20 a 80.

Contra isto há o aumento – censos de 20 a 80 – do universo de estabelecimentos que têm como responsáveis arrendatários e parceiros, ou ocupantes.

Os dados de 1920, por outro lado, sugerem cautela na categorização já que sequer há a categoria ocupante, presumindo-se esteja subsumido nos universos de arrendatários/proprietários, ou sequer assim estavam catalogados por se encontrarem envolvidos no domínio do proprietário.

Avançando já à chegada dos anos 60, o que se via era a significativa alteração ocorrida nos anos 50, na década que correu de 1951 até 1960. Os chamados parceiros e arrendatários haviam multiplicado a participação em 1,92 vezes, isto mostrando o maior percentual de estabelecimentos em regimes não proprietários durante todo o século XX.

Isto mostra que o quadro de transformação agrária já se desenhava com uma ampliação do percentual de estabelecimentos com pessoas produtoras não proprietárias, e que ocupavam posição chave no sistema agrário. Isto antes dos estatutos, de 63 e de 73, e do estatuto da terra, de 64. Talvez este seja o setor demonstrativo do 'atraso' das relações, com o maior número de estabelecimentos sendo trabalhado em formas precárias de posse ou com títulos não proprietários de utilização da terra. Isto também explica porque parte da historiografia utiliza a expressão 'expropriação do campesinato' para os fenômenos migratórios e de acomodação do trabalho agrícola no século XX.

Os estabelecimentos com os trabalhadores 'ocupantes' dobraram os percentuais de participação no total na década 40 para os anos 50: de 5,72% para 10,11%. Portanto, no começo da década de 50 a décima parte dos estabelecimentos era de pessoas responsáveis por estes estabelecimentos que tinham atividades agrárias e se encontravam relacionadas à terra por formas pelas quais não detinham qualquer título qualificado, mesmo que títulos de regular utilização temporária da terra. Portanto, o período da 2ª guerra e das iniciativas industrialistas iniciais (governos Vargas-parte do Estado Novo; Dutra) foi acompanhado do aumento de estabelecimentos agrícolas tidos por titulares classificados como meros ocupantes (com o dobro do percentual daquele detectado em 1940).

Esta movimentação da terra pode ser reflexo dos movimentos intestinos de ocupação desenhados no período Vargas. Houve o incentivo às 'colonizações' e à ocupação dos territórios ainda não explorados.

Este percentual se mantém na casa dos 10,68% no censo de 60, ou seja, o censo que captou o perfil agrário nos anos de 51 a 60. Portanto a majoração dos estabelecimentos com os responsáveis tidos como meros ocupantes não teve o salto durante a forte expansão industrial do segundo governo Vargas, e do período JK, mas sim ainda no correr de 41 a 50.

A década de 60, já com o impacto das instituições e normas da ditadura, parece apresentar algumas alterações de trajetória com reflexos neste e nos decênios posteriores: a partir de 1970 o número dos estabelecimentos com detentores classificados como ocupantes salta para 16% do total, e em 1975 vai a 18,37% do total. Ou seja, aumento do número de estabelecimentos com pessoas em atividades agrárias em sítios nos quais o status era o de detentores sem o qualificado título possessório ou proprietário, sob o fluxo da ditadura salta para algo próximo da 1/5 parte do total dos estabelecimentos.

Todos os dados sugerem dois saltos do número de estabelecimentos com responsáveis tidos como meros ocupantes:

Um salto entre 1940 e 1950, com estabilização no período anterior à ditadura, na década de 50 – até o ano de 1960;

Novo salto já sob o impacto da política da ditadura, considerando-se a comparação entre 1960-75.

Este salto do número de estabelecimentos tendo como responsáveis meros ocupantes deve ser analisado com o fato de que em 1964 havia sido editado o Estatuto da Terra. De se imaginar que a edição do Estatuto traria uma constelação de arrendatários e parceiros. Tal não houve. Sim, houve o aumento percentual dos estabelecimentos que tinham como responsáveis arrendatários ou parceiros na década da edição do Estatuto da Terra. Mas, por outro lado, houve o crescimento maior ainda dos estabelecimentos de meros ocupantes.

Disto já se pode inferir que este universo de meros ocupantes pode muito bem ser o contingente que abastecerá o trabalho agrário com empregados, a partir do Estatuto do trabalhador rural, em 73. A mera ocupação pode designar um universo de pessoas de forma precária, mantendo pequenos cultivos de subsistência e se empregando em atividades, como empregados, nas regiões vizinhas ás propriedades ou estabelecimentos agrícolas. Também pode sugerir um universo de pessoas ocupando as novas áreas do centro-oeste e do norte brasileiro.

Outra forma de análise com o agregar de vários dados é a da relação de pessoas ocupadas na atividade agrária, segundo o tipo de relação com a terra, tomando-se o status do responsável pelo estabelecimento, somando-se os percentuais de arrendatários/parceiros + ocupantes (%arrendatários**/**parceiros + %ocupantes) = :

Em 1940 eram 17,35% dos estabelecimentos;
Em 1950 eram 19,16% dos estabelecimentos;
Em 1960 eram 28,06% dos estabelecimentos;
Em 1970 eram 36,27 dos estabelecimentos.

Neste caso há dois saltos, um na década de 50, no período Vargas-JK (46,45% de aumento no percentual de participação); outro na ditadura, nos anos 60 (29,25% de aumento no percentual de participação). O salto no período Vargas-Estado novo deu-se pelos meros ocupantes, e no período Vargas-JK deu-se pelo incremento de estabelecimentos com responsáveis tidos como arrendatários/parceiros.

Já na ditadura o aumento deveu-se à maior contribuição de estabelecimentos de responsáveis tidos como ocupantes. Interessa notar que no ano de 1970 os estabelecimentos com parceiros/arrendatários/ocupantes como responsáveis chegava ao mais de terço dos estabelecimentos.

É de se notar que em percentuais o número de estabelecimentos com pessoas responsáveis pelo sítio sem a titulação proprietária, como ocupantes, cresceu no percentual total em 321%, desde o censo 1940 até 1975.

A participação dos detentores com outros títulos, não proprietários, os arrendatários e parceiros, mas também não ocupantes, passa, em 1970, a ser de 20,17%. Em 1950 este percentual não chegava aos dois dígitos e, em 1960 estava em 17,38%. Isto sugere que, na verdade, a alteração se processou na década de 50. Portanto, a edição do Estatuto da Terra, em 64, não promoveu alteração significativa nesta parcela ou categoria de estabelecimentos no campo, mas sim no de estabelecimentos de meros ocupantes[143].

[143] Apenas como localizador temporal: o Estatuto da terra foi editado no final de 1964.

A leitura dos tipos de estabelecimentos pelas condições de detenção, posse ou propriedade sugere que o impacto dos 2 Estatutos, da Terra e do Trabalhador rural, foi o florescimento dos utentes em situação não proprietária. Ao contrário de regularização agrária por aquisição proprietária, ou por forma contratual de arrendamento, houve a expansão do possuidor – ou posseiro – sem título hábil à propriedade:

Houve a queda dos percentuais dos estabelecimentos que tinham o proprietário como responsável;

Houve o crescimento dos arrendatários, nos anos 70, com nova queda nos anos 80;

Ou seja, o Estatuto da terra trouxe relativa inovação de contratação agrária, mantendo o 'estoque' de atividade em meação (ainda que a figura do administrador possa compreender também o pequeno produtor, ou a pessoa física exploradora de atividade no campo);

A figura da moderna empresa teve incremento, pois a figura do responsável administrador sugere esta forma societária;

Embora em 1980 o percentual de administradores fosse inferior àquele de antes do Estatuto da terra, em 1960, há de se perceber que o percentual desta modalidade sobe bastante.

Outra forma de análise é do percentual das áreas dos estabelecimentos segundo o título da detenção ou domínio. Nesta análise é possível verificar como houve a evolução das áreas em função do tipo de apropriação ou de detenção que a pessoa entretém com a terra. veja-se a área dos estabelecimentos por condição legal do responsável, em hectares, por percentuais:

Área dos estabelecimentos				
Período	Proprietario	Arrendatario. parceiro	Administrador	Ocupante
1920	72,41	4,9	22,7	-
1940	64,37	9,67	22,67	2,67
1950	66,52	5,58	23,62	4,28
1960	64,48	7,25	24,63	3,64
1970	60,61	5,51	27,44	6,44
1975	65,02	3,46	25,26	6,25
1980	58,99	3,77	31,68	5,56

(IBGE, 2007)

Se por um lado o percentual de estabelecimentos no campo em áreas sem titulação cresceu 321% no percentual total (como visto na análise do quadro anterior – 3.1.5), o aumento da participação das áreas de titulares ocupantes cresceu 134% no percentual total (decênios 1940 até 1975).

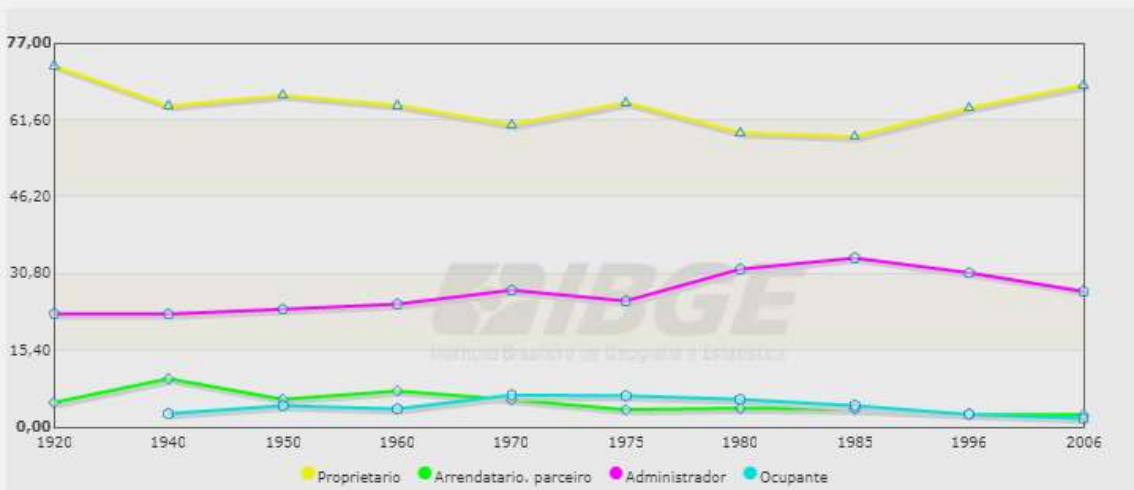
A interpretação deste número pode ser feita da seguinte maneira. Houve um crescimento muito mais acelerado de ocupantes, de pessoas no labor agrícola, chegando às proximidades de 1/5 da população total ocupada nestas atividades agrárias, em sedes sem titulação adequada, enquanto a área total disponível para este quinto da população com relação de detenção precária com a terra contemplava apenas os 6% da área total dos estabelecimentos agrícolas. Aumento da gente trabalhando em condições de detenção/relação com a terra precária, sem o acréscimo de área. Ou se está diante de um quadro de aumento extraordinário de produtividade, com intensiva utilização de mão de obra agrícola, com a mesma área, ou outras causas explicativas, que podem ser:

Marginalização orbital dos novos trabalhadores agrícolas, empregados da fazenda e da agroindústria, e que, portanto, tem pequenas faixas de terra, para subsistência, e vivem de renda assalariada;

Especialização em produção intensiva para os centros urbanos;

Deslocamentos massivos para as novas áreas agrícolas, no centro-oeste e norte, com muita gente com colocação precária na posse da terra.

Outro ponto de análise é sobre o percentual de áreas e que pode ser mais bem visualizado por curvas no período é o seguinte:



(IBGE, 2007)

Os percentuais de proprietários e administradores, somados, nos vários períodos, indicam sempre percentuais entre 80-90% do total da área debaixo desta titularidade. O crescimento da figura do administrador enfrenta a seguinte consideração:

> A condição do responsável pelo estabelecimento sofreu alterações a partir dos censos 1970 até 1985, quando foi pesquisada a condição do produtor, com exclusão da figura do administrador. Assim, a comparabilidade entre os dados censitários anteriores a 1970 (1920, 1940, 1950, 1960) foi obtida mediante a conjugação das informações relativas ao produtor e à direção do estabelecimento. (Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2 ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas. Rio de Janeiro : IBGE, 1990). (IBGE, 2007)

Isto indica o seguinte:

Os anos 70 definem o crescimento da figura ‘empresarial’ como detentor da terra. isto indica uma pluralidade de ações:

O incremento da participação de setores empresariais em atividades agrárias, consequência direta da política de estímulo creditício ao campo (PALMEIRA, 1989) (CASTILHO, 2012);

Esta nova modalidade empresária vem acompanhada do advento da legislação do ‘trabalhador rural’, entenda-se como submissão de parcela do trabalho ao regime de empregados;

Com isto, há o decréscimo de percentual de áreas debaixo das situações de arrendatário, parceiro e ocupante, por provável aumento da quantidade de gente empregada, ou seja, oferta de mão de obra sem qualquer vínculo com a propriedade, ou mesmo posse;

Os efeitos da edição do Estatuto da terra são o da diminuição do percentual das áreas de detenção por arrendamento/parceria e o acréscimo das áreas percentuais de ‘administradores/produtores’ (anos 60 comparados com a evolução 1970,75,80);

Os efeitos do Estatuto do trabalhador rural também são a diminuição do percentual de áreas sobretudo dos ocupantes (anos 70 comparados com a evolução 1975, 80).

As alterações no percentual de gente no campo, por tipo de relação com a terra, e o percentual de gente em percentuais das áreas pelo tipo de detenção da terra são complementadas pelas informações sobre o tipo de propriedade pela área. Há algo mais do que o binômio latifúndio x minifúndio na análise da evolução. Há, como algo constante na história agrária nacional, uma constelação de gente em posições variadas no retrato da propriedade do campo. Há um 'meio do sanduíche', com propriedades familiares, médias propriedades, ou propriedades com formas ajustadas de trabalho assalariado. Esta complexidade também deve ser visualizada pelas diferenças entre as regiões nacionais, destacando-se a presença maior de propriedades familiares no sul do país.[144]

A visualização da realidade da distribuição da propriedade pode ser interpretada pelos dados da quantidade de estabelecimentos pela extensão de terras. Os dados mostram uma pequena quantidade de estabelecimentos que se situam no feixe de estabelecimentos com área inferior a 10 hectares, e muitos estabelecimentos com área acima de mil hectares:

	Estabelecimentos				
Período	Menos de 10 ha	10 a menos de 100 ha	Menos de 100 ha	100 a menos de 1000 ha	1000 ha e mai
1920	-	-	8,97	27,65	63,38
1940	1,01	16,75	18,21	33,47	48,32
1950	1,3	15,31	16,62	32,52	50,86
1960	2,24	19,04	21,28	34,43	44,15
1970	3,09	20,42	23,51	36,97	39,52
1975	2,77	18,58	21,35	35,79	42,86
1980	2,47	17,68	20,14	34,75	45,1

[144] Compare-se o percentual de áreas inferiores a 100 ha na região sul com a tabela do Brasil:

	Estabelecimentos				
Período	Menos de 10 ha	10 a menos de 100 ha	Menos de 100 ha	100 a menos de 1000 ha	1000 ha e mai
1970	42,3	52,92	95,22	4,35	0,38
1975	39,84	54,52	94,36	5,09	0,45

(IBGE, 1920;1980)
Compare-se com o quadro para a região Centro-oeste:

(IBGE, 1920;1980)

Os estabelecimentos com propriedades com área inferior a 100 hectares representavam, em 1960, a 42,56% do total da área das propriedades (somando-se as áreas de menos de 10 ha, de 10 a 100, e inferior a 100).

Em 1970 este percentual ascendeu aos 47,02%, no percentual total das propriedades por área. Este número é influenciado pela edição do Estatuto da Terra, em 1964. Depois disto, nos dados de 75 e 80 há a continuidade do decréscimo: 42,7% e 40,29%. Os números de 75 e 80 já sofrem o impacto do Estatuto do trabalhador rural.

É possível verificar, novamente, a tendência à perda percentual da participação das propriedades menores como efeito do aumento da população empregada, mas não possuidora/proprietária de terras.

3.4 TERRA E PROPRIEDADE NO SISTEMA AGRÁRIO. PERFIS E TIPOS DE PROPRIEDADE NA CLASSIFICAÇÃO DO CENSO DO IBGE. IMPACTOS DOS ESTATUTOS.

Os dados do censo do IBGE classificam as propriedades agrárias brasileiras recenseadas de acordo com a natureza do domínio em 4 blocos:

	Estabelecimentos				
Período	Menos de 10 ha	10 a menos de 100 ha	Menos de 100 ha	100 a menos de 1000 ha	1000 ha e mais
1970	14,67	27,44	42,12	16,57	2,52
1975	25,43	33,92	59,35	20,41	4,75

(IBGE, 1920;1980)

A propriedade particular individual;

Propriedades privadas que não têm a natureza de propriedade individual, que podem ser, por exemplo, áreas de domínio de entidades societárias como empresas de exploração da economia agrária;

Áreas do domínio do poder público;

E outras sem declaração (IBGE, 2018).

A classificação do IBGE permite captar as formas de exercício proprietário e as possíveis consequências e impactos da normatividade e das instituições – especialmente do Estatuto da terra e do Estatuto do trabalhador rural (BRASIL, 1964) (BRASIL, 1973). Os dados do IBGE alinham os tipos pela quantidade de estabelecimentos em cada segmento, ou pela área ocupada por cada propriedade.

Ao contrário dos setores econômicos como a indústria, serviços ou comércio, a atividade agrária não assumiu as formas empresariais, ou seja, a atividade econômica da agropecuária não adotou o modelo normativo e institucional da empresa como pessoa jurídica organizadora de atividades econômicas. A economia agrária adotou a continuidade do modelo do proprietário explorador de atividade econômica. A economia agrária centrou-se na figura da pessoa que exerce a atividade econômica e não na constituição de entidade ou sociedade empresária.[145]

Esta é a razão para a classificação do IBGE adotar a expressão **propriedade individual** e o contraste com **outras propriedades particulares**. Na economia agrária a forma empresária ou empresarial é atípica e as normas de regulação ficam centradas na figura do proprietário, e não do empresário.

[145] Somente com o CC de 2002 foi adotada a possibilidade do regime jurídico empresarial para o produtor rural. Houve a proposta de lei criadora do Estatuto do produtor rural capaz de englobar a categoria nas múltiplas acepções (SENADO FEDERAL, 2006). O PRODUTOR RURAL é figura catalogada pelas

As séries históricas mostram que em 1970 a propriedade agrária no Brasil apresentava os seguintes perfis, segundo o tipo de domínio e a condição do utente (os dados são apresentados pelo número absoluto de estabelecimentos recenseados):

Propriedade das terras	1970
Individual	4.269.779
Outra propriedade particular	315.671
Entidade pública	323.421
Sem declaração	15.148
Condição do responsável	
Proprietário	2.932.245
Arrendatário	993.167
Ocupante	792.972
Administrador	205.635
Sem declaração	—
Total	**4.924.019**

(IBGE, 2018)

normas para efeitos tributários e previdenciários, mantendo a identificação pessoal, como pessoa físico-natural.

Uma das linhas de argumentação da tese, com a hipótese provisória, é a de que a ditadura foi implantando a política para o campo em etapas, dentro de grande estratégia de transformação da economia e da sociedade agrária. Mais do que o espaçamento e a periodização, tal afirmativa deve se sujeitar a testagens durante o tempo todo de redação dos argumentos. O estatuto da terra, Lei n° 4.504, de 64, embutia a proposta inicial para o campo centrada em aspectos fundiários, e não como uma questão de direitos fundamentais, como o Estatuto do Trabalhador Rural[146], apesar de ainda persistir uma certa ambivalência nas propostas políticas das normas, associando uma norma à outra.

Uma primeira testagem pode ser apresentada da seguinte maneira: o advento do Estatuto da terra, em 1964, alterou o perfil da propriedade, inserindo alguma modificação na participação da propriedade individual? Analisando-se a propriedade individual esta teve a seguinte evolução nos dados dos tipos de estabelecimento, de 1960 a 1970:

Anos	Propriedade individual
1960	2.888.968
1970	4.269.779
Variação % 60-70	47,79%

(BRASIL IBGE, 2016)[147]

[146] Frisando que vigia o Estatuto elaborado no governo João Goulart.
[147] Metodologia empregada foi a análise de variação percentual dos dados brutos, censo em comparação com outro censo:[$(V2 - V1)$ /V1X100=].

Como o número de estabelecimentos reconhecidos pelo censo teve o crescimento percentual de 47,52%, entre 1960 e 1970, a evolução da propriedade individual recenseada não teve alteração da evolução diferente àquela do total de estabelecimentos recenseados, no período 60-70, já sob o impacto do Estatuto da Terra, ao menos na consideração da evolução da quantidade de estabelecimentos catalogados como propriedade individual comparada com a evolução dos estabelecimentos totais recenseados: 47,80% de expansão do estabelecimento recenseado como propriedade individual; 47,52% de expansão dos estabelecimentos recenseados no Brasil (BRASIL IBGE, 2016).

Falando de outra maneira, a evolução da propriedade individual recenseada foi igual à evolução dos estabelecimentos recenseados. Como se verá na sequência de dados, este percentual de crescimento dos estabelecimentos recenseados não mantém o mesmo ritmo a partir da década de 70, sequer conseguindo-se atingir patamares de duas casas (1,41% e 4,79%, no quinquênio, 1975, e decênio seguinte, 1980) (IBGE, 2018).

Estabelecimentos recenseados		
Anos	Quantidade	Percentual de crescimento sobre o quinquênio ou decênio anterior
1960	**3 337 769**	----
1970	**4 924 019**	47,52%
1975	**4 993 252**	1,41%
1980	**5 159 851**	3,34%

(IBGE, 2018)

O crescimento dos estabelecimentos recenseados no decênio 60-70 deve-se provavelmente à melhor cobertura do censo nos seus diversos aspectos, embora não se possa descartar a expansão de fronteiras e áreas apropriadas efetivamente à agricultura.

No decênio 60-70 houve a ocupação do centro-oeste com os desdobramentos da edificação de Brasília. Também deve ser mencionada a ocupação do Mato Grosso com a flecha de expansão da migração interna do sul para esta região, e a ocupação das regiões agrícolas e pecuárias do Pará. De 60 para 70 o Estado de MT teve crescimento de 89,75% da população; o Pará, de 67,96%. No mesmo período a população brasileira cresceu na casa dos 36% (IBGE, 1994).

Outra testagem é se já sob o impacto do Estatuto do trabalhador rural houve diferenças na evolução dos estabelecimentos recenseados e os estabelecimentos recenseados como propriedades individuais? No acumulado de 70 a 80 a quantidade de estabelecimentos propriedade individual teve crescimento de quantidade recenseada de 5,87%, não muito diferente do exposto na tabela acima do total de estabelecimentos contados (IBGE, 2018).

Outra testagem proposta é a seguinte: o quantitativo de estabelecimentos recenseados como propriedade individual aumentou a participação em relação ao total de estabelecimentos recenseados, sob o impacto do Estatuto da terra? Ou com o advento do Estatuto do trabalhador rural? Em 1960 a propriedade individual correspondia a 86,55% da dos estabelecimentos recenseados. Em 1970 a propriedade classificada como propriedade individual correspondia a 86,71% do total recenseado. Em 1975 a propriedade classificada como propriedade individual correspondia a 88,19% do total das propriedades recenseadas. Em 1980 a propriedade classificada como propriedade individual correspondia a 87,61% do total das propriedades recenseadas.

Com estes dados, percebe-se que sobre o percentual total de propriedades recenseadas, a propriedade individual manteve patamares de participação iguais, antes e depois, do Estatuto da terra e do Estatuto do trabalhador rural (IBGE, 2018).

Outra testagem é aquela da participação da propriedade particular, mas não propriedade individual. O crescimento de 1960-70 indica algum impacto das novas formas de organização do Estatuto da terra? Positivamente, o crescimento da **propriedade particular, mas não propriedade individual** cresceu 94,67% no decênio 60-70. Testando-se o impacto do Estatuto do trabalhador rural, ou seja, do decênio 70-80 o crescimento da área da propriedade particular não individual cresceu 8,87% (ainda com percentual superior tanto à quantidade total de estabelecimentos como aos estabelecimentos do tipo propriedade individual recenseada) (IBGE, 2018).

Em 1960 a propriedade privada não individual representava 4,86% do total de estabelecimentos. Em 1970 representava 6,41% do total de estabelecimentos. Em 1980 representava 6,66% do total de estabelecimentos. A conclusão provisória é que ainda que tenha ocorrido crescimento superior às outras formas proprietárias, a figura empresarial típica não alcançou maior participação, ainda que tenha ocorrido o impacto dos 2 Estatutos (IBGE, 2018).

Quando são analisados os tipos de estabelecimentos – propriedade individual e propriedade particular não individual – com a área ocupada há diferenças de destaque:

	1960	1970	1980
Totais em área ha	249 862 142	294 145 466	364 854 421
Individual	213 353 177	241 316 569	280 898 180
Propriedade não individual	27 965 073	41 346 764	66 334 275
Percentual propriedade não individual	85,39%	82,04%	76,99%
Percentual propriedade individual	11,19%	14,06%	18,18%

(IBGE, 2018)

A testagem é a de que se por um lado a quantidade de estabelecimentos caracterizados como propriedade não individual não cresceu no total de estabelecimentos recenseados (como visto no item acima), por outro lado a área destes estabelecimentos teve crescimentos significativo.

Analisando-se o percentual de crescimento, 1960-1980, a área das propriedades não individuais mais que dobrou:

Crescimento - tipo de propriedade - área ha	Percentual 1960-70
Propriedade individual	31,66%
Propriedade não individual	137,20%

(IBGE, 2018)

Novamente é provável que isto tenha se dado pelo aumento de participação de sociedades empresárias no total da atividade no campo. Isto é efeito das políticas de fomento à atividade agropecuária que trouxe investimentos de grupos empresariais diversos, não do setor agropecuário, para este setor.

Outra análise pelo crescimento do total da área ocupada pelo tipo de propriedade em relação ao seu tamanho. A tabela dos percentuais de crescimento mostra percentuais semelhantes de crescimento, de todas as propriedades, sob o impacto dos Estatutos. Esta acomodação deve ser cautelosa já que é estabilidade no quadro de concentração fundiária anterior, que merece apreciação crítica:

ha	1960	1970	1975	1980	Crescimento %, 1960-80, pelo total da área/ha
Menos de 10	5.952.381	9.083.495	8.982.646	9.004.259	51,27%
10 a menos de 100	47.566.290	60.069.704	60.171.637	64.494.343	35,59%
100 a menos de 1000	86.029.455	108.742.676	115.923.043	126.799.188	47,39%
1000 a menos de 10000	71.420.904	80.059.162	89.866.944	104.548.849	46,38%
Mais de 10000	38.893.112	36.190.429	48.951.812	60.007.780	54,29%

(IBGE, 2018)

3.5 OCUPAÇÃO DO PESSOAL NA AGROPECUÁRIA.

Outra análise para a compreensão do cenário do campo, é aquela sobre o pessoal ocupado na atividade econômica e que permite aquilatar o impacto da norma protetora do trabalho que foi o Estatuto de 1973. O censo do IBGE divide as pessoas ocupadas segundo dois grandes grupos:

O grupo de pessoas ocupadas com atividades econômicas agropecuárias como responsáveis pelo estabelecimento, e os demais membros da família do ocupado com atividades agrícolas que não são remunerados. Este universo inclui pessoas em típica economia familiar e núcleos de produção que envolvem famílias.

O outro grupo é o dos empregados, parceiros ou demais pessoas ocupadas que são remuneradas pela atividade agrícola. Este universo é especialmente interessante já que a tutela do Estatuto do Trabalhador rural direciona-se a este grupo, naquele conjunto dos empregados rurais.

Nos dois grupos há divisão entre homens e mulheres. Esta divisão permite detectar as ocupações e participação das mulheres em contraste com a participação masculina

No grupo dos remunerados do trabalho há a discriminação dos dados sobre trabalho de menores/infantes, empregados temporários ou permanentes, parceiros, e outras condições.

PESSOAL OCUPADO POR CATEGORIA E SEXO				
	1960	**1970**	**1975**	**1980**

TOTAL	**15 633 985**	**17 582 089**	**20.345.692**	**21 163 735**
HOMENS	11 111 551	11 929 099	12 898 021	14 282 767
Responsável e membros não remunerados da família	6 444 198	8 881 722	9 613 074	9 594 466
Empregados, parceiros e outra condição	4 667 353	3 047 377	3 284 947	4 688 301
Empregados permanentes	1 162 702	1 004 968	1 248 504	1 747 405
Empregados temporários	2 450 747	1 361 567	1 518 576	2 491 995
Parceiros	708 962	497 332	412 885	387 922
Outra condição	344 942	183 510	104 982	60 979
De 14 anos e mais	9 241 857	10 125 057	10 399 289	12 030 455
Responsável e membros não remunerados da família	5 073 805	7 204 685	7 324 818	7 572 354
Empregados, parceiros e outra condição	4 168 052	2 920 372	3 074 471	4 458 101
Empregados permanentes	1 020 253	953 978	1 141 403	1 614 929
Empregados temporários	2 219 010	1 339 103	1 493 289	2 444 281
Parceiros	622 448	459 109	351 326	346 197
Outra condição	306 341	168 182	88 453	52 694
MULHERES	4 522 434	5 652 990	7 447 671	6 880 968
Responsável e membros não remunerados da família	3 404 529	5 224 468	6 761 361	6 048 389
Empregados, parceiros e outra condição	1 117 905	428 522	686 310	832 579
Empregados permanentes	266 648	150 324	304 593	423 249
Empregados temporários	532 577	126 849	178 289	275 885
Parceiros	207 077	104 932	148 451	105 221
Outra condição	111 603	46 417	54 977	28 224
De 14 anos e mais	3 411 706	4 556 702	5 556 189	5 393 097
Responsável e membros não remunerados da família	2 556 216	4 194 725	5 011 090	4 691 361
Empregados, parceiros e outra condição	855 490	361 977	545 099	701 736
Empregados permanentes	191 026	121 828	230 846	341 340
Empregados temporários	428 869	118 038	166 214	255 056
Parceiros	152 296	83 417	107 016	83 299
Outra condição	83 299	38 694	41 023	22 041

(IBGE, 2017)

Uma testagem importante sobre os dados do censo é a verificação da utilização de mão de obra infantil. O Estatuto do trabalhador acompanhava a ordenação geral de vedação do trabalho ao menor de 14 anos.

Sobre o trabalho infantil, em 1970, entre os homens, 1.804.042 dos ocupados tinham menos de 14 anos de idade. Entre as mulheres, 1.096.288 eram menores de idade. De outra perspectiva, 2.900.330 pessoas ocupadas no trabalho do campo eram menores de 14 anos.

Em percentagem, 16,50% do pessoal ocupado em atividades agropecuárias eram, em 1970, menores de 14 anos.

Em 1980, 7 anos após o início da vigência do Estatuto do trabalhador, o percentual havia subido para 17,67%. Portanto, a utilização de mão de obra infante manteve-se elevada e deve ser considerada a idade mínima laboral vigente à época, de 14 anos como a medida da utilização desta mão de obra. Afinal, significa o emprego considerável de infantes de baixa idade na ocupação no campo. [148]

Deve-se notar que no parágrafo anterior considerou-se o total do pessoal ocupado, ou seja, inclusive aqueles que não são empregados, mas responsáveis ou sem-remuneração. Ao se considerar somente a mão de obra empregada, ou seja, menores de 14 anos na condição de empregados, parceiros ou outros, em 1970, chega-se ao percentual de 5,57%.

Em 1980, 7 anos após a vigência do estatuto, o percentual era de 6,54%. O percentual é elevado, pois justamente o trabalho infantil era proibido. É bastante provável que a parceria escondesse o contingente ilegal de trabalhadores infantes já que havia a vedação do contrato empregatício aos menores de 14 anos.

[148] A idade mínima laboral de 16 anos foi definida como direito fundamental somente com a EC n° 20, no ano de 2000. Antes desta Emenda prevaleceu a idade

De outro lado, a razão de dependência nas zonas rurais, ou seja, Razão entre a população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos ou mais de idade) e a população potencialmente ativa, ou disponível para as atividades produtivas (15 a menos de 64 anos de idade). O resultado é expresso em percentual, ou seja, o número de pessoas em idades potencialmente inativas para cada grupo de 100 pessoas potencialmente ativas.

Razão de dependência		
Período	Urbana	Rural
1960	71,7	93,6
1970	73,2	96,2

(IBGE, 1960;1970)

mínima do trabalho aos 14 anos. Por isto os dados da década de 70 levam em consideração a idade de 14 anos como definição de trabalho infantil.

Isto mostra o enorme contingente de pessoas nas zonas rurais que viviam em situação de dependência, e que é muito superior nas zonas rurais se comparado às zonas urbanas. Isto explica as formas precárias e a utilização do trabalho infantil.

Na contagem desta razão poder-se-ia incluir à razão de dependentes as pessoas em situação de inatividade, supostamente maiores de 65 anos. Considerando-se que não havia a cobertura previdenciária para os trabalhadores rurais, nos anos 50 e 60, e levando-se à conta a expectativa de vida, há a situação de enorme contingente de pessoas em situação de debilidade econômica e existencial.

O quadro abaixo mostra a expectativa de vida média dos brasileiros. A baixa expectativa de vida ilustra a precariedade da situação das populações rurais, justamente o local/população com a maior lacuna no atendimento dos serviços e bens de consumo sociais básicos:

Período	Esperança de vida
1940	41,53
1950	45,51
1960	51,64
1970	53,46
1980	62,8

(IBGE, 2008)

Em 1960 a expectativa de vida no Nordeste brasileiro era de 40,98 anos. Em 1970 a expectativa nesta mesma região foi de 45,54 anos (IBGE, 2008). Em 1980 eleva-se para 58,25 anos. No mesmo período, para a região sul, os números foram: 60, 32 anos; 60,03 anos; e 66,01 anos (IBGE, 2008).

O Nordeste era a região com o maior percentual da população vivendo em áreas rurais e, em paralelo, a região com a mais baixa expectativa de vida. Em 1980, por exemplo, a taxa de urbanização na região era de 50,46% (IBGE, 1940;2010).

Apesar dos números baixos no quesito expectativa de vida o Nordeste teve o maior incremento de expectativa nos anos 70 (olhando-se o crescimento registrado na comparação entre os censos de 70 e 80). Considerando o percentual de população rural da região deve ser bem ponderado o impacto que o sistema sanitário e de seguridade implantado pela Lei Complementar n° 11, de 1971, teve nestes resultados.

Embora sujeito às críticas, o sistema – PRORURAL-FUNRURAL - trouxe a cobertura mínima de seguridade social aos trabalhadores rurais (embora de maneira seletiva e limitada). As prestações envolviam previdência e saúde.

O contingente dos ocupados que não eram considerados empregados era, em 1970, de 59,43% do total de pessoal ocupado. Em 1980 o número havia subido para 73,91% do total do pessoal ocupado. Portanto, a consideração de absorção do contingente do pessoal ocupado, com vínculo de emprego, ou assemelhado, caiu no decênio posterior à edição do Estatuto do trabalhador. O crescimento dos empregados ou assemelhados, de 1970 a 1980, já com o advento do Estatuto do trabalhador rural, foi de apenas 8,02%, entre os homens, e 94,29%, entre as mulheres.

O salto da quantidade de mulheres empregadas deve ser visualizado em perspectiva. Para cada mulher empregada em 1970 havia 7,111 homens empregados. Em números absolutos, em 1970 havia 3.047.377 homens empregados e 428 522 mulheres empregadas. Por outro lado, para cada homem responsável pela atividade, ou não remunerado, em 1970, havia 1,71 mulheres na mesma condição. Isto mostra a precária situação da mulher no trabalho agropecuário já que, via de regra, não recebia proteção empregatícia.

3.6 A SINDICALIZAÇÃO RURAL.

O contexto da crise do sistema agrário, na década de 60, envolveu a discussão sobre a representação sindical do campo, ou a organização dos camponeses e das camponesas. O 'problema' da sindicalização ou o associativismo no meio rural serviu como elemento justificador das ações à direita que resultaram na ditadura. O golpe apresentou-se como reação à sindicalização e 'comunistização' do meio rural[149]:

[149] 'Precisamente, as Marchas da Família com Deus pela Liberdade foram atos públicos organizados por setores católicos da classe média urbana e impulsionados por políticos conservadores (a Ação Democrática Parlamentar, em primeiro lugar), pela elite empresarial (reunida no IPES) e pelos movimentos femininos — que reuniram milhares de pessoas às vésperas do 31 de março nas principais cidades brasileiras. Condenavam genericamente a política "populista" (isto é, "a demagogia, a desordem e a corrupção") e o "comunismo" (seja seu caráter "materialista e ateu", seja o risco que o "totalitarismo" poderia representar à propriedade privada e à democracia). Fazendo eco ao clima de guerra fria, comunismo e populismo eram considerados posturas simetricamente "antidemocráticas". O primeiro porque "esmagava o indivíduo", na expressão corrente da época, sufocando a "liberdade"; o segundo porque impedia a realização plena da "verdadeira democracia" (na verdade, uma versão idealizada e elitista do funcionamento do regime liberal-democrático nos países capitalistas centrais). Simplificadamente, as Marchas batiam-se pela obediência aos "valores tradicionais cristãos" (o terço e o rosário, o matrimônio, a família) e pela observação das "liberdades individuais" (a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, a propriedade privada) ameaçadas (ou supostamente ameaçadas) pelo governo Goulart.[...] Nossa hipótese é que esse repertório evidenciou, ao menos no nível do discurso, uma inclinação pelo liberalismo (político e econômico), ao contrário da orientação convencional para o conservantismo típico das camadas médias brasileiras no pós-1945. O caso em questão ilustra portanto a complexidade

> De pouco tempo a esta parte, vem sendo cada vez mais freqüente entre nós, não só em discursos e conferências, como em entrevistas, artigos, livros, relatórios oficiais e projetos de lei, a expressão reforma agrária. Não é difícil, entretanto, notar que esta designação genérica tem servido de rótulo a sugestões ou projetos muito diversos em seus objetivos e no espírito que os anima. Assim, pode-se falar de uma reforma agrária sadia, que constitua autêntico progresso, em harmonia com nossa tradição cristã. Mas também se pode falar de uma reforma agrária revolucionária, esquerdista e malsã, posta em desacordo com esta tradição. Este último tipo de reforma agrária importa em golpear a fundo ou até em eliminar a propriedade privada. Por isto mesmo ele deve ser tido como hostil também à família. Com efeito, como veremos, propriedade e família são instituições correlatas e fundadas nos mesmos princípios. Para evitar possíveis confusões, fica declarado que neste livro a reforma agrária revolucionária, esquerdista e malsã é sempre mencionada com iniciais maiúsculas e entre aspas: "Reforma Agrária". As críticas feitas à "Reforma Agrária" não se referem, pois, de modo algum, a medidas que promovam um autêntico progresso da vida do campo ou da produção agropecuária; seria essa uma reforma agrária sadia.
> [...]
> Nota-se, no momento, a concomitância de várias crises no Brasil: de produção, de transporte, de finanças etc. Na realidade, estas crises se interpenetram em suas causas, em seu processo e em seus efeitos, de maneira a constituírem globalmente uma só crise econômica e financeira, que poderíamos resumidamente chamar a crise brasileira. Como é natural, esta crise se insere em um quadro mais vasto, que não constitui objeto imediato do presente estudo. A necessidade de dar remédio a essa crise, que contrasta dolorosamente com o grande surto de progresso por que passamos em tantos terrenos, tem suscitado nos mais variados ambientes políticos, intelectuais e sociais, considerável número de estudos, comentários e projetos. De modo especial, as atenções têm-se voltado para os problemas do campo, e um pouco por toda parte se fala em reforma agrária.
> [...]
> Com efeito, o papel da propriedade rural, grande e média, no conjunto da economia nacional, é focalizado, cada vez mais freqüentemente, como o de um privilégio pessoal em oposição permanente aos interesses dos trabalhadores e do País. De onde não se falar o mais das vezes de uma e outra

---

da conjuntura ideológica no pré-1964, a natureza crítica das iniciativas tentadas pelo governo Goulart para levar adiante sua agenda reformista e as diferentes motivações não somente sociais, mas também *regionais* no engajamento da "sociedade civil" na campanha golpista. O estudo sugere assim que algumas atividades antigoverno, embora tivessem uma dimensão nacional, eram organizadas por grupos locais segundo uma *lógica descentralizada*, na medida em que respondiam a *estímulos* (sociais, organizacionais, políticos e ideológicos) muito *conjunturais*. Se isso for correto, pode-se começar a desconfiar das idéias que apresentam o golpe político-militar de 1964 como uma superconspiração nacional a partir de um único ator — "os militares", "a burguesia" etc.' (CODATO e OLIVEIRA, 2004; CODATO e OLIVEIRA, 2004).

> – e especialmente da primeira – senão para estudar ou propor meios de cerceá-las. Origina-se assim, em muitos espíritos, o desejo mais ou menos consciente de aboli-las, mediante pequena indenização, quiçá. E daí para o socialismo, por vezes até em suas formas mais exacerbadas, não vai senão um passo, o passo fácil e rápido que se dá ao passar logicamente das premissas para a conclusão. (OLIVEIRA, MAYER e FREITAS, 1960)

De outro lado, o associativismo e o sindicalismo constituíram-se no aríete de partidos de esquerda:

> Mas as Ligas também se articulavam politicamente. Recebiam a influência de partidos políticos de esquerda, que queriam transformações mais profundas na sociedade, que queriam ir além da simples extinção do latifúndio. Dos partidos e organizações políticas que exerciam influência nas Ligas, podemos elencar: o Partido Socialista Brasileiro – PSB, que se destacou através de um de seus integrantes, Francisco Leitão, principal liderança do movimento camponês; uma dissidência do Partido Comunista Brasileiro – PCB; dissidência, pela esquerda, organizada por Clodomir Santos de Morais; a esquerda cristã, organizada no Movimento de Educação de Base – MEB e na Ação Popular – AP, assim como em outros setores da esquerda de menor poder de influência. Por outro lado, as Ligas Camponesas eram combatidas tanto pela direita latifundiária – que mantinha com elas um relacionamento de inimiga de classe pelos métodos "massivos" de atuação do movimento, que os fazendeiros não conseguiam derrotar –, quanto pelos setores reformistas do PCB e pelos setores conservadores da Igreja católica. (STÉDILE, 2012).

Tirante as considerações de que o associativismo e o sindicalismo foram tomados como inimigo, à direita, ou tornaram-se parte constitutiva da ação dos partidos da esquerda, as formas de organização e sindicalização mostraram-se como movimentos inéditos na tradição de lutas camponesas. Menciona-se especialmente o período anterior ao golpe, no final dos 50 e início dos 60.

Não há como se dissociar o fenômeno das ligas e da sindicalização de todas as transformações políticas e econômicas ocorridas no período:

> Ao mesmo tempo, os resultados de um sistema de comercialização racionalizado — isto é, melhorias significativas em transporte e meios de comunicação — abriram as áreas rurais, aos organizadores políticos urbanos que passaram a recrutar camponeses e trabalhadores agrícolas em, massa para as ligas camponesas e os sindicatos rurais que rapidamente na década de 1950 e no começo da década de 60.50 As federações estaduais dos sindicatos rurais realizavam reuniões em todo o país e o primeiro Congresso Nacional de Lavradores e de Trabalhadores Rurais realizou-se em Belo Horizonte, em 1961.51 Em consequência do intenso interesse pela organização dos trabalhadores rurais, o Ministério do Trabalho — que já foi "a pedra no sapato" do movimento sindical — publicou um opúsculo em 1962 contendo instruções para a organização sindical (Brasil, Ministério do Trabalho, 1962).52 Além disso, a Superintendência da Reforma Agrária (Supra) foi criada em 1962 especialmente para trabalhar com o crescente movimento camponês. Em 1963, quinhentos sindicatos, com mais de meio milhão de membros, estavam reunidos sob a égide da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais [...]. Na realidade, não era só um movimento camponês no Brasil, mas sim vários, que se diferenciavam em termos da origem socioeconômica de seus membros rurais e pelos líderes que deram voz às suas reivindicações. A Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais era composta pelos mais variados grupos, tais como sindicatos rurais apoiados pela Igreja, ligas camponesas, a radical Frente Agrária Católica do Paraná e Rio Grande do Sul, pelo Sindicato dos Agricultores e dos Trabalhadores Rurais de São Paulo e pela Federação das Associações dos Agricultores e dos Trabalhadores Rurais do Estado do Ceará. Além disso, de 1960 a 1963, as associações camponesas se multiplicaram nos Estados de Goiás, Bahia, Santa Catarina, e Minas Gerais. (FORMAN, 1979).

O ineditismo da ação consistiu na pauta de reinvindicações e na forma de ação, com direção coletiva que, embora em certa medida utilizasse os elementos tradicionais de messianismo e religiosidade que marcaram as lutas camponesas no Brasil, agora transformava estes elementos em apoios de ação, e não em causa última[150]:

> Obviamente, a maneira de se conseguir melhor compreensão da participação política do camponês brasileiro não será apenas através do exame de seu comportamento físico. Nem pode ser derivada de pesquisas sobre atitudes políticas. Para realmente entender a natureza e a qualidade da

[150] Destacando novamente os eventos relatados por Euclides da Cunha, 'Canudos', e o levante do Contestado. Nos dois eventos a aparição das lideranças religiosas, do Antonio Conselheiro, e do monge José Maria, no Contestado.

> participação política do camponês no Brasil é preciso realizar também um exame da dimensão cultural; isto é, das "... estruturas de significado através das quais os homens dão forma às suas experiências (neste caso, políticas)..." [...]. Esta experiência política indubitavelmente toma uma variedade de formas, principalmente, na medida em que diferentes tipos socioeconômicos desenvolvem ideologias que refletem as relações específicas nas quais elas são moldadas e expressam as necessidades e expectativas peculiares a cada um.
> [...]
> É verdade que em antigas manifestações de protesto social era frequentemente difícil definir onde terminava o zelo religioso e onde começava a ação política. Esta afirmação não é mero eco das palavras do Francisco Julião, líder camponês brasileiro, atualmente no exílio, que escreve: "... a marca da religiosidade encontra-se em todos os bandidos e a marca do banditismo está em todo homem santo" (1968:61). Ela é uma asserção de que o banditismo social, em menor escala, e o milenarismo, sobretudo, manifestaram graus variado de religiosidade e de secularismo numa época em que a dissenção religiosa parecia ser a única a alternativa à violência. Mesmo nos movimentos políticos contemporâneos mais secularizados, as crenças religiosas desempenharam um duplo papel.
> [...]
> Assim, para o alistamento de camponeses e trabalhadores rurais em associações sindicais e políticas e na sua mobilização para uma ação política direta era preciso que seus organizadores soubessem manipular os símbolos religiosos, dando-lhes novo significado. Somente assim que os camponeses conseguiram superar as crenças convencionalizadas que ditavam o seu comportamento tradicional em situações interclasse. Ao mesmo tempo, a mensagem religiosa reforçou o senso de dependência e obrigação do camponês. (FORMAN, 1979).

A palavra associativismo procura englobar a quantidade de organizações surgidas para as reivindicações e pautas dos camponeses e camponesas. O fato de que as organizações de interesses de trabalhadores no campo adotaram a forma de associações, segundo as regras de legislação civil, e não propriamente estrutura sindical, deve ser entendida dentro do contexto do período democrático iniciado em 45[151].

[151] 'Entretanto, o fato dos trabalhadores rurais encontrarem dificuldades legais de representar seus interesses em sindicatos oficiais não significou, de forma alguma, a imobilização desta classe frente às péssimas condições de vida e de trabalho existentes no meio rural brasileiro. Nos anos de 1940 e, sobretudo, de 1950 se intensificaram no campo movimentos sociais de diversas categorias profissionais, pleiteando melhores salários, acesso e direito à

Embora houvesse antes da ditadura a consagração da liberdade sindical e das formas livres de organização dos trabalhadores[152], fato é que os trabalhadores do campo encontravam obstáculos para a constituição sindical[153]:

> Até 1963, no Brasil, existia, de jure, uma relativa liberdade sindical estabelecida no Direito Positivo (Consolidação das Leis do Trabalho) e, de facto, uma rígida restrição ao sindicalismo rural, ditada pelo contexto político de governos comprometidos com os latifundiários. Pelo fato de não se poder superar esses rígidos limites institucionais, a única possibilidade residia em atuar dentro do âmbito do Código Civil, o mesmo que admite a organização de associações de caráter não especificamente trabalhistas. Nesse caminho operaram os ativistas do Partido Comunista, realizando, entre 1945 e 1947, uma grande e organizada mobilização de trabalhadores agrícolas em quase todos os Estados brasileiros. Fundaram-se, então, centenas de Ligas Camponesas, que reuniam milhares e milhares de pessoas. Os êxitos alcançados foram de tal importância que nem os elevados índices de analfabetismo do meio rural impediram a eleição de considerável número de representantes comunistas para as assembleias estaduais e municipais, com a grande contribuição da votação camponesa. (MORAIS, 2012).

---

permanência na terra, renovação e revisão de contratos agrícolas, etc.'. (RAMOS, [2011]; RAMOS, [2011])

[152] A liberdade foi consagrada no Decreto-lei n° 7.038, de 1944:' Art. 1° É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses econômicos ou profissionais, de todos os que, como empregadores ou empregados, exerçam atividades ou profissão rural.§ 1° Os sindicatos rurais serão organizados normalmente reunindo exercentes de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, podendo o Ministro do Trabalho, Industria e Comércio permitir, excepcionalmente, a organização de entidades congregando exercentes de atividades ou profissões rurais diferentes, comprovada a impossibilidade de serem organizadas entidades específicas.§ 2° Considera-se exercente de atividade econômica diferenciada o empregador rural cujo volume econômico de produção especializada seja superior a 50 % da produção total.§ 3° Estabelecida a diferenciação de atividade dos empregadores poderão seus empregados congregar-se em entidade profissional de categoria específica paralela. (BR-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1944).

[153] Com a explicação de J. Page: 'Em 1944, entrou em vigor uma legislação que sancionava a formação de sindicatos rurais. Uma vez reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, esses sindicatos supostamente tinham o mesmo status legal que os sindicatos urbanos. Mas a situação política no campo estava tão desequilibrada que era ao mesmo tempo inútil e perigoso encorajar a formação de tais organizações camponesas. Realmente, quando os padres pernambucanos realizaram seu encontro, existiam apenas cinco sindicatos rurais reconhecidos em todo o Brasil. (PAGE, 2012).

As formas de organização camponesa atravessaram no período democrático de 45-64 fases. Primeiro, o surgimento, como destacado no item anterior. Logo a seguir, uma espécie de desmobilização e apagamento do surgimento e da atuação. Finalmente, nos anos 60 intensa ação e constituição de novas associações/ligas (MEDEIROS, 2012)[154].

A ação da esquerda e a relação com as ligas foram distintas. O PCB acreditou esforços na sindicalização e na ação por edição de normas de direitos sociais, equiparando, grosso modo, a situação do campo ao problema dos trabalhadores urbanos[155].

Já as ligas propriamente ditas pautaram-se por ações em prol de uma política abrangente de reforma agrária que desse terra aos homens do campo:

> Apesar de inicialmente engendrada no interior das células do PCB, a condução das lutas no campo por meio das Ligas Camponesas não foi exclusividade do PCB. Ao contrário, com o florescimento e a ascendência da movimentação de massas,

---

[154] 'Foi nesse quadro que as Ligas se desenvolveram. Fundar sindicato rural era na prática impossível Mas o direito à associação era garantido pelo Código Civil, percebeu Francisco Julião, que era advogado e fora eleito deputado estadual em 1954. Bastava reunir um monte de gente, cumprir uns rituais burocráticos, ir ao Juiz e pronto – a Liga estava criada, na forma da lei. O cenário estava pronto, os personagens foram ocupando seus lugares, e aí o motor da História começou a movimentar-se numa área onde se pensava que ele sequer existisse. No trabalho de arregimentação dos camponeses, Julião levava o Código Civil numa mão e a Bíblia na outra. Assim contemplava tanto o legalismo quanto a religiosidade do camponês.' (AUED, 2012).

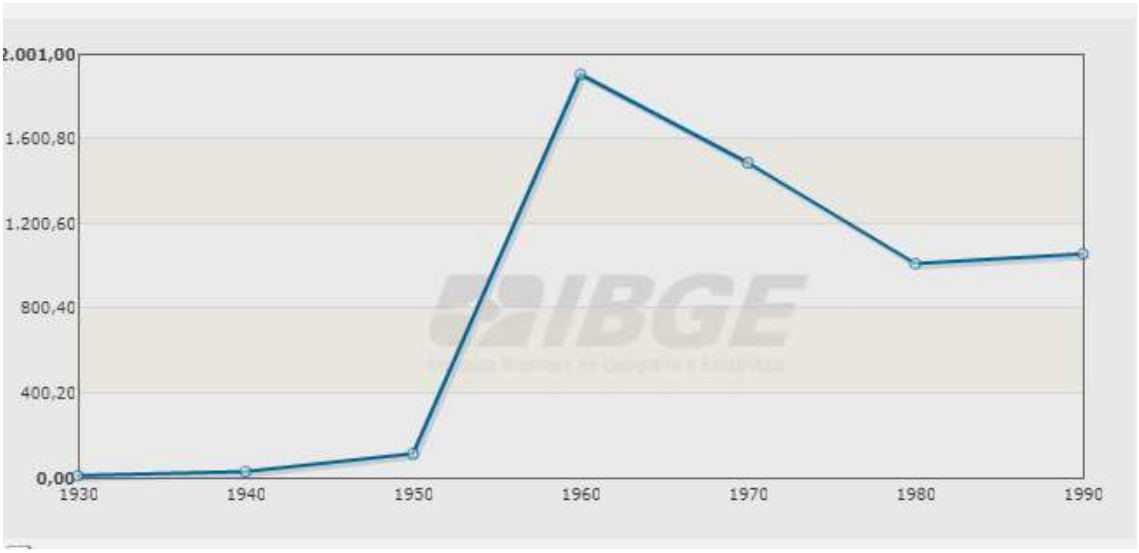
[155] 'Vamos ao primeiro deles. Lucília de Almeida Neves, em ensaio no qual discute o trabalhismo e sua ênfase reformista nos anos 1945-1964, afirma que foi peculiar àquele período "um forte sentido de esperança, caracterizado por uma marcante consciência da capacidade de intervenção humana sobre a dinâmica da História, buscando-se implementar um projeto de nação comprometido principalmente com o desenvolvimento social". A história brasileira a partir dos anos 40 mas, em especial, durante os anos 50, teria tido como marca especial a "crença na transformação do presente com o objetivo de construção de um futuro alternativo ao próprio presente". Ainda que a autora ressalte que os projetos aos quais se refere em seu texto, vinculados em especial ao PTB, não foram unívocos nem homogêneos, indicando ambigüidades e paradoxos — o trabalhismo teria significado ao mesmo tempo dirigismo, paternalismo e potencial de autonomia para sujeitos históricos; teria havido aperfeiçoamento do capitalismo, mas também possibilidades de aproximação com o socialismo reformista etc. —, seu texto traz uma série de afirmações semelhantes às já destacadas, que atribuem ao período uma "atmosfera" possível a partir da exposição de algumas das práticas que o constituíram, participando por vezes do efeito de planificação de que falávamos.' (BIROLI, 2004).

> o partido enfrentou, estratégica e taticamente, outras posições diversas à sua.
> [...]
> Nessa reunião deram-se os mais acirrados debates entre o grupo de militantes das Ligas que gravitava em torno de Francisco Julião – os "julianistas" – e os dirigentes da Ultab, que era controlada pelo PCB. Pela primeira vez, o PCB enfrenta diretamente uma força divergente e a responsabiliza pela ruptura da unidade partidária na região. A nova bandeira – da reforma agrária radical – repercutiu muito favoravelmente na movimentação do campesinato, passando a demarcar um novo tipo de luta pela terra. A consigna da reforma agrária estava incluída na plataforma do PCB e dos "julianistas". Os caminhos para persegui-la é que foram diferentes. O PCB, coerente com sua estratégia global de transformação, buscava levá-la a efeito pela via parlamentar, pela implantação de reformas de base que assegurassem mudanças gradativas, em outras palavras, pelo emprego tático de acumulação de forças:[...]
> Em meio aos graves problemas que corroíam internamente as Ligas, desmobilizando-as, cindindo-as, o PCB propõe a sindicalização rural, coerente com sua estratégia global.
> [...]
> Os "julianistas", por sua vez, apregoaram mais acentuadamente a necessidade de radicalizar o movimento. Além da palavra de ordem "reforma agrária na lei ou na marra", juntaram-se outras concitando o uso da violência também por parte dos camponeses.
> [...]
> Se a Liga Camponesa agregava parceiros, foreiros, pequenos proprietários, trabalhadores de "pontas de rua", o sindicato passou a integrar o trabalhador rural simplesmente. Já no que se refere às reivindicações, inicialmente, suas dez táticas se concentraram no exigir o fim do arbítrio, o fim do cambão; passou-se, em seguida, ao emprego de táticas de institucionalização do movimento – via Código Civil – e, à medida que se aproximam as condições do esfacelamento das Ligas, reivindicam-se sobretudo direitos trabalhistas (AUED, 2012).

Em boa parte, os problemas vividos na mobilização, enfrentando em boa medida a cisão entre ligas e sindicatos, entre reforma agrária e direitos sociais, o associativismo de antes de 64 marcou o cenário que seria vivenciado após a ditadura.

Com o golpe de 64 há o encerramento das experiências das ligas. Curiosamente, a estratégia da ditadura será a de formação de um modelo de sindicalismo apto aos desenhos da nova estrutura agrária em implantação.

A expressão 'sindicatos rurais' engloba tanto os sindicatos patronais, como os sindicatos de trabalhadores. Em termos gerais, os sindicatos tiveram o seu apogeu de criação nas décadas de 50 e 60. Entenda-se década de 60 antes do período ditatorial (os dados estão alinhados por ano de fundação dos sindicatos):



(IBGE, 1987-2001)

Os dados de fundação são, em muitos casos, apontamentos de memória, já que muitos não se deram por constituídos no Ministério do Trabalho. Isto explica a aparente contradição com a informação da abertura de que os trabalhadores enfrentavam problemas na constituição dos sindicatos. Em muitos casos foram constituições informais ou, de outra maneira, há a confusão entre sindicato e liga camponesa.

Ao se analisar o consolidado de sindicatos, por discriminação da categoria, o quadro geral é este:

Tabela – sindicatos de trabalhadores – decênio de fundação:

1930	1940	1950	1960	1970	1980
1	1	18	1060	1207	775

(IBGE, 1987;2001)

Tabela - sindicatos patronais – decênio de fundação:

1930	1940	1950	1960	1970	1980
9	28	106	845	279	235

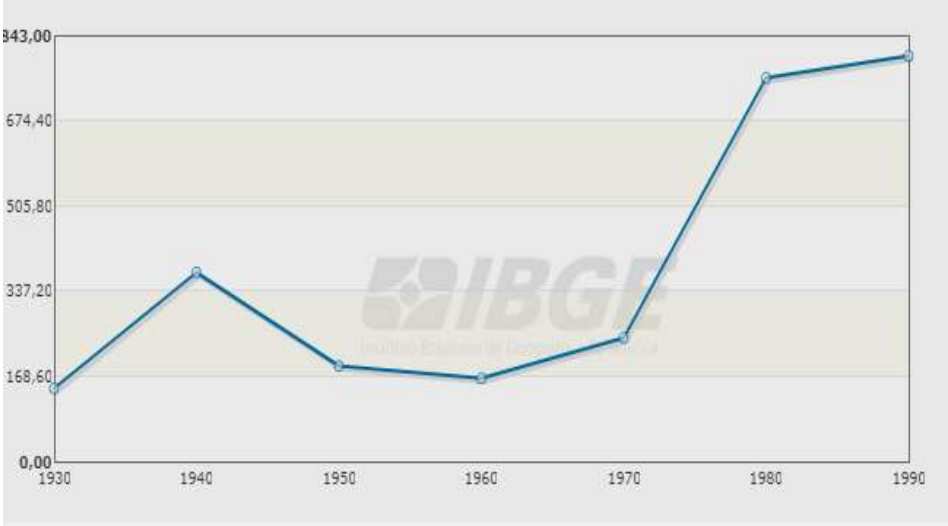
(IBGE, 1987;2001)

A velocidade de criação de sindicatos de trabalhadores é, no período ditatorial, superior à velocidade de criação dos sindicatos de empregadores. Isto parece ser explicado pela tendência da ditadura de criar estrutura sindical de trabalhadores do campo capaz de absorver as demandas, nos moldes intencionados pela ditadura.

Não se pode deixar de lado o fato de que a representação sindical patronal sofreu mudanças já que no, começo dos anos 60, a explosão sindical patronal podia ser considerada forma de reação aos problemas de demandas do campo (por óbvio, depois tais demandas foram arrefecidas e se entende a queda da velocidade de criação). O gráfico descritivo do crescimento de sindicatos de empregadores rurais:

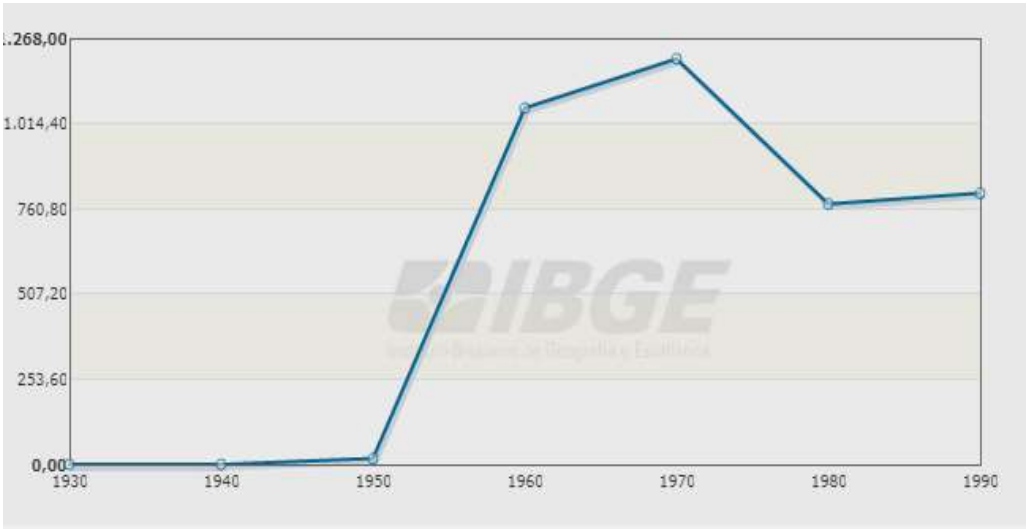
(IBGE, 1987;2001)

Veja-se como a curva de crescimento dos sindicatos patronais urbanos não segue a mesma lógica, ao contrário, com decréscimo na mesma década de 60:



(IBGE, 1987;2001)

Portanto, voltando à curva da primeira figura, o decréscimo sindical rural, de trabalhadores e empregados, deve-se, sobretudo à perda de velocidade dos sindicatos patronais. De outra forma, a parte sindical de trabalhadores cresce, inclusive na década de 60, com decréscimo nos 70.



(IBGE, 1987-2001)

Para melhor analisar estas duas curvas, cumpre ver o que era a modelagem sindical de trabalhadores pela ditadura. Logo que se instalou no poder, o discurso da execração da ditadura era contra a 'república sindical'[156]. É certo que em linhas gerais a ojeriza era bem direcionada. O sindicalismo brasileiro viveu o momento da expansão 'gloriosa' nos períodos Vargas, JK e Jango, com destaque para o último. Na linha de ataque ao inimigo 'correto e certo no alvo', os sindicatos eram a quintessência do modelo varguista e do sucessor político, João Goulart[157]. Mais do que isto, a repressão sindical era o ponto de mira, pois atingia não só o núcleo do trabalhismo do PTB, mas também a presença dos socialistas e comunistas no movimento sindical:

> No triênio 1961-1963, o sindicalismo brasileiro alcançou um de seus momentos de mais intensa atividade. Enquanto

---

[156] 'Quanto aos ciclos grevistas da fase mais ampla compreendida entre as ditaduras do Estado Novo e Militar, há claramente um primeiro momento de estouro das paralisações, em 1946, ao qual se seguem dois anos de quase completa inexistência de movimentos grevistas. Nos anos seguintes, até meados da década de 1950, mantém-se, com oscilações, um patamar semelhante e uma continuidade de atividades grevistas, com cinco greves no ano de mais baixa atividade (1951) e 23 paredes no ano de maior agitação (1956). É justamente no período da segunda metade dos anos 50 e primeiros anos da década de 1960 que a curva de movimentos grevistas toma um rumo ascendente significativo, com saltos sucessivos no número de paralisações, que configuraram uma das fases mais dinâmicas do movimento operário brasileiro'. (MATTOS, 2003).

[157] 'Adentrando os aspectos qualitativos dos movimentos, a pesquisa mais apurada das greves também permite relativizações e refutações de diversas teses clássicas. É o caso das caracterizações do "sindicalismo populista", expressão compartilhada por diversos autores que, apesar de partirem de modelos diferentes de análise, concordam na apreciação negativa do movimento sindical no período, realçando suas limitações. Numa síntese esquemática, o "sindicalismo populista" seria caracterizado por: a) inconsistência organizatória (organizações de cúpula — oficiais ou paralelas — seriam privilegiadas em relação às Organizações por Local de Trabalho); b) falta de questionamento à estrutura sindical, até mesmo por parte da direção comunista; c) falta de sintonia entre lideranças (com discurso e reivindicações nacionais e politizadas) e suas bases (mobilizadas apenas por questões salariais); d) poder de mobilização concentrado nos trabalhadores do Estado e escasso entre os empregados do setor privado, em especial nos setores de ponta da grande indústria; e) privilégio ao Estado como interlocutor principal dos sindicatos, subordinação aos políticos populistas e secundarização do conflito capital e trabalho. A uma tal caracterização corresponderia uma tipificação das greves no período em questão como: a) de natureza salarial, mais que motivadas por questões políticas ou sindicais; b) de categoria, mais que de empresas; c) cada vez mais concentradas no setor público, em detrimento do privado; d) garantidas por piquetes, forçando a adesão "de fora para dentro das empresas", e não por organizações internas aos locais de trabalho; e) inexistência de repressão violenta às greves dos primeiros anos da década de 1960.' (MATTOS, 2004).

de 1958 a 1960, sob o governo JK, haviam ocorrido cerca de 180 greves, nos três primeiros anos de Goulart foram deflagradas mais de 430 paralisações. Nesse mesmo período, diferentes organizações de coordenação dos sindicatos, no plano regional e nacional, foram criadas. Embora proibida pela rígida legislação sindical então vigente, o *Comando Geral dos Trabalhadores* – CGT teve uma destacada atuação na cena política brasileira. Juntamente com outras centrais sindicais de menor vulto, o CGT foi responsável pelas primeiras greves de caráter explicitamente *político* na história brasileira.
[...]
Durante todo o período, foi muito estreita a vinculação do CGT com o governo Goulart. Embora não se possa afirmar que tenha sido apenas "massa de manobra" do governo – pois reivindicava sua autonomia política –, o CGT colaborou estreitamente com Goulart, apoiando-o abertamente na maioria de suas iniciativas políticas. Tal compromisso era justificado pelo fato de a ideologia nacional-desenvolvimentista, elaborada pelo PCB e hegemônica dentro do CGT, ser convergente com as propostas reformistas de Goulart. (TOLEDO, 2004)

A intervenção, é de lembrar, contava com o fundamento legal na CLT do Estado novo. O artigo 528 da CLT foi usado com regularidade para as intervenções da ditadura nos sindicatos. Antes, no período democrático pós 46, a intervenção também foi usada, mais com propósitos de cooptação e ordenação sindical segundo os interesses políticos do Ministério do trabalho (TOLEDO, 2004)[158].

Assim, a intervenção militar nos sindicatos não dependeu ao menos no primeiro momento, de edição de atos normativos. Posteriormente, em 66, com a profusão dos Decretos-lei autoritários, o artigo 528 da CLT foi alterado (Decreto-lei nº 03, de 1966) adindo-se como justificativa da intervenção, além da previsão original de *dissídios ou circunstâncias que perturbem o funcionamento* do sindicato, a genetriz de toda a ditadura: a intervenção podia ser decretada por razões de *segurança nacional* (TOLEDO, 2004).

Uma vez reprimida e praticamente extinta a organização sindical anterior ao golpe (idem para as ligas camponesas) começa a se organizar o novo sindicalismo padronizado e burocratizado da ditadura.

O relato da sindicalização rural em Goiás, nas décadas de 60 e 70 é ilustrativo desta trajetória:

---

[158] 'O terror gerado pela ação repressora do regime ditatorial levou os trabalhadores na agricultura a se afastarem dos sindicatos, até então existentes em Goiás. Embora a maioria das entidades oficialmente reconhecidas tenha mantido o seu registro (carta sindical), todos os sindicatos que haviam desenvolvido alguma atividade antes do golpe foram desativados, a grande maioria, definitivamente. Por outro lado, a aprovação do Estatuto da Terra (lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) com sua previsão de reforma agrária gerou uma certa expectativa nos que almejavam obter uma gleba para cultivar e morar. Assim, repressão e previsão formal de distribuição de terras, assentadas numa forte propaganda anticomunista, desmobilizaram os trabalhadores e restringiram ainda mais a sua liberdade de organização. O aprofundamento da burocratização imposto pelo regime ditatorial teve início com a intervenção na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em 8 de abril de 1964 (Portaria nº 212), e nomeação do assistente sindical do MTPS, Nilton Horácio dos Santos, como interventor. Posteriormente, foi constituída uma "Junta Administrativa Interventora", da

> Foi sob essas condições que se deu a retomada do sindicalismo burocrático dos trabalhadores rurais no estado de Goiás. O movimento se iniciou com a instalação de uma delegacia da CONTAG em Goiânia, provavelmente, em dezembro de 1966.[...]. O seu objetivo declarado era o de "intensificar o sindicalismo rural", conforme Relatório da CONTAG (abril/1965-março/1966). Em Goiás, a missão do delegado sindical da Confederação, Ondino Pinheiro, era criar uma federação até o final do mês de fevereiro de 1967. Feito isso, a nova entidade superior iria promover "a sindicalização rural no estado", o que seria realizado juntamente com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA)6 e a própria CONTAG. Nesse contexto, assim como durante a "campanha de sindicalização em massa" de 1963, os organizadores sindicais agiam em íntima parceria com a burocracia do Estado. Tudo conforme as práticas do sindicalismo burocrático, como já descrito acima. Além do trabalho organizativo, as delegacias da CONTAG estavam incumbidas de encaminhar junto às delegacias regionais do Trabalho o recolhimento do imposto sindical. Em Goiás, esse tributo foi cobrado aos trabalhadores rurais assalariados e camponeses pela primeira vez em dezembro de 1966. A ação da CONTAG, por meio de sua delegacia no estado, foi decisiva para a sua implementação. A arrecadação do imposto sindical era tão prioritária para a diretoria da CONTAG quanto a reconstrução e expansão do sindicalismo rural, uma vez que a entidade não dispunha de recursos para garantir condições mínimas de funcionamento. Apesar das dificuldades, a delegacia da CONTAG em Goiás parece ter sido mais eficiente no recolhimento da referida contribuição do que na reconstrução da organização sindical. Haja visto que em quatro anos de atuação foram fundados apenas três sindicatos, reestruturados outros três e somente no final de 1970 viria a ser criada a Federação estadual.[...]. Os sindicatos de Caturaí e Goianápolis foram reorganizados em 1969 e o de Nova Veneza em 1970, quando a delegacia da CONTAG já estava sob a direção de Antônio Ferreira Bueno, nomeado pelo presidente da entidade nacional no dia 1° de julho daquele primeiro ano em substituição a Ondino Pinheiro. Inicialmente, Antônio Bueno foi contratado para atuar como arrecadador da contribuição sindical (imposto sindical) no estado, indicado pelo então delegado regional do Trabalho em Goiás, Raimundo Moreira do Nascimento, por

---

qual fazia parte o então presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP), José Rotta, ligado aos Círculos Operários orientados pelo clero católico (MEDEIROS, 1989, p. 90; RAMOS, 2011, p. 73). Os círculos operários católicos, embora não estivessem submetidos à legislação sindical, eram tão burocráticos quanto os sindicatos. Neles, o controle imposto pela igreja inviabilizava qualquer expressão política independente dos trabalhadores. Na realidade, os seus dirigentes tinham de ser indivíduos da estrita confiança do clero. Afinal, além de combaterem a luta de classes, tinham de reforçar entre os trabalhadores o credo católico. Em Goiás, dos 49 sindicatos de trabalhadores na agricultura existentes na época, pelo menos seis foram alvos da ação interventora do Ministério do Trabalho ou dos órgãos especializados de repressão: os sindicatos de Produtores Autônomos dos municípios de Uruaçu, de Itauçu, de Inhumas e de Olhos D'Água (Alexânia) e Corumbá tiveram suas cartas cassadas no dia 10 de fevereiro de 1967. As entidades dos municípios de Mambaí e Niquelândia receberam a mesma penalidade em 25 de março de 1970.' (SILVA, 2017).

> solicitação do próprio presidente da CONTAG. Antônio Bueno não era nem trabalhador rural (camponês ou assalariado) nem sindicalista, possuía uma loja na cidade de Edeia (sudoeste do estado) e, por isso, era apelidado de "Antônio da loja". Com a sua contratação a preparação para a criação da FETAEG foi reafirmada. A quantidade de sindicatos legalizados no estado era mais do que suficiente para atender à exigência do Ministério do Trabalho para a criação de uma federação. Contudo, por segurança ou dúvida em relação ao posicionamento de algum dirigente das entidades existentes, o novo delegado da CONTAG procurou reestruturar mais três para se somarem aos de Anápolis, Catalão e Pirenópolis. (SILVA, 2017).

Em 1967, o então Ministro do Trabalho e Previdência anunciava a política de 'renovação sindical'. Tal política abria franjas de tolerância aos sindicatos, desde que monitorados e padronizados pelos ditames da orientação dada pela ditadura (MATTOS, 2003).

É possível dizer que houve alguns ciclos ou momentos no início da ditadura, para a questão sindical: primeiro, a repressão das estruturas anteriores; depois, a renovação com o sindicalismo orientado, sendo que este teve como alvo inicial o sindicalismo urbano; ao final dos 60, início dos 70, a sincronização do sindicalismo com o sistema previdenciário e sanitário. Esta última fase teve especial concertação com o meio rural e a implantação do sistema previdenciário e sanitário do FUNRURAL. Por óbvio, depois com a coordenação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1973.

Interessa retomar o ponto acima descrito, da aparente clivagem entre a dinâmica das ligas camponesas e a formação dos sindicatos rurais. Além do problema da disputa dentro da esquerda, sobre a direção de política para o campo, há uma linha divisória sobre os interesses do trabalhador do campo: os assalariados e os outros produtores, meeiros, parceiros, minifundiários:

> Longe de alcançar expressividade numérica, na época, os assalariados não representavam qualitativamente a ordem das prioridades políticas, sobretudo, no tocante às

questões específicas dos direitos trabalhistas e das campanhas salariais - também pelo fato das mesmas serem feitas na grande maioria dos casos, somente pelas diretorias encasteladas - que passaria a ser posteriormente, como vimos, o "salto" contaguiano dos anos 80, até fazendo por merecer a alcunha de "modelo".

Sobre essa lógica interna, os assalariados far-se-ão ausentes das direções políticas das entidades (STR's, FETAG's e da própria CONTAG), refletindo nacionalmente a hegemonia, em ordem decrescente, dos pequenos produtores, arrendatários, parceiros e assalariados no comando diretivo do movimento sindical. Isso evidenciava, no mínimo, uma representação desigual e distorcida de interesses dentro dos STR's, pois mesmo sendo os assalariados, em muitas localidades a maioria expressiva dos trabalhadores, não se faziam por representar dentro dos sindicatos, que aliás, permanece até hoje, inclusive na CUT, como comprovam os dados do IBGE, ao revelarem que, entre 1988 e 1990, cerca de 59% dos presidentes de STR's eram pequenos proprietários; 23% a 25% eram arrendatários/parceiros/assentados/posseiros e apenas 13% eram assalariados (IBGE, 1988).

Todavia, a CONTAG, desde sua criação, em 1963 e, mesmo passando de 1965 a 1967 por intervenção, até os anos 90, esqueceu-se muito rapidamente dos debates e questões políticas tático-estratégicas que anunciavam o socialismo, fundamentalmente no que tange à questão da terra e à reforma agrária, que passou a ser "exigida", de tal forma que deveria ser obtida através de um instrumento legal já existente, no caso o Estatuto da Terra. (ANTONIO e THOMAZ JR., 1998)

O comportamento da ditadura para com a questão sindical parece alinhar-se com a edição das normas para o campo. Isto parece indicar uma estratégia coordenada com os marcos de advento de normas e instituições:

O advento do Estatuto da Terra, em 64, marca a forma de quebra da organização dos parceiros, meeiros, pequenos produtores.

Isto se dá pela indução de novas formas jurídicas do estatuto;

Mas também pela repressão das antigas ligas, procurando canalizar os movimentos para o novo sindicalismo;

Adiante, a incorporação dos trabalhadores por remuneração, sem posse ou detenção de terra, far-se-ia pela criação e sistema sanitário e previdenciário, ao menos num primeiro momento (PRORURAL-FUNRURAL, em 1971);

O sistema sanitário e previdenciário tinha duplo objetivo, pois cobria tanto os trabalhadores remunerados como aqueles pequenos proprietários, meeiros e parceiros;

Em 73, com o advento do Estatuto do trabalhador rural, completa-se a formação do sistema, agora com a modulação jurídica e institucional para trabalhadores sem detenção do meio de produção a terra.

Todo o quadro de crises e lacunas do sistema agrário resultou em soluções normativas e institucionais da ditadura para a possível solução. Constatou-se no capítulo que este quadro de crises e lacunas envolvia problemas generalizados nas relações de produção e a inadequação das estruturas do campo às demandas da ordem econômica. De outro lado, as crises geraram a demanda de reivindicações e direitos, pelos camponeses, e também os canais institucionais não apresentaram respostas e capacidade de absorção destas demandas e pautas de direitos. No próximo capítulo serão descritas estas estratégias institucionais e normativas da ditadura. A começar pela lógica de direção do problema do campo dado pelos presidentes ditatoriais.

4 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO DIREITO COMO ELEMENTO FUNCIONAL E ORDENADOR DAS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO NO CAMPO. AS FORMAS TRADICIONAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Neste capítulo, o propósito é rediscutir os conceitos de leitura social do sujeito que é o camponês, e dos camponeses, e das relações sociais e econômicas no campo, tomando como fonte de compreensão dos sujeitos e dos processos históricos, o direito legislado. Toma-se o direito legislado tanto como um instrumento funcional, como um elemento de definição de marcos e instituições. Esta tomada parte, como mencionado, de alguns pressupostos que são a compreensão do direito legislado desde uma visualização das suas funções e do direito legislado nas instituições, e do direito legislado como instituição.[159].

---

[159] Sobre o desenvolvimento das teorias institucionais do direito, além das abordagens do institucionalismo com aplicação ao direito, há o texto de Clarissa Franzoi Dri: 'O institucionalismo surge a partir da segunda metade do século XIX, como reação ao individualismo e ao relativismo formalista que se afirmavam na cultura jurídica européia13. A doutrina foi influenciada pelos novos métodos aplicados nas ciências exatas – o empirismo e o experimentalismo –, bem como pelo florescimento dos movimentos socialistas que questionavam a lógica econômica liberal dominante. Os institucionalistas buscavam uma teoria que vinculasse o direito às suas bases sociais e que derivasse do exame da realidade, já que a vida começava a deixar de caber no discurso que os juristas costumavam fazer dela (HESPANHA, 2005, p. 403). O conceito de *instituição* nasce buscando superar a idéia de sociedade como uma justaposição de indivíduos autônomos e, para isso, destaca o papel da coletividade na construção do direito. [...]. A vertente institucionalista que influenciou diretamente os estudos de Romano é aquela formulada por Maurice Hauriou14. O jurista francês fez parte do movimento de crítica ao positivismo jurídico, doutrina que vinha se consolidando fortemente na Europa continental. Na esteira do pensamento de León Duguit15, opunha-se à postura ultralegalista da escola exegética francesa, que configurou a base teórica da codificação civilista de Napoleão [...]. Se é por meio dos grupos organizados que os indivíduos logram uma melhor defesa de seus direitos, constata-se o fim da unicidade da ordem jurídica: o direito compõe-se de várias organizações, englobando ou mesmo contrariando o Estado. Esses agrupamentos somente tornam-se duráveis, conservando sua forma específica a despeito das contínuas renovações em sua matéria humana, quando são *instituídos*, isto é, quando sua idéia diretriz e sua forma equilibram-se em um consenso entre seus membros, o poder que os conduz e o meio social (HAURIOU, 1929, p. 73). As instituições representariam, assim, tanto no direito como na história, a categoria da duração, da continuidade e do real. [...]. Se, por um lado, a teoria institucionalista de Santi Romano19 encontrou embasamento teórico nas idéias de Hauriou, por outro acabou por se afastardelas em termos específicos20. Uma das principais incongruências reside no fato de que Romano não considera que a instituição seja fonte do direito e que o direito seja então um produto dela, mas imagina, ao contrário,

Neste capítulo além do objetivo de descrição e análise das formas jurídicas positivadas de tratamento da relação trabalho-terra (as formas tradicionais e resilientes do trabalho agrário), faz-se o alinhamento das formas jurídicas da ruptura, com a Ditadura. O capítulo analise e descreve as formas de solução da crise e de nova regulação do trabalho, ainda no período democrático, e já as formas de legislar e conformar as relações de produção da Ditadura que se instalou.

4.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS LABORAIS NA DITADURA.

que entre o conceito de instituição e o de direito, ou melhor, de ordenamento jurídico integralmente considerado, exista uma perfeita unidade (DAL RI JR, 2006, p. 6).Romano somente poderia chegar a esse resultado buscando superar a doutrina tradicional que reduz o conceito de direito à norma ou a um complexo de normas. Essa concepção seria inadequada e insuficiente. [...]. Para justificar a necessidade da consideração de elementos externos à norma na definição de direito, Romano apresenta três argumentos principais. Em primeiro lugar, o jurista afirma que o direito, como ordenamento, nasce antes de seus aspectos normativos e freqüentemente alcança momentos que não podem ser confundidos com aqueles que caracterizam normas.[...]. Em segundo lugar, a sanção e o Estado surgem antes das normas. Embora ambos elementos sejam freqüentemente considerados extrajurídicos, fazem parte do mundo do direito. No caso das sanções, antes de serem fatores acessórios ou secundários às normas, são fatores que as condicionam e antecedem, na medida em que a obrigatoriedade do direito consiste no terreno sobre o qual se assenta o sistema normativo. Já o Estado, para Romano, confunde-se com o ordenamento jurídico estatal. Esse não é somente o conjunto de regras e preceitos emanados pelo Estado, mas é a própria expressão do fenômeno estatal (ROMANO, 2006, p. 64). Logo, o Estado não está fora nem vem antes do direito, mas nasce com este26.Em terceiro lugar, afirmar que o direito equivale à norma significa definilo por seus aspectos formais (ROMANO, 2006, p. 18). Santi Romano não vê razão para conceituar ao direito mais pela sua roupagem do que pela substância das normas que o comporiam.[...] As teses de Romano – a primazia do direito ordenamental sobre o direito potestativo e o direito enquanto instituição – contribuem para a solução de duas contradições inerentes ao positivismo jurídico. Com a identificação do direito à sociedade, resolve-se o problema da disjunção entre ser e deverser. O direito passa a se configurar como expressão das práticas sociais, do mundo dos fatos – ser –, não apenas uma prescrição abstrata e, em geral, desvinculada da realidade – dever-ser (ZICCARDI, [198?], p. 310)28. E, com a identificação do ordenamento jurídico à instituição, soluciona-se a questão do fundamento da norma fundamental. Na visão positivista, essa seria a fonte última da validade do sistema jurídico, mas onde se apóia a validade da norma fundamental? Para Romano, não há uma norma preexistente ao surgimento do ordenamento, uma vez que esse existe no momento em que existe a instituição.’ (DRI, 2008).

A tese vai alimentar a discussão e a problematização com a sustentação da hipótese de que, desde o início da ditadura, em 1964[160], dentro da pluralidade de interesses e projetos do regime autoritário, havia a intenção de modificação do sistema agrário brasileiro[161]. A ditadura se houve pela edição de várias normas modificadoras do sistema agrário e, em determinando momento, e este momento é o ponto focal desta análise de tese, se houve pela edição de norma de direitos laborais do homem e da mulher do campo, com a definição de um novo sistema de proteção laboral[162]. Este momento é o da edição da Lei n° 5.889, em 1973.

[160] E também em alguma medida nos movimentos anteriores ao golpe já se havia definido esta estratégia para o campo.
[161] Ao longo de todo o texto será empregada a expressão sistema agrário brasileiro para a designação ampla da produção de atividades agrárias, incluindo os aspectos que vão da organização do modo de produção à alocação e participação dos homens e mulheres produtores e o universo de representações e símbolos deste universo de homens e mulheres.
[162] Novo pois significava a substituição do antigo Estatuto elaborado na década de 60, no governo de João Goulart.

De maneira abrangente estas normas de proteção social e laboral encaixam-se na expressão geral de normas de direitos sociais, ou mais especificamente, normas de direitos sociais laborais. A expressão gera alguma dubiedade e pragmaticamente também gera algum rechaço haja vista que as ideias de normas de direitos humanam-fundamentais incluem as normas de direitos sociais, e isto não se vai de acordo com a existência e a institucionalização de um regime autoritário, como a ditadura militar.[163]

As raias da estratégia da ditadura, dentro da DSN, reservavam papel instrumental aos direitos fundamentais. Nos grandes objetivos estratégicos a liberdade sempre era vista como algo condicionado ao papel que poderia ter nas ações do Estado, e não contrário, ou seja, de um Estado que existe para a realização de direitos.

Uma dimensão interessante desta lógica do Estado por sobre os direitos é a ideia de que o caráter condicionado dos direitos se legitima pelo fato de que há a necessidade do Estado se defender. A tese da 'legítima defesa do Estado' foi conteúdo da legitimação da ação autoritária[164].

Este problema de como a ditadura produziu normas de proteção laboral, de direitos sociais, pode ser situado no fato de que as abordagens de direitos humanos, e de direitos fundamentais, assumem o pressuposto de que os conteúdos de direitos humano-fundamentais incorporam e somente podem ser assim caracterizados, se apresentarem:

Conteúdo das liberdades individuais, dos assim chamados direitos liberais, desde as origens como as 'liberdades dos antigos´[165], até aqueles direitos que determinar a liberdade ao trabalho, ou alguns coletivos, de associação, a liberdade de organização e associação sindical;

[163] 'Por otro lado, debe subrayarse, según Hespanha, que el derecho sólo es posible en sociedad y que las soluciones jurídicas son siempre contingentes en relación a determinado entorno (o ambiente), vale decir que su propuesta tiene afinidades con las corrientes historicistas que han influido anteriormente en la especialidad. La elección del derecho en sociedad como objeto de la historia jurídica, en la línea que domina a la historiografía desde la "École des Annales", pero que ya hemos visto esbozado bajo la influencia del positivismo sociológico, lleva a una historia jurídica ligada íntimamente a los distintos contextos (cultura, tradiciones literarias, estructuras sociales, convicciones religiosas) y, de allí a un relativismo, en cuanto se piensa que los paradigmas culturales y epistemológicos tienen un carácter histórico y aleatorio, y están privados de cualquier soporte ontológico, con lo que descarta la universalidad de los valores de cualquier cultura y en particular de la cultura occidental25 . Acorde con ello, nuestro autor se niega a las interpretaciones que "descubren" a lo largo del "discurso" jurídico, categorías que proceden de la naturaleza de las cosas (con lo que se opone al iusnaturalismo clásico) o de la razón jurídica (con lo que se opone al iusnaturalismo racionalista). Sólo encuentra una continuidad terminológica, que a partir de un "análisis del discurso" muestra la divergencia radical en el sentido que en cada contexto se da a las palabras. Explica su posición de la siguiente manera: de lo que aquí se trata es de un "relativismo metodológico", que se basa en la imposibilidad de fundamentar los valores jurídicos en la "naturaleza" o en la "ciencia". Pero por otro lado, no parece estar totalmente de acuerdo con la obsesiva intención de crítica desmitificadora ligada al cambio lingüístico y llamada "desconstructivismo", propia del posmodernismo26, en obvia referencia a Jacques Derrida y sus discípulos.' (DRIOLLET, 2006).

[164] Na figura abaixo cola-se a explicação de antiga publicação da autoria de Delio Magalhães sobre a 'legítima defesa da pátria':

Negar-se o direito de legítima defesa da Pátria, quando esta estiver ameaçada na sua segurança, e admitir-se o **perdão parcial** é, positivamente, tornar **letra morta** o motivo de **relevante valor social,** porque nenhum patriota se arriscará a matar um traidor, sabendo que será criminoso como todos os outros homicidas, embora se trate de um **delictum privilegiatum,** cuja circunstância minorante da pena fica ao prudente arbítrio do juiz, já que se trata de faculdade e não de dever. É manifesta incongruência a punibilidade do agente por um ato louvável de patriotismo, qual seja de matar um traidor que quer ganhar a fronteira do Estado com segredos de transcendência decisiva para a Pátria, a fim de submetê-la ao domínio ou soberania de outro País, ou suprimir a sua independência ou dissolver a sua unidade, quando todos nós somos responsáveis pela segurança nacional. (24)

Não pode haver crime quando se mata em defesa da Pátria, porque o amor desta é dever imposto pela **lex naturalis** e, portanto, é dever absoluto, qual o dever de honrar a Deus. Assim, parafraseando o Prof. FRANCESCO CARRARA — o genial construtor da Escola Penal Clássica —, podemos dizer: negar (quando concorrentes os devidos requisitos) a legitimidade da defesa da **Pátria** é renegar o Evangelho. (25)

[165] A expressão foi tomada à obra de Benjamin Constant que é a expressão da ideologia de direitos do homem como liberdades individuais, contra o Estado (CONSTANT, 2007).

Conteúdos dos direitos à participação política, o votar, o ser votado, a formação e organização de partidos, as formas de participação semidireta e direta;

Conteúdos dos direitos às prestações positivas, à proteção econômica e material, os assim chamados direitos sociais. Tais direitos incluem serviços públicos e políticas públicas a serem oferecidas pelo Estado, mas também direitos relacionados ao trabalho, de tutela das relações de trabalho.

A limitação dos conteúdos de liberdades individuais e dos direitos políticos já permite descaracterizar os conteúdos das normas de proteção laboral da ditadura como normas de realização de direitos humanos, ou de direitos fundamentais. Não há como se conceber um Estado de aplicação parcial de direitos fundamentais[166]:

Estado de direitos fundamentais ⊂ direitos individuais e políticos
Direitos individuais e políticos ⊂ direitos sociais

[166] Com a curiosa descrição de Vanessa Dorneles: 'O ano de 1964 foi destinado à reestruturação das instituições estatais, dentre as quais se inseria o Poder Judiciário (DIRETORIA EXECUTIVA DA ADESG, 1978). Durante os IV e V Ciclos de Estudos, realizados em 1967, Mário Boa Nova Rosa, Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul desde 1957, foi encarregado de proferir conferências sobre o tema "A Justiça e a Segurança Nacional" (ASSOCIAÇÃO DE DIPLOMADOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1967, p. 25), título deveras curioso, que indicava a compatibilidade de defesa das garantias individuais, por exemplo, com a necessidade de segurança nacional, a qual pressupunha a presença de um inimigo interno. Embora essa conferência não tenha sido documentada na íntegra, certamente comportou uma engenharia teórica para tentar compatibilizar essas ideias.'. (SCHINKE, 2018).

A ditadura efetivamente editou documentos de proteção laboral do trabalhador do campo e, numa análise formal de normas, dir-se-ia que tal lei, o Estatuto do Trabalhador Rural, era a concretização dos direitos fundamentais inscritos na constituição vigente[167]. A simples passagem e análise crítica, do formal para o material, permite dizer que esta edição de normas laborais não pode ser considerada propriamente a realização de direitos fundamentais. Ou seja, havia uma constituição nominal com uma parte de direitos fundamentais, sem a realização material de direitos. O Estatuto é norma de proteção laboral que procurava dar sentido e concretização a algumas disposições inscritas numa constituição autoritária que tinha um título de 'direitos fundamentais' e um título 'ordem econômica e social'. Esta discussão e contextualização devem ser analisadas por estes outros aspectos:

Primeiro, porque os direitos humano-fundamentais supõem um ambiente de convivência com outros direitos de garantias individuais e liberdade políticas. Inexistente na ditadura e, mais ainda, cabe lembrar que a edição se deu no período de recrudescimento repressivo destas liberdades individuais e políticas: o período Médici, após a edição da Emenda n° 01, e dos atos institucionais repressivos.

Segundo, porque esta lei foi editada com a concepção instrumental de direitos laborais e dos direitos humano-fundamentais. Pode-se dizer que não havia um sentido de emancipação e de legitimação pelos direitos, mas sim a afirmação do caráter funcional e instrumental de direitos para a concretização de um projeto de Estado, e de governo[168]:

---

[167] O título II da constituição de 1967 recebia o nome de 'Direitos Fundamentais'. O título III tinha o nome de 'Ordem econômica e social', e, no artigo 158, definia os direitos dos trabalhadores.

[168] 'O discurso difundido pela Escola misturava expressão cunhadas pela Doutrina da Segurança Nacional com outras oriundas da tradicional repartição de poderes, o que contribuía para que o discurso fosse percebido dentro de uma ideia de normalidade. Exemplo disso é o material produzido pela Escola

Superior de Guerra, datado de 1964, intitulado Dinâmica da Administração Pública e do Judiciário. Esse documento foi produzido logo após a circulação do material que afirmava que o judiciário deveria garantir a segurança nacional e afirmava que à justiça pertencia a "missão suprema de garantia da ordem jurídica, não somente como árbitro final dos litígios privados, mas como meio eficaz de prevenção e reparação de abusos do poder administrativo" (VASCONCELLOS, 1964, p. 16).' (SCHINKE, 2018).

Uma boa interpretação de que a ditadura promovia uma política de direitos laborais, mas não de direitos sociais como realização de direitos fundamentais, pode ser visualizada pelo fato de que o texto da constituição autoritária, de 1967, incluía dois títulos, em sequência: um, o título II, 'direitos fundamentais', outro, o título III, 'ordem econômica e social'. Os direitos dos trabalhadores foram encartados no título III, em perspectiva funcional da ordem econômica, e não como desdobramento de direitos fundamentais.

Todavia, a tese alimentará a discussão sobre o conteúdo que tais normas editadas pelo regime autoritário têm, em momento oportuno, nos capítulos 5 abaixo, 6 abaixo. Apenas para a ordenação lógica das ideias, então num primeiro momento a expressão direitos sociais, e a sua concretização em direitos de proteção laboral, serão empregadas como fenômenos de positivação de direitos, sem escrutínio de conteúdos ou, apenas inicialmente, sem apreciação axiológica de tais direitos para, a posterior, realizar a crítica de tais direitos em confronto com os acima vistos conteúdos necessários de direitos humanos, e de direitos fundamentais.[169]

A tese também problematiza a estratégia da ditadura por uma comparação que guarda aproximação com a imagem de uma evolução. Esta figura de animação pode ser vista pela análise sequencial dos documentos e materiais pesquisados:

Há um conjunto de documentos prévios que influenciaram a formação de um dado diploma legal, como o Estatuto do Trabalhador Rural. Assim, as minutas, os projetos, os documentos administrativos, as cartas do executivo ao legislativo, os pareceres são examinados como elementos genéticos da produção de normas.

---

[169] Como sustenta Ferrajolli, a expressão direitos fundamentais tem um aspecto de positivação que, se não pode ser isolado de uma abordagem de conteúdo, também deve ser visualizada como um fato positivo de edição de normas

jurídicas. Dir-se-á positivação sem aferição de legitimidade (FERRAJOLI, 2009).

De início, em 1964 há a edição do Estatuto da Terra. Em simultâneo, ou na sequência imediata, alterações com Emendas à constituição de 46, de assuntos do sistema agrário, e a edição da constituição de 67, e o fato das emendas autoritárias de 69 incluírem nova redação aos assuntos constitucionais do campo. No final da década de 60, e na década de 70, a produção de leis do sistema de proteção social com serviços públicos como saúde e previdência, e depois da lei do Estatuto do Trabalhador Rural a produção de decretos e a institucionalização da nova estrutura de proteção laboral, previdenciária e assistencial[170]. Portanto, fontes formais do Direito refletem os meios de elaboração e sistematização das normas jurídicas e do direito neste determinado momento político e institucional, e também a expressão deste grupo.

Por fim, toda a estrutura de normas e de órgãos do Estado depende de atores para o funcionamento e execução de um projeto ou estratégia de poder. Normas são comandos linguísticos aguardando definições de sentidos para a aplicação, ou mesmo contraditoriamente para negar-lhe aplicação. Os agentes especiais do Estado para a aplicação de leis são os magistrados, os advogados, os servidores públicos. E grande parte do sentido de aplicação destas normas vem daquilo que se denomina doutrina. Os doutrinadores são intérpretes com autonomia e vontade legitimada pela autoridade para definir sentidos de interpretação.

[170] O que leva à caracterização dos direitos sociais e econômicos num Estado social e econômico, em duas matrizes: Estados sociais e econômicos como estados de direito e democracia, e Estados sociais e econômicos autoritários.

A estratégia da ditadura para os homens e mulheres do campo contou com uma centena de hermeneutas afinados com estes ideais. A produção destes hermeneutas definiu sentidos e interpretações aos signos linguísticos das leis do campo. Se não tinham caráter essencialmente vinculante, tinham caráter persuasório suficiente para determinar sentidos interpretativos. E a consulta a estes materiais é fonte importante para desenhar este sentido estratégico dado às leis dos homens e mulheres do campo.

4.2 CONSTITUIÇÕES NACIONAIS E REGULAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.

A análise da história das constituições nacionais permite a observação e a explicação do tratamento ao trabalho e ao trabalhador rural distinto dado pela ditadura. O objetivo desta distinção é o de visualizar a peculiar forma de projeto político e de estratégia que a ditadura adotou para o campo e para os camponeses tomando-se como fonte os textos legislados constitucionais.

Esta análise se faz tomando-se as duas funções de uma constituição que são as de (1°) definir os órgãos do Estado e da administração – instituições, rotinas administrativas e burocracia do Estado; (2°) e de imunizar os conteúdos de direitos fundamentais – por direitos individuais, por direitos sociais, por direitos políticos. Estas duas funções da constituição determinam a classificação dos textos legislados constitucionais em dois grandes blocos: o bloco de normas de direitos, liberdades, tratamento de igualdade e propriedade; o bloco da organização do Estado e dos órgãos do Estado. Com esta tomada de função e de conteúdo é possível contextualizar o tratamento dado ao homem trabalhador do campo, e ao trabalho rural, nos 197 anos do Estado brasileiro[171]. Estes blocos permitem a leitura e a interpretação de diversas estratégias constitucionais do Estado brasileiro.

A periodização dos textos constitucionais brasileiros pode ser feita da seguinte forma:

Na análise das constituições, e do tratamento que estes textos legislados dispensaram ao trabalho e ao trabalhador rural é possível desenhar um quadro com 3 diferentes estratégias e projetos;

Um primeiro período, da vigência das constituições de 1824, e de 1891, sem qualquer tratamento específico ao trabalho e ao trabalhador rural. Também avulta a inexistência de normas sobre a organização dos órgãos de Estado de promoção de políticas para este setor fruto da concepção *laissezfarista* destes 2 textos.

Um segundo período, da vigência das constituições de 1934 a 1946 (parcial), com a presença de disposições sobre o trabalho e o trabalhador rural, mas sem a produção de normas de eficacização e sem a formação de instituições para a execução destas políticas.

[171] Trabalhar-se-á com 7 textos constitucionais: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. A Emenda de 1969 não será considerada texto autônomo.

Um terceiro período, da vigência das constituições de 1946 (parcial), de 1967 e de 1988, com a produção de normas sobre o trabalho e o trabalhador rural para a direção concreta da regulação das relações no campo. Além da produção de normas há a institucionalização de órgãos e de burocracia do Estado capaz de atender às previsões normativas.

De outra parte a narrativa se aproveitou da hierarquia das fontes legisladas do direito como suporte da construção argumentativa. Para cada período constitucional o percurso pela legislação reguladora do trabalho, além e em concretização e realização daquilo que são as linhas gerais do texto constitucional.

Os textos constitucionais de 1824 e de 1891 não traziam qualquer parte do texto com tratamento específico ao trabalho ou ao trabalhador do campo, ou de proteção ao trabalho e ao trabalhador. As constituições de 1824 e de 1891 seguiam o modelo liberal típico de que os direitos fundamentais eram os direitos individuais, com algumas disposições adicionais de direitos políticos e de definição de nacionalidade. As variações entre a constituição de 1824 e a constituição de 1891 são da forma de organização do Estado e de organização do poder político, mas não de significativas alterações no padrão laissezfarista da economia[172].

---

[172] A ordenação de matérias de forma hierarquizada nos sistemas jurídicos atravessou algumas fases. Estas fases são visualizadas pela história das constituições e do constitucionalismo. O surgimento das primeiras constituições, logo após as revoluções liberais, nos séculos XVIII e XIX (neste século, especialmente na primeira metade), obedeceu à lógica da superioridade da lei como fonte do direito. Entenda-se a lei em sentido estrito, ou seja, diferenciada de outras normas por ser a norma de expressão da soberania do legislador e da expressão da soberania popular (ZAGREBELSKY, 2008). Em complemento a esta ideia, a lei torna-se documento escrito, de edição solene e sistematizada pelo legislador. A modernidade trouxe, ao menos nos sistemas impressionados por revoluções liberais de matriz racional-abstrata, a imposição de que a ordem jurídica deveria contar com racional, ordenada, orgânica, escrita e sistematizada disposição das regras jurídicas (KELSEN, 2005; ROIG, 1999). É de se notar que este papel da lei como norma superior encerra, ao mesmo tempo, alguma contradição com a própria ideia da constituição como norma básica de ordenação do sistema. A superioridade da

lei é aparentemente contrária à disciplina das fontes do direito, já que a ordenação das fontes do direito coloca a/s constituição/ões como fonte principal e superior de uma ordem de regras jurídicas, e não a lei, que deve ser norma abaixo da constituição (KELSEN, 2005; ZAGREBELSKY, 2008; FIORAVANTI, 2012; ROIG, 1999). A verdade é que a verticalização da hierarquia dos sistemas jurídicos, nesta fase inicial, não colocava a/s constituição/ões como normas jurídicas superiores. A/s constituição/ões era/m vista/s como declaração/ões política/s, com diluído efeito jurídico vinculante e coercitivo dos conteúdos e formas das normas inferiores (MORA-DONATTO, 2002). Assim, durante os períodos iniciais do constitucionalismo (os séculos XVIII e XIX) a configuração dos sistemas jurídicos foi orientada por uma espécie de soberania do legislador e, como mencionado no parágrafo anterior, com a definição de um caráter bastante rarefeito e incipiente do texto constitucional. O texto constitucional não era visto como norma jurídica efetivamente vinculante de comportamentos e garantidora de direitos. A expressão usada para a definição do funcionamento das fontes nos séculos XVIII e XIX é a contraditória expressão da 'constituição legal'. Os conteúdos efetivos do que eram as normas constitucionais não se ditavam pela constituição, *per se,* mas pelas formas pelas quais os legisladores conformavam os conteúdos das disposições das constituições. Em outras palavras, 'a constituição é aquilo que o legislador diz que é'. Isto é explicável por várias análises dos contextos políticos após as revoluções liberais. Um primeiro, que não deve ser descuidado é que as jovens constituições encerravam o projeto de superação do antigo regime, portanto com nítido colorido revolucionário. Os textos constitucionais abrigavam dois blocos de regras jurídicas absolutamente antinômicas com o sistema jurídico dos regimes absolutistas: apresentavam as declarações de direitos dos homens; apresentavam as regras limitadoras do exercício do poder do estado (MORA-DONATTO, 2002). Logo o conteúdo revolucionário foi contido naquilo que interessava na superação do antigo regime, não se permitindo o avanço na construção de uma nova ordem. O conteúdo revolucionário e emancipador das declarações de direitos foram se esvaziando por expedientes como a aplicação seletiva e pela ineficácia no cumprimento das disposições de igualdade, segurança e liberdade dos homens (FERRAJOLI, 2001). De outro lado, os desenhos institucionais dos órgãos do estado foram se acomodando à curiosa configuração de expressão do 'meio', e da superação das vantagens e dos privilégios. Esta expressão do estado constitucional como estado do 'meio', era a ideia de que o direito do estado conformado pela constituição não poderia consagrar regras jurídicas de privilégios, nem disposições que não representassem a expressão média da vontade social (ZAGREBELSKY, 2008). Na prática, as instituições políticas acabaram se tornando a expressão da vontade do 'meio' de uma classe, notadamente dos interesses burgueses. Isto explica, em grande medida, o porquê dos parlamentos, ou das monarquias restauradas nas novas ordens constitucionais monárquicas, concentrarem na figura abstrata do legislador a chave de realização do direito, inclusive com o rebaixamento prático da constituição à condição de enunciado principiológico, com baixíssima densidade normativa e vinculante (ZAGREBELSKY, 2008; MORA-DONATTO, 2002).Outro sintoma desta anomalia da 'desconstitucionalização das constituições' em prol de uma soberania do legislador (seja o monarca, seja o monarca com o parlamento), foi o esvaziamento da própria função judicial, com a limitação do ato de julgar à concretização da também abstrata e mítica figura da 'vontade do legislador'. Um dos movimentos mais interessantes do posterior à revolução foi a edição do código civil francês, obra máxima do legislador, e o desenvolvimento da escola de interpretação da exegese, com a adoção do princípio máximo de que 'o juiz é escravo da lei' (lei como vontade do legislador)[172].Todo o funcionamento dos órgãos administrativos era baseado nas diretrizes da lei - atuação da administração como atuação *sub legem.* Também na prática isto representava a atuação da administração de acordo com as diretrizes do estado burguês. A administração agia nos limites e nas determinações da lei, lei que tinha por conteúdo as determinações do

parlamento, ou do monarca, encarnação/ões dos conteúdos da burguesia (ZAGREBELSKY, 2008).

Em 1889, com o advento da república, os marcos significativos de alteração em comparação com a ordem de 1824 foram a descentralização político-administrativa da federação e a forma/sistema de governo republicano-presidencial. Por isto, embora representem dois distintos momentos da vida política do Estado brasileiro, podem ser aproximadas no tratamento que deram aos direitos do trabalho e do trabalhador rural, ou seja, tratamento específico nenhum (BRASIL CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRAZIL, 1824; BRASIL - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL , 1891; BONAVIDES, 1996; ANDRADE e BONAVIDES, 1994).

A mudança significativa entre os dois textos não se encontra, portanto, no tratamento dado aos 'homens livres' do campo, mas a existência da escravidão, ou não. A ordem material de 1824 comportava a dualidade entre direitos de liberdade individual estipulados no texto, e uma ordem normativa material da escravidão. Com a Lei Áurea, em 1888, o advento da nova ordem constitucional republicana, em 1889, fez-se sem esta ordenação de trabalho escravo (BRASIL - LEI Nº 3.353, 1888). Com a abolição da escravidão, no penúltimo ano antes do encerramento do Império, todo o tratamento jurídico do trabalho no campo se deu pelo regime de 'homens livres'.

A constituição imperial de 1824 seguiu o modelo liberal monárquico dos textos em voga à época. Trazia a disciplina de quem eram os cidadãos brasileiros, organizava os poderes e órgãos do império, e o elenco de direitos sob o título de 'direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros'. A organização do Estado adotada foi a de monarquia com a função destacada do imperador na harmonização dos poderes, na figura do Moderador. Nos direitos civis e políticos, a ausência de qualquer parte textual sobre o trabalho, exceto a consagração do princípio geral da liberdade de trabalho e ofício[173] (BRASIL CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRAZIL, 1824; CONSTANT, 1815).

Embora muitas sejam as considerações sobre qual a ordenação material[174] desta constituição, algumas características são destacadas para a abordagem do problema do trabalho e do trabalhador do campo:

Uma delas, é que o arranjo institucional de 1824 tinha o intuito de construção do Estado nacional, o que, logo após a independência, era o programa de maior dificuldade na realização. Estruturar o Estado nacional significava manter a valência do poder central sobre todo o território e, simultâneo, criar uma ordem administrativa homogênea. Este programa de 1824 envolvia formas complexas de relações entre os atores envolvidos:

---

[173] Art. 179. XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos (BRASIL CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRAZIL, 1824).

[174] Este quadro institucional e dos sistemas jurídicos alimentou, desde o início, uma das aporias críticas da história constitucional. Este aporia é desenhada pelo paradoxo entre o legislado e o materializado, e a distância entre as disposições das constituições legisladas, orgânicas e sistematizadas, a constituição formal, e a efetiva ordenação do estado e a materialidade da regulação da vida social, a constituição material. Neste ponto, a dicotomia explorada nos parágrafos anteriores, entre ordem jurídica material e ordem jurídica formal, é agora detalhada para a dicotomia constituição material e constituição formal. As disposições formais da constituição legislada podem apresentar graus variados de efetivação ou, em alguns casos, apresentarem-se de maneira antinômica à constituição material e, em último grau, a constituição formal pode ser anômica (LASSALLE, 1933). A anomia constituição formal e constituição material permite que a compreensão dos fenômenos de regulação da sociedade sejam vistos na dialética entre as normas, e as instituições jurídicas, como fenômeno deôntico, em articulação com outros formas de regulação e organização social. Assim, a anomia constituição formal x constituição material permite a análise da relação dialética entre o dever-ser jurídico e outras determinações normativas da sociedade: outros complexos normativos reguladores da vida em sociedade, articulando dialeticamente a compreensão de fenômenos deônticos variados. Além da articulação com outros fenômenos normativos, a anomia constituição formal x constituição material permite a compreensão dialética das normas como fenômeno cultural, e como as formas jurídicas representam, mas também conformam em certa medida, a organização das formas de produção de uma sociedade. Em outra ponta, a anomia constituição formal x constituição material permite a compreensão da articulação dialética entre o mundo deôntico e as determinantes fáticas e naturais da organização e da regulação social (MOREIRA, 1977; PATRÍCIO, 1981). De outro lado, a abordagem da aporia constituição formal x constituição material serve à compreensão das formas concretas de realização do direito, na história. O contexto de realização de determinadas normas positivas somente é compreendido na articulação entre as

> A radical ambigüidade do Estado — entre o liberalismo e a escravidão — devia se resolver nele mesmo, instituição tensa, arquiteto de uma obra a reclamar a cumplicidade do tempo, delegando-se ao futuro a tarefa de vencer a barbárie de uma sociedade fragmentária e invertebrada, até que ela viesse a corresponder e atender às exigências dos ideais civilizatórios dos quais ele seria o único portador. Com a decapitação política do nativismo revolucionário, [...] o Estado-nação, inspirado no liberalismo, nascia sem uma economia que se apresentasse em homologia a ele. Se, na sociedade civil, o liberalismo atuava como "fermento revolucionário", [...] ele não poderia se comportar como o princípio da sua organização, sem acarretar com isso o desmonte da estrutura econômica, fundada no trabalho escravo e no exclusivo agrário e que assegurava ao Estado uma forma de inscrição no mercado mundial e presença internacional (VIANNA, 1993).

disposições legisladas e as formas concretas pelas quais foram percebidas e seguidas pelos sujeitos.

Portanto, a ordem material de 1824 tinha a disciplina formal do liberalismo com a ordenação material de economia agrária e as múltiplas relações de produção que esta ordem econômica comportava[175]: escravidão; relações subordinadas ou alinhadas entre fazenda exportadora e o produtor de alimentos; minifúndio e latifúndio; formas de arrendamento, meação e parceria; interações entre posse e propriedade, com o estabelecimento de formas de extração de riqueza, tanto da posse como da propriedade; relações verticais ou horizontais entre posse e propriedade. A despeito da existência de disposições de direitos individuais, a organização manteve as formas de servidão do regime jurídico do escravismo[176].

Foi durante a vigência da constituição imperial que se fez a consagração do direito de propriedade, da propriedade imobiliária agrária, com a migração do amplo regime de concessões e subconcessões que vigia desde o período colonial. A lei de terras de 1850 regulava o imenso quadrante de terras devolutas que, na prática, já abrigava parte significativa da gente empregada na atividade agrícola. A ocupação das terras fez-se para além das sesmarias regulares. A lei procurou ordenar tanto as antigas sesmarias como as terras tidas em posse, sem titulação justificadora, neste espaço de ocupação além das sesmarias (BRASIL - LEI DE TERRAS, 1850)[177].

Durante o período desta constituição várias leis procuraram regular a relação de trabalho, leis que obviamente não contemplavam o maciço contingente de escravos e escravas.

A lei de 13 de setembro de 1830 regulou a forma de serviço ou empreitada definindo regras de como se executariam os contratos por escrito para serviços por tempo determinado. Nesta lei definiam-se regras com algum grau de proteção ao jornaleiro, ou prestador:

[175] Portanto, as expressões constituição formal e constituição material têm algo de polissemia. Os significados do que seja constituição material apresentam vagueza e ambiguidade mais acentuadas que os significados do que seja constituição formal: A. Num primeiro sentido, constituição material designa o mundo ontológico. Neste sentido, a vantagem da exploração da materialidade da constituição, ou da chamada constituição material, é a possibilidade de análise das bases **do mundo do ser** de uma constituição. Neste caso, a palavra flexiona-se para algo como o estado é constituído politicamente da maneira α, ou da maneira β, em aproximação ao **ser de um estado**, e não ao dever-ser jurídico (ARISTÓTELES, 2014). B. Em outro uso, a expressão constituição material pode ser utilizada como a determinada forma de organização política e de proteção da liberdade de um Estado, ainda que não sejam consideradas as disposições normativas jurídicas desta organização (GRAU, 1997; PATRÍCIO, 1981; MOREIRA, 1977):a) A constituição material também pode ser entendida como o conjunto de normas que tratam da base de organização política e de proteção da liberdade de um Estado, ainda que estas normas não sejam normas jurídicas. A constituição material, neste sentido, pode ser compreensiva de várias normas organizadoras da economia e da sociedade, que ditam, de maneiras variadas a organização do estado e os direitos do homem. A constituição material pode ser entendida como o conjunto de normas jurídicas que tratam da base de organização política e de proteção da liberdade de um Estado. Esta definição tem forte ligação com o conceito liberal de constituição já que a constituição é, por esta acepção, a carta dos direitos e da limitação do poder do estado. Os conteúdos jurídicos que vão além da organização do estado e dos direitos fundamentais, não são materialmente constitucionais, podendo constituir objeto de regulação de outros campos do direito. Como derivação do conceito anterior (exposto em b), constituição material pode ser entendida como o conjunto de normas de uma constituição que tratam de posições de direito fundamental dos sujeitos, ou de organização do Estado e dos poderes, em contraste e de maneira diferente às normas que tratam de disposições processuais (as normas formais constitucionais).A Constituição material pode ser entendida como o conjunto de normas não escritas ou costumeiras, em contraste com a constituição formal como norma legislada, escrita e sistematizada. Constituição formal pode ser entendida com a disposição textual tida como base de organização do estado(GRAU, 1997; MOREIRA, 1977; PATRÍCIO, 1981): Pode ser entendida de forma limitada, como constituição não legislada, ou sem organicidade, na qual podem ser considerados os elementos costumeiros escritos que adquiriram alguma organicidade pela ordenação textual. Pode ser utilizada a expressão constituição formal de maneira bastante usual, como constituição legislada ou orgânica, na qual a constituição é texto de edição solene e com específicas regras de ordenação textual. A expressão constituição formal pode ser usada como o conjunto de normas no texto constitucional que trata de formas de produção de outras normas, com disposições formais e processuais de produção. A expressão constituição formal pode ser entendida como a disposição textual que contrasta com os procedimentos ou normas não escritas de organização do estado e das liberdades (estes últimos, constituições não formalizadas). O paroxismo desta representação do conceito material de constituição está no texto da URSS de 1918. Ao invés de adotar a forma de redação de normas preceptivas, ou proibitivas, a carta soviética enuncia como deve ser a conformação social e econômica, logo no seu capítulo II, artigo 1°. Nesta linha, o texto é a descrição da organização criada na base material social e econômica: **CHAPTER TWO** 3. Bearing in mind as its fundamental problem the abolition of the exploitation of men by men, the entire abolition of the division of the people into classes, the suppression of exploiters, the establishment of a socialist society, and the victory of socialism in all lands, the Third All-Russian Congress of Soviets of Workers', Soldiers', and Peasants' Deputies further resolves: (a) For the purpose of attaining the socialization of land, all private property in land is abolished, and the entire land is declared to be national property and is to be apportioned

among agriculturists without compensation of the former owners, to the measure of each one's ability to till it. (b) All forests, treasures of the earth, and waters of general public utility, all equipment whether animate or inanimate, model farms and agricultural enterprises, are declared to be national property.(c) As a first step toward complete transfer of ownership to the Soviet Republic of all factories, mills, mines, railways, and other means of production and transportation, the soviet law for the control of workmen and the establishment of a Supreme Soviet of National Economy is hereby confirmed so as to insure the power of the workers over the exploiters.(d) With reference to international banking and finance, the Third Congress of Soviets is discussing the soviet decree regarding the annulment of loans made by the Government of the Czar, by landowners and the bourgeoisie, and it trust that the Soviet Government will firmly follow this course until the final victory of the international workers' revolt against the oppression of capital.(e) The transfer of all banks to the ownership of the Workers' and Peasants' Government, as one of the conditions of the liberation of the toiling masses from the yoke of capital, is confirmed.(f) Universal obligation to work is introduced for the purpose of eliminating the parasitic strata of society and organizing the economic life of the country.(g) For the purpose of securing the working class in the possession of complete power, and in order to eliminate all possibility of restoring the power of the exploiters, it is decreed that all workers be armed, and that s Socialist Red Army be organized and the propertied class disarmed (RSFSR - CONSTITUTION - 1918, 1918). Esta forma de redação da constituição é estranha ao modelo constitucional liberal, da constituição redigida como texto de normas preceptivas, permissivas e proibitivas, de direitos individuais, ou de organização estatal. A história do constitucionalismo soviético, e depois dos estados das democracias populares, encontra o seu ponto de partida teórico na exposição de Ferdinand Lassalle, sobre a essência da constituição. Lassalle diz que a constituição não se encontra no texto, mas sim nos 'fatores reais de poder', que organizam e conformam a sociedade. O texto legislado é mero reflexo desta organização material da sociedade.

[176] Portanto, desdobrando-se estas possibilidades, há a possibilidade de que a organização normativa material apresente uma forma de organização da vida política e dos direitos fundamentais que seja discrepante em relação à constituição legislada, positivada no documento. Esta diferença entre o material e o formal não é simplesmente uma medida de eficácia ou ineficácia de disposições textuais. É a possibilidade de verificar como uma determinada organização política organiza juridicamente os órgãos do Estado e os direitos fundamentais. A bem da verdade, pode se verificar como um Estado efetivamente ordena-se, como materialmente está organizado. A leitura analítica do texto legislado pelo padrão de eficácia e ineficácia vai simplesmente conduzir à interpretação entre anomia e efetividade. A realização de normas jurídicas pode ser mais abrangente e com maior grau de complexidade e interação, até porque disposições textuais não são, *per se*, normas. São normas no momento em que a interpretação e a aplicação se realiza, regulando aspectos concretos da vida em sociedade. Isto permite afirmar que as disposições textuais podem ser interpretadas e aplicadas de acordo com padrões ditados pela materialidade de organização jurídica daquele Estado, com vários cenários de seletividade de aplicação, pluralidade de sentidos e modulações da forma como o programa de normas será realizado na regulação da vida social. Com a utilização dos conceitos formal e material de constituição, a observação dos textos constitucionais será mais uma abordagem hermenêutica do que uma abordagem analítica. Com isto, ao invés de análise exclusiva com o olhar eficácia/anomia, faz-se a verificação de variantes de interpretação e aplicação, e até mesmo de construção de discursos de decisão jurídica, na pragmática de aplicação dos textos legislados. Isto permite compreender a natureza anfibológica das constituições nacionais, com discrepâncias e direções diferentes naquilo que é o objeto central, regular a organização

> Art. 2°O que estipulou para si os serviços: 1° poderá transferir a outro este contracto, com tanto que não peiore a condição do que se obrigou a prestal-os, nem lhe seja negada essa transferencia no mesmo contracto; 2° não poderá apartar-se do contracto, emquanto a outra parte obrigada aos serviços cumprir a sua obrigação, sem que lhe pague os serviços prestados, e mais a metade do preço contractado; 3° será compellido pelo Juiz de Paz, depois

social em determinada direção, é a dicotomia entre ordem formal e ordem material. As constituições apresentam textos legislados que não realizam a dimensão reguladora ali prevista. Ou se realizam, realizam de maneira seletiva. Se realizam, o fazem de maneira a dar sentidos de exclusividade de fruição a alguns setores ou grupos. E mesmo ao usar-se a análise de eficácia/ineficácia, há a eficacização seletiva daquilo que é definido no texto[176]. A aporia entre constituição formal e a constituição material é explorada pela teoria política e a teoria constitucional e é elemento para a apreciação analítica das constituições e, sobretudo, das constituições brasileiras (e dos textos de direitos do trabalho e do trabalhador do campo).Há as discussões críticas sobre eficácia entre autores como Ralf Dahendorf e Bruno Leoni. Também Eugen Erlich faz a associação entre eficácia e a coercibilidade estatal (DAHENDORF, 1997; ERLICH, 1986; LEONI, 1993).

[177] Ver o comentário crítico de Maria Mota sobre a existência, ou não, de um direito de propriedade individual: 'Cabe notar que o grupo dos colonos-proprietários advogava sustentar com recursos próprios a empresa mercantil-colonial e reclamava, nas suas petições, o direito natural de propriedade, a partir de um título de sesmarias. Esta justificativa moral, fundamentada na ideia do vacuum domicilium (que conduziu à conquista de terras de além-mar e à sujeição das populações nativas) reatualizava a teoria da propriedade de John Locke, ao ampliar a definição jurídica das sesmarias, operando metamorfoses institucionais às quais Marc Bloch e Paolo Grossi denominaram "a grande obra da propriedade". Em tese, esse discurso representativo de uma mentalidade proprietária9 que emerge das novas territorialidades –sobretudo percebida através dos conflitos por terra, vividos por indivíduos que necessitaram migrar para os trópicos em busca de riqueza –, era, por seu turno, sistematicamente reforçado nos requerimentos das sesmarias.' (MOTA, 2012). A evolução do moderno direito burguês de propriedade parece orbitar em sentido diverso ao de uma concessão real. Indica, sobretudo, uma prerrogativa sobre coisas como desdobramento da ideia de liberdade individual. Não parece ser esta a gênese da dominialidade sobre terras no Brasil. Veja-se o texto de Onete Podeleski: 'Norteando para a criação da Lei de Terras de 1850, diversos fatores sociais e econômicos influenciaram na passagem para o século XIX, principalmente em sua primeira metade, motivando a criação de um código jurídico específico para terras. Esta preocupação com as terras não é apenas da segunda metade do século XIX, pois já estava contida no processo histórico desde a colonização, quando Portugal tinha um interesse declarado sobre manter domínio destas terras. Com o declínio do açúcar e o crescimento das lavouras cafeeiras, o avanço das áreas colonizadas e a expectativa de avanço maior levam à necessidade do controle das terras, agravando-se as divergências entre posseiros, grandes produtores, estrangeiros e o Estado, sobre o domínio das terras. Mas não somente isso, a modernização do sistema jurídico era necessária uma vez que a sociedade se encontrava num fervoroso desenvolvimento, buscando alterações para o futuro que parecia ser bastante próspero. [...] . A partir das diversas discussões é possível observar que, através da venda das terras, se teria meios para custear a imigração e a colonização. A terra adquire dessa forma a propriedade de mercadoria - tudo o que pode ser vendido ou comprado -, podendo ser vendida e não mais apenas concedida ou doada, substituindo o escravo, que também era gerador de lucros no comércio. Com o fim do investimento na compra de escravos, houve o direcionamento de investimentos para bancos, ferrovias, portos, seguradoras, urbanização, telégrafos, entre outros. (PODELESKI, 2009)

> de ouvido verbalmente, á satisfação dos jornaes, soldada, ou preço, e á todas as outras condições do contracto, sendo preso, se em dous dias depois da condemnação não fizer effectivamente o pagamento, ou não prestar caução sufficiente. (BRASIL, 1830).

Em 1837 é editada outra lei de proteção laboral voltada diretamente à situação do estrangeiro. O objetivo era também tutelar este trabalhador com normas que exigiam o contrato escrito, prazos de contratação e evitavam a contratação e menores de 21 anos:

> **Art.** 1° O contracto de locação de serviços, celebrado no Imperio, ou fóra, para se verificar dentro delle, pelo qual algum estrangeiro se obrigar como locador, só póde provar-se por escripto. Se o ajuste fór tratado com interferencia de alguma Sociedade de Colonisação reconhecida pelo Governo no Municipio da Côrte, e pelos Presidentes nas Provincias, os titulos por ellas passados, e as certidões extrahidas dos seus livros, terão fé publica para prova do contracto. (BRASIL LEI DE 10 DE OUTUBRO DE 1837, 1837).

Sobre o trabalho escravo foram editadas as Leis nº 2.040 (Lei do Ventre Livre), de 28 de setembro de 1871, e nº 3.270 (Lei Saraiva-Cotegipe), de 28 de setembro de 1885. A primeira criando o sistema intertemporal – e desigual – de libertação dos nascidos, a segunda com a extinção gradual do elemento servil.[178]

E em 1879 foi editada a 'Lei Sinimbu' trazendo a nova regulação geral da prestação de serviços. Como já contemplava outra realidade de trabalho e sob o impacto da expansão cafeeira, tinha por objetivo regular a mão de obra migrante que chegava, dos camponeses que iam ser absorvidos pela lavoura e também o contingente de libertos (BRASIL - DECRETO 2.827, 1897). O regime geral da lei determinava as regras de parceria com a divisão em várias possibilidades. Com esa disciplina se definiam as formas de parceria que perdurariam até a legislação republicana do código civil:

> Art. 9° Esta Lei admitte:
> § 1° A locação de serviços propriamente ditos.
> § 2° A locação de serviços, mediante a parceria nos fructos do predio rustico, denominada - parceria agricola.
> § 3° A locação de serviços mediante a parceria na criaação de animaes uteis á lavoura, denominada - parceria pecuaria. (BRASIL - DECRETO 2.827, 1897).

[178] Com os antecedentes da Lei Feijó, 1831: 'Art. 1°. Todos os escravos, que entrarem no território ou portos do Brasil, vindos de fora, ficam livres. Excetuam-se: 1° Os escravos matriculados no serviço de embarcações pertencentes a país, onde a escravidão é permitida, enquanto empregados no serviço das mesmas embarcações. 2° Os que fugirem do território, ou embarcação estrangeira, os quais serão entregues aos senhores que os reclamarem, e reexportados para fora do Brasil.' A constituição imperial determinava no art. 92: 'Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes. I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

O constitucionalismo de 1891 manteve as características de ordenação da economia e da ordem social dos modelos de constituições liberais. Como mencionado acima, algum arranjo de poder local x regional, regional x central se fez com o advento da república. A história institucional mostra algumas interpretações que sugerem a mudança do padrão de poder centrado nas estruturas locais de coronelato para alguma ascendência dos presidentes de Estados[179].

Curiosamente é no período da Constituição de 91 que é editada a norma consagradora da organização sindical rural:

> Faculta aos profissionaes da agricultura e industrias ruraes a organisação de syndicatos para defesa de seus interesses
> O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:
> Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sancciono a seguinte resolução:
> Art. 1° E' facultado aos profissionaes da agricultura e industrias ruraes de qualquer genero organisarem entre si syndicatos para o estudo, custeio e defesa dos seus interesses.
> Art. 2° A organisação desses syndicatos é livre de quaesquer restricções ou onus, bastando, para obterem os favores da lei, depositar no cartorio do Registro de hypothecas do districto respectivo, com a assignatura e responsabilidade dos administradores, dous exemplares dos estatutos, da acta da installação e da lista dos socios, devendo o escrivão do Registro enviar duplicatas á Associação Commercial do Estado em que se organisarem os syndicatos. (BRASIL - DECRETO LEGISLATIVO N° 979, 1903).

Mesmo com a previsão formal, a repressão aos sindicatos foi a tônica do período, quando não as dificuldades elementares de organizar trabalhadores do campo para a constituição das entidades.

---

[179] Alguma consideração deve ser dada ao fato de que, durante a república, houve a penetração de contingentes populacionais em atividades de extração do látex na região amazônica. Isto mostrou uma variação de ocupação territorial até então não verificada no cenário da ocupação do campo.

O constitucionalismo de 1891 herdou o sistema agrário que recém abolira as formas de uso da mão de obra escrava. A substituição fez-se por mão de obra migrante ou pelo aproveitamento dos antigos produtores orbitais à fazenda, ou mesmo pelos agora libertos. A transformação das relações do campo veio com o código civil em 16.

O código de 16 trouxe a disciplina do contrato de parceria para as atividades agrícolas com diferenciação que já se havia consagrado ainda no regime imperial[180]:

> **Art. 1.410.** Dá-se a parceria agrícola, quando uma pessoa cede um prédio rústico a outra, para ser por esta

[180] O autor do CC, Clovis Bevilaqua, apresentou projeto que diferia do que foi aprovado. O redator tinha ideias socializantes e de preocupação com o trabalho que não foram aprovadas no legislativo nacional. 'Na continuação do raciocínio, Bevilaqua destaca uma questão que considerava fundamental e que, em sua visão, envolvia as áreas da economia política, direito público constitucional e administrativo: a "intervenção do Estado no disciplinar e regulamentar as obrigações individuais". Ao propor a questão de se o Estado deveria restringir sua intervenção, sendo unicamente o guardião da constituição e do direito, ou se deveria "tomar a si a função de regulador supremo do trabalho, dirigindo indústrias, fazendo-se empresário, atirando-se ao jogo do câmbio", Bevilaqua remete-nos ao seu quarto estudo, "O fim do Estado", do livro Estudos de direito e economia política, e assevera que não tinha razões para modificar as ideias que ali havia exposto. Resumindo brevemente essas ideias, traz outro jurista italiano, Enrico Cimbali, a fim de exemplificar uma corrente intelectual que propunha a forte intervenção estatal na relação capital-trabalho, e de recomendar cautela frente a esse pensamento, dado que uma intervenção mais potente deveria ser praticada somente sob "condições especiais". Noutro trecho, o mesmo autor: 'A relação capital-trabalho dentro do código seria regulada diretamente pela seção "locação de serviços", aí estariam as disposições sobre a contratação de operários. Para abordar esse tipo de contrato, Bevilaqua procura fazer uma recapitulação histórica da relação social que o embasa, mostrando brevemente como ela existia na "sociedade rudimentar", escravista, na sociedade servil e finalmente na sociedade de homens livres. Em uma sociedade rudimentar o trabalho para outrem é humilhante (...) A obrigação de prestar serviços cabe particularmente aos escravos (...) [Porém] Esse regimen se foi lentamente transformando. O escravo se fez servo, colou-se á terra, (...) quebrou o ultimo tegumento em que se prendia a larva brilhante da liberdade (...). Surgiu o povo. (...) com a quebra dos moldes em que fora vasada a sociedade antiga, determinou-se um fraccionamneto de classes, (...) de onde resultaram as corporações de officios. (...) [Depois] Não havia mais a escravidão, nem a servidão do artífice. Mas ou este submettia-se ao circulo brônzeo das regulamentações da corporação de seu officio ou não poderia viver. Desenvolvendo-se as industrias, dentro desses enjaulamentos, foi preciso quebra-los. Turgot deu o primeiro passo nesse sentido, e a revolução franceza de 1789 completou o seu trabalho. Hoje associam-se os operários, mas impulsionados por outras idéas, dominados por outros sentimentos. Procuram, pelas trade unions, fazer-se fortes contra o capital; mas é a liberdade do trabalho um conquista'.' (DACANAL e SAES, 2017)

> cultivado, repartindo-se os frutos entre as duas, na proporção que estipularem.
> **Art. 1.411.** O parceiro incumbido da cultura não responderá pelos encargos do prédio, se os não assumir.
> **Art. 1.412.** Os riscos de caso fortuito, ou força maior, correrão em comum contra o proprietário e o parceiro.
> **Art. 1.413.** A parceria não passa aos herdeiros dos contraentes, exceto se estes deixarem adiantados os trabalhos de cultura, caso em que durará, quanto baste, para se ultimar a colheita.
> **Art. 1.414.** Aplicam-se a este contrato as regras da locação de prédios rústicos, em tudo o que nesta Seção não se achar regulado.
> **Art. 1.415.** A parceria subsiste, quando o prédio se aliena, ficando o adquirente sub-rogado nos direitos e obrigações do alienante.
> **Seção II**
> **Da Parceria Pecuária**
> **Art. 1.416.** Dá-se a parceria pecuária, quando se entregam animais a alguém para os pastorear, tratar e criar, mediante um quota nos lucros produzidos.
> **Art. 1.417.** Constituem objeto de partilha as crias dos animais e os seus produtos, como peles, crinas, lãs e leite.
> **Art. 1.418.** O parceiro proprietário substituíra por outros, no caso de evicção, os animais evictos.
> **Art. 1.419.** Salvo convenção em contrário, o parceiro proprietário sofrerá os prejuízos resultantes do caso fortuito, ou força maior.
> **Art. 1.420.** Ao proprietário caberá o proveito, que se obtenha dos animais mortos, pertencentes ao capital.
> **Art. 1.421.** Salvo cláusula em contrário, nenhum parceiro, sem licença do outro, poderá dispor do gado.
> **Art. 1.422.** As despesas com o tratamento e criação dos animais, não havendo acordo em contrário, correrão por conta do parceiro tratador e criador.
> **Art. 1.423.** Aplicam-se a este contrato as regras do de sociedade, no que não estiver regulado por convenção das partes, e, na falta, pelo disposto nesta Seção. (BRASIL - CC 1916, 1916).

Noutra parte tratava das formas de locação de imóveis rurais ainda sem o conceito amplo de arrendamento agrícola que viria a ser definido depois[181]:

> Art. 1.211. O locatário de prédio rústico utilizá-lo-á no mister a que se destina, de modo que o não danifique, sob pena de rescisão do contrato e satisfação de perdas e danos.
> Art. 1.212. A locação de prazo indefinido presume-se contratada pelo tempo indispensável ao locatário para uma colheita.
> Art. 1.213. Na locação por tempo indeterminado, não

[181] Viria a ser definido no estatuto da terra, em 1964’.

> querendo o locatário continuá-la, avisará o senhorio 6 (seis) meses antes de a deixar.
> Art. 1.214. Salvo ajuste em contrário, nem a esterilidade, nem o malogro da colheita por caso fortuito, autorizam o locatário a exigir abate no aluguer.
> Art. 1.215. O locatário, que sai, franqueará ao que entra o uso das acomodações necessárias a este para começar o trabalho; e, reciprocamente, o locatário, que entra, facilitará ao que sai o uso do que lhe for mister para a colheita, segundo o costume do lugar. (BRASIL - CC 1916, 1916).

O mesmo CC tratava de formas de expansão e de colonização na disciplina da enfiteuse.

> Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável.
> Art. 679. O contrato de enfiteuse é perpétuo. A enfiteuse por tempo limitado considera-se arrendamento, e como tal se rege.
> Art. 680. Só podem ser objeto de enfiteuse terras não cultivadas ou terrenos que se destinem a edificação. (BRASIL - CC 1916, 1916).

O código trouxe também disposições regulando as relações de trabalho sob a grafia de locações de serviços, incluindo a empreitada. Já no código se visualizam normas específicas para a locação de serviços urbanos em diferença com as normas para o trabalho rural[182]:

---

[182] O projeto original do CC apresentado por Clovis Bevilaqua tinha tratamento diferente para a questão do trabalho: 'A visão de Bevilaqua sobre o conflito de classes e sobre quem é a parte mais fraca nesse embate – que surge em diferentes obras suas desde Estudos de direito e economia política – implicará a percepção de que era preciso garantir, dentro do código civil, alguns direitos aos operários. Na seção "locação de serviços", tanto de seu manuscrito original quanto do projeto revisto pela comissão do Executivo e enviado ao Congresso,43 constam artigos de defesa da classe operária, os quais, entretanto, serão retirados nos longos trâmites entre Câmara e Senado, e não serão promulgados no corpo do código em 1916. Em uma época em que os mínimos direitos dos trabalhadores eram praticamente inexistentes, com exceção dos funcionários públicos, os artigos que Bevilaqua propunha em 1899, como higiene e segurança nas fábricas e oficinas, responsabilidade do empregador em caso de acidente, proibição de trabalho de menores de 12 anos em fábricas, limitação de tempo de trabalho para adolescentes, vinham ao

Da Locação de Serviços
Art. 1.216. Toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição.
Art. 1.217. No contrato de locação de serviços, quando qualquer das partes não souber ler, nem escrever, o instrumento poderá ser escrito e assinado a rogo, subscrevendo-o, neste caso, quatro testemunhas.
[...]
Art. 1.220. A locação de serviço não se poderá convencionar por mais de 4 (quatro) anos, embora o contrato tenha por causa o pagamento de dívida do locador, ou se destine a execução de certa e determinada obra. Neste caso, decorridos 4 (quatro) anos, dar-se-á por findo o contrato, ainda que não concluída a obra (art. 1.225).
[...]
Art. 1.222. No contrato de locação de serviços agrícolas, não havendo prazo estipulado, presume-se o de 1 (um) ano agrário, que termina com a colheita ou safra da principal cultura pelo locatário explorada.
[...]
Art. 1.225. O locador contratado por tempo certo, ou por obra determinada, não se pode ausentar, ou despedir, sem justa causa, antes de preenchido o tempo, ou concluída a obra (art. 1.220).
Parágrafo único. Se se despedir sem justa causa, terá direito à retribuição vencida, mas responderá por perdas e danos.

[...]
Art. 1.235. Aquele que aliciar pessoas obrigadas a outrem por locação de serviços agrícolas, haja ou não instrumento deste contrato, pagará em dobro ao locatário prejudicado a importância, que ao locador, pelo ajuste desfeito, houvesse de caber durante 4 (quatro) anos.
Art. 1.236. A alienação do prédio agrícola onde a locação dos serviços se opera, não importa a rescisão do contrato,

---

encontro de algumas reivindicações dos pequenos partidos operários brasileiros que lançaram seus manifestos naquela década (DOS SANTOS, 2009, pp. 390-391).44 O conjunto de artigos como foram encaminhados ao Congresso: Art. 1397. O contracto serviço de menores só pode ser celebrado com a pessoa a cujo cargo estiverem ou que os representar. Art. 1398. Si o menor de doze annos não tiver quem o represente ou tiver sido recolhido em tenra idade, não terá direito ao salario, mas deve ser alimentado e receber instrucção primaria á custa da pessoa a quem presta serviços. Art. 1399. Depois dos doze annos, o menor tem direito a salario proporcional á sua edade, sexo e condição, segundo o costume do logar. Art. 1400. Nas minas, fabricas e officinasnão se admittirãooperarios menores de doze annos. Art. 1401. Os operarios de doze a dezeseisannos não serão obrigados a prestar serviço nas minas, fabricas e officinas por mais de seis horas diarias. Art. 1402. O credor de serviços deve providenciar para que, por falta de hygiene ou de segurança nos logaresda prestação do serviço, ou nos dormitorios, quando por elle fornecidos, não aconteça damnoá saúde dos operarios, sob pena de responder pelo prejuizo causado. (DOU, 1900, p. 58) Após ser aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, o projeto de Bevilaqua suscitará uma grande celeuma, sendo o seu antagonista Rui Barbosa. Dos frutos dessa discussão que movimentou a intelectualidade nacional, nos interessa o livro Em defeza do projecto do codigo civil brasileiro (1906)e, nele, as observações de Bevilaqua quanto aos artigos citados, os quais já haviam sido suprimidos do corpo do código.’ (DACANAL e SAES, 2017).

> salvo ao locador opção entre continuá-lo com o adquirente da propriedade, ou com o locatário anterior.
>
> **Seção III**
> **Da Empreitada**
> **Art. 1.237.** O empreiteiro de uma obra pode contribuir para ela ou só com seu trabalho, ou com ele e os materiais.
> **[...]**
> **Art. 1.240.** Sendo a empreitada unicamente de lavor (art. 1.239), se a coisa perecer antes de entregue, sem mora do dono, nem culpa do empreiteiro, este perderá também o salário, a não provar que a perda resultou de defeito dos materiais, e que em tempo reclamara contra a sua quantidade ou qualidade. (BRASIL - CC 1916, 1916) .

Durante a vigência desta constituição foi realizada a reforma constitucional no ano de 1926. O objetivo era o de adequar as normas de propriedade e de domínio à nova realidade da ordem econômica. Também buscou mitigar os excessos do federalismo do texto original e inserir competências capazes de regular as novas relações sociais do país. (BRASIL - EC N° 03, 1926).

Somente com a edição da Constituição de 1934 é que o constitucionalismo brasileiro incorpora aos direitos fundamentais texto de conteúdo de direitos sociais e econômicos[183]. O artigo 121 da Constituição de 1934 inaugurou o texto sobre o tratamento ao trabalho rural[184]:

> § 4° - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar

[183] A Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926, à Constituição de 1891, foi a primeira textualização de um direito do trabalho. Ao alterar o art. 34, das competências do Congresso Nacional, a Emenda trouxe no item 28 do artigo o seguinte: 'Compete privativamente ao Congresso Nacional: 28. legislar sobre o trabalho;[...] (BRASIL - EC N° 03, 1926).

[184] Esta separação entre o constitucionalismo dos séculos XVIII e XIX, do constitucionalismo dos séculos XX e XXI, é peça para a compreensão do tratamento dado ao trabalhador rural no Brasil. Durante a vigência das constituições do império, e da primeira república, Nesta hierarquia, a função da constituição é a definição abrangente de quais os órgãos do Estado terão as prerrogativas para produzir normas e aplicar as normas, em que contexto, e em quais situações. Além da constituição definir quais os órgãos estatais serão os competentes sobre determinadas matérias, a função da constituição é a de **imunizar** alguns conteúdos como matérias de direitos fundamentais.

> da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.
>
> § 5° - A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho
>
> § 6° - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos.
>
> § 7° - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena (BRASIL CONSTITUIÇÃO DOS EUB 1934, 1934).

A inserção do texto sobre o trabalhador rural mostra que a regulação legal, abaixo da constituição, seria em lei especial. Lei especial porque separada do trabalhador urbano. Algumas características que sobressaem da inclusão da disposição constitucional são as de que havia a visão de que o trabalho agrícola podia absorver as populações sem trabalho; de que era possível desenvolver formas avançadas de colonização a partir do deslocamento/fixação de pessoal ocupado no campo; já há uma mudança na tônica dos períodos anteriores, com alguma restrição à absorção de migrantes estrangeiros para o trabalho rural.

De outro lado, a legislação reguladora do trabalho no campo, ante a ausência de edição de lei específica, durante a curta vigência da constituição, continuou a ser regida pelas disposições do CC de 1916.

A constituição trouxe algumas normas de regulamentação do acesso à terra e sobre a usucapião:

> Art 125 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio

> do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.
> Art 126 - Serão reduzidos de cinqüenta por cento os impostos que recaiam sobre imóvel rural, de área não superior a cinqüenta hectares e de valor até dez contos de réis, instituído em bem de família. (BRASIL CONSTITUIÇÃO DOS EUB 1934, 1934).

A constituição de 1937 criou os Conselhos Nacionais (Conselho de economia nacional) que tinham, dentre as áreas de atuação, a Agricultura como um dos conselhos específicos:

> Art 57 - O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados.
> Parágrafo único - O Conselho da Economia Nacional se dividirá em cinco Seções:
> a) Seção da Indústria e do Artesanato;
> **b) Seção de Agricultura;**
> c) Seção do Comércio;
> d) Seção dos Transportes;
> e) Seção do Crédito. (BRASIL - CONSTITUIÇÃO DOS EUB, 1937).

A constituição estampava uma lista de direitos dos trabalhadores sem uma clara distinção entre o trabalhador rural e o trabalhador do campo. Portanto, ao invés da carta anterior, não trouxe a determinação constitucional para a produção de leis aos homens e às mulheres do campo:

> Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:
> a) os contratos coletivos de trabalho concluídos pelas associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas e especialistas, serão aplicados a todos os empregados, trabalhadores, artistas e especialistas que elas representam;
> b) os contratos coletivos de trabalho deverão estipular obrigatoriamente a sua duração, a importância e as modalidades do salário, a disciplina interior e o horário do trabalho;
> c) a modalidade do salário será a mais apropriada às exigências do operário e da empresa;
> d) o operário terá direito ao repouso semanal aos domingos e, nos limites das exigências técnicas da

> empresa, aos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;
>
> e) depois de um ano de serviço ininterrupto em uma empresa de trabalho contínuo, o operário terá direito a uma licença anual remunerada;
>
> f) nas empresas de trabalho continuo, a cessação das relações de trabalho, a que o trabalhador não haja dado motivo, e quando a lei não lhe garanta, a estabilidade no emprego, cria-lhe o direito a uma indenização proporcional aos anos de serviço;
>
> g) nas empresas de trabalho continuo, a mudança de proprietário não rescinde o contrato de trabalho, conservando os empregados, para com o novo empregador, os direitos que tinham em relação ao antigo;
>
> h) salário mínimo, capaz de satisfazer, de acordo com as condições de cada região, as necessidades normais do trabalho;
>
> i) dia de trabalho de oito horas, que poderá sér reduzido, e somente suscetível de aumento nos casos previstos em lei;
>
> j) o trabalho à noite, a não ser nos casos em que é efetuado periodicamente por turnos, será retribuído com remuneração superior à do diurno;
>
> k) proibição de trabalho a menores de catorze anos; de trabalho noturno a menores de dezesseis, e, em indústrias insalubres, a menores de dezoito anos e a mulheres;
>
> l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;
>
> m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;
>
> n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais. (BRASIL - CONSTITUIÇÃO DOS EUB, 1937).

Durante a vigência do texto de 37 é que editada a CLT. O Decreto-Lei nº 5.452, do ano de 1943 tinha a finalidade de regular todas as modalidades de trabalho, com as exceções constantes das alíneas:

> **Art. 7º** Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:
>
> **[...]**
>
> b) aos trabalhadores rurais, assim considerados e aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como

> industriais ou comerciais; [...]. (BRASIL - DECRETO-LEI N° 5.452, 1943).

Embora com a dubiedade de interpretação que o artigo 13, da mesma lei, despertasse[185]:

> **Art. 13.** É adotada no território nacional, a carteira profissional, para as pessoas maiores de dezoito anos, sem distinção de sexo, e que será obrigatória para o exercício de qualquer emprego ou prestação de serviços remunerados. (BRASIL - DECRETO-LEI N° 5.452, 1943).

Há a discussão na historiografia se realmente no período Vargas houve um 'vazio' de normas protetivas do trabalhador rural[186] (DEZEMONE, 2012) (DEZEMONE, 2008). Fato é que a CLT ficou como a norma a ser aplicada exclusivamente ao trabalho urbano, excluindo todo o contingente de trabalhadores rurais (ver as discussões em 0). Os trabalhadores rurais mantiveram-se sob a regulação geral do CC de 16, acima visto. Isto não significava uma ausência de normas para o trabalho no campo, mas, como será inclusive abordado noutras passagens desta tese, a não equivalência de uma política legisladora para os dois setores de produção:

---

[185] Esta dubiedade veio a ser resolvida em 69, na Ditadura, com a edição do Decreto-Lei n° 926, de 1969. (BRASIL - DEC.-LEI N° 926, 1969).

[186] O castilhismo e seus descendentes, Getúlio incluso, viam como necessária uma política para o campo com a pulverização de pequenos proprietários e tributação da grande propriedade (BOSI, 1992). Os projetos de colonização empreendidos no Rio Grande do Sul do final do século XIX, começo do século XX, almejavam a formação de uma pluralidade de pequenos núcleos produtivos, modernos e integrados à estrutura do Estado. O campo deveria integrar-se ao projeto moralizador do Estado, próprio à visão castilhista: 'constituído pela política colonizadora de Castilhos e Borges de Medeiros. Para o primeiro, a colonização no Rio Grande era moralizadora, na medida que adaptava os novos habitantes ao regime castilhista:6 "No Rio Grande, colonização constitui uma exceção moralizadora, que nos é assaz honrosa. Ela não equivale, aqui, à importação de simples trabalhadores, que formam ordinariamente uma massa flutuante ou movediça, inassimilável ou refratária aos nossos costumes e às nossas leis, encerrando um verdadeiro perigo nacional. O colono, aqui, transforma-se logo em pequeno proprietário agrícola, sente imediato bem-estar na sua modesta propriedade, adquire condições de fixidez normal."(O grifo é nosso.) O desenvolvimento da política colonizadora castilhista coube a Borges de Medeiros. Castilhos mostrava-se contrário à imigração dirigida, que – segundo ele – possuía como única meta um fictício aumento da população. O

> E chegou-se mesmo, durante o Estado novo, a cogitar-se da feitura de um código rural. Seu anteprojeto – informa Russomano, em seus comentários à CLT – foi amplamente divulgado pela imprensa especializada. O legislador, na exposição de motivos da CLT lhe fêz esta menção. Mas, seus dispositivos eram tão insuficientes e provocaram tantas críticas, que aquela iniciativa governamental abortou de imediato. (SAMPAIO, 1972).

Portanto, uma das características do período Vargas que será desenvolvida nos tópicos abaixo é o de produção de normas sobre o campo voltadas mais à dimensão territorial e de domínio do Estado do que uma preocupação com direitos sociais do campesinato. Além desta dimensão 'territorialista' também a edição de normas capazes de encapsular no Estado as organizações da sociedade pelo política de sindicalização e associativismo (ver as discussões sobre o territorialismo em 2.8, acima, e também a narrativa sobre a sindicalização em 3.6).

Com a nova organização sindical iniciada com a revolução de 30 já se imaginava que tanto os trabalhadores rurais, como os urbanos deveriam pertencer e se organizar em instituições sindicais. Em 1931 é editada nova norma geral sobre a sindicalização:

> Art. 1º Terão os seus direitos e deveres regulados pelo presente decreto, podendo defender, perante o Governo da República e por intermédio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, os seus interesses de ordem econômica, jurídica, higiênica e cultural, todas as classes patronais e operárias, que, no território nacional, exercerem profissões idênticas, similares ou

---

que lhe interessava era uma imigração espontânea, mais selecionada e definitiva, que atraísse elementos suscetíveis de serem educados dentro dos "estilos da nova Pátria", ao mesmo tempo que se criavam entre eles e o Estado fortes e duradouros vínculos de dependência econômica. Eis como João Neves – que participou ativamente no desenvolvimento desta política durante os governos de Borges de Medeiros e de Getúlio Vargas inclusive a nível nacional, com o último) – a tipifica: "(...) O intuito foi atrair elementos assimiláveis, sob todos os aspectos, e fixá-los ao solo, isto é, incorporar apreciáveis valores humanos ao país, dar-lhes estabilidade, amor aos estilos de vida da nova Pátria, criando famílias enraizadas à terra e com elementos necessários à expansão do trabalho.(...) O Estado, depois de feita a demarcação dos lotes, vendia-os aos imigrantes (...) a longo prazos, de modo a serem pagos com os frutos do trabalho. Dava-lhes, também, transporte para os lugares escolhidos e instrumentos agrários. Formaram-se as sim vastas colmeias laboriosas, às quais o Rio Grande deve imensa parcela do seu progresso." (RODRIGUEZ, 2000).

> conexas, e que se organizarem em sindicados, independentes entre si, mas subordinada a sua constituição às seguintes condições:
> [...]
> Art. 7º Como pessoas jurídicas, assiste aos sindicatos a faculdade de firmarem ou sancionarem convenções ou contratos de trabalho dos seus associados, com outros sindicatos profissionais, com empresas e patrões, nos termos da legislação, que, a respeito, for decretada.
> Art. 8º Poderão, igualmente, os sindicatos pleitear perante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio:
> [...]
> d) melhoria de salários e sua uniformização em igualdade de condições, para ambos os sexos; fixação de salários mínimos para trabalhadores urbanos e rurais;[...]. (BRASIL - DECRETO N° 19.770, 1931).

Na sequência, em 1933, norma sobre a sindicalização rural revogando as disposições editadas ainda em 1903. Neste texto já se vê a influência de concepções corporativas que iriam influenciar a legislação laboral nos anos seguintes:

> Revoga o decreto legislativo n 979, de 6 de janeiro de 1903 e faculta a instituição de consórcios profissionais-cooperativos.
> O Chefe do Govêrno Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o artigo primeiro do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930,
> Tendo em vista os têrmos do acôrdo concluído entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o da Agricultura, pelo qual competem a êste, privativamente, a fundação dos consórcios profissionais-cooperativos e suas instituições econômicas - as cooperativas básicas de consumo, crédito, produção e outras derivadas e
> Considerando que ha necessidade de regularizar a situação dos sindicatos fundados de acôrdo com o decreto legislativo n. 979, de 6 de janeiro de 1903, para que êles possam se amoldar à, nova forma e entrar no goso dos favores e das faculdades por êste concedidos aos consórcios profissionais - cooperativos,
> DECRETA:
> Art. 1º É facultado aos indivíduos de profissões similares ou conexas organizarem entre si consórcios profissionais-cooperativos, tendo por fim o estudo, a defesa, o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão, dos interesses econômico-profissionais de seus membros, e a realização de suas finalidades econômicas em cooperativas de consumo, crédito, produção e modalidades derivadas.
> Art. 2º Para os efeitos do presente decreto, são considerados profissionais:
> I - Agrários - o proprietário, o cultivador, o arrendatário, o parceiro, o colôno, o criador de gado, o jornaleiro e quaisquer pessoas empregadas em serviços rurais;

II - Proletários - os indivíduos da mesma profissão ou de profissões auxiliares, conexas, complementares ou industrialmente colaboradoras, assalariados conjuntamente, em exercicio efetivo de função ou mister, em qualquer empreendimento de fins econômicos;
III - Liberais - médicos, enfermeiros, farmaceuticos, dentistas, engenheiros, arquitetos, agrimensores, agrônomos, veterinários, advogados, solicitadores, escrivães, tabeliães, escreventes, serventuários da justiça, contadores, guarda-livros, corretores, leiloeiros, despachantes, professores, jornalistas e outras conexas ou assemelhantes;
IV - Funcionários públicos - cidadãos, civis o militares, que exergam qualquer função remunerada pelos cofres públicos federais, estaduais e municipais, sempre que não possam ser classificados como operários.
Art. 3° São considerados como continuando a pertencer à profissão, embora não o pertençam mais, os profissionais que tiverem exercido a profissão durante cinco anos e que não a tenham abandonado desde mais de 10, contanto que não exerçam outra profissão e residam no país desde mais de 3 anos.
Art. 4° Não será permitido a nenhum profissional pertencer a mais de um consórcio profissional-cooperativo da mesma profissão.
Art. 5° Os consórcios profissionais-cooperativos se contituem livremente, independente de autorização do govêrno, bastando, para obter os favores da lei, depositar, no cartório do registro de hipotecas do distrito respectivo, dois exemplares dos estatutos, da ata de instalação e da lista nominativa dos membros da diretoria e do conselho, com indicação da nacionalidade, da idade, da residência e da profissão, mas só adquirirão personalidade jurídica após o registro na Diretoria de Organização e Defesa da Produção, do Ministério da Agricultura.
§ 1° O oficial do registro das hipotecas, a quem os interessados deverão entregar os documentos, é obrigado a enviar dentro dos oito dias da apresentação, um exemplar à Junta Comercial do Estado respectivo.
§ 2° O registro deverá ser renovado a cada modificação dos estatutos.
§ 3° Só podem fazer parte dos corpos de direção dos consórcios profissionais-cooperativos, brasileiros natos ou naturalizados, com residência no país de mais de três anos e no gôso de todos os direitos civis, e cada mudança de direção deverá ser comunicada à Diretoria de Organização e Defesa da Produção. (BRASIL - DECRETO N° 23.611, 1933).

Já ao início do governo Vargas, ainda antes da edição da Constituição de 34, há o intento de regular a ocupação do território e do espaço, sobretudo o espaço agrário. Em 1931 foi editado o Decreto nº 19.924 que procurava ordenar a ocupação de terras devolutas. Com a norma procurava-se superar a apropriação desmesurada de terras por particulares, no mais das vezes o expediente que era a espinha dorsal do poder local. O Decreto determinava as formas de discriminação de terras devolutas e o respeito à usucapião. Com isto, havia a tentativa de solução dos problemas surgidos desde a Lei de Terras com a grilagem e a apropriação fraudulenta de terras:

> Dispõe sobre as terras devolutas
> O chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:
> Atendendo a que cabe aos Estados o domínio das terras devolutas, em virtude do art. 64 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891;
> Atendendo a que essas terras teem sido, muitas vezes e em muitos lugares, invadidas, ou até usurpadas mediante artifícios fraudulentos e criminosos, inclusive a simulação de títulos antigos de propriedade, frustrando-se as garantia de que o Código Civil revestiu os bens públicos;
> Atendendo a que urge facilitar e fortalecer a ação dos Estados na reintegração e na defesa dessa parte de seus patrimônios, o, ao mesmo tempo, orientar e promover o bom aproveitamento dessas terras, de conformidade com os altos interesses nacionais.
> DECRETA:
> Art. 1º Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas, que lhes pertencem, excluída sempre (Cód. Civil, arts. 66 e 67) a aquisição por usucapião, e na conformidade do presente decreto e leis federais aplicáveis.
> Art. 2º Na concessão de terras devolutas, observadas as regras que a legislação respectiva consignar, se procurará sempre facilitar e estimular a formação de pequenas propriedades, e a sua ocupação efetiva, e cultura, pelos concessionários respectivos.
> Art. 3º Nenhuma concessão de terras devolutas se fará a sindicato, empresa, ou sociedade estrangeira, ou a estrangeiro não domiciliado na localidade, sem autorização prévia do Governo Federal.
> Art. 4º Toda concessão será publicada na folha oficial do Estado, com indicação minuciosa de suas condições e dos característicos da terra. (BRASIL - DECRETO Nº 19.924, 1931).

Da mesma forma, ainda antes do texto de 34 ser promulgado, mais precisamente 10 dias antes do texto ser promulgado, o que sugere a intenção de legislar sem as determinações do novo texto constitucional, foi editado o Decreto n° 24.606, com ampla regulação dos terrenos foreiros. A norma previa as formas de desapropriação e a destinação aos projetos de colonização. É certo que tal documento não se encaixa no que se pode chamar de normas de direitos dos camponeses, mas sim de uma política de ocupação e regulação fundiária:

> Art. 1° Fica autorizada a desapropriação por utilidade e necessidade públicas, para fins de saneamento e colonização de quaisquer terrenos rurais foreiros á União, de acôrdo com o disposto nos parágrafos dêste artigo.
> [...]
> § 1° Pelo domínio útil, a título de indenização e estando as terras regularmente aforadas, pagará a União:
> § 2° Pelas benfeitorias pagará a União a importância pela qual forem judicialmente avaliadas.
> Art. 2° Independentemente de ação judiciária, fica considerado consolidado o domínio da União sôbre os terrenos ,cujos contratos de aforamento tenham caído em comisso.
> *Parágrafo único.* A União é considerada imitida na posse dos terrenos, independentemente da apresentação de plantas, todas as vezes em que a concessão tenha sido feita nas mesmas condições. A posse do terreno aforado ou em comisso deverá ser tomada de acôrdo com a planta ou inscrição que serviu de base para sua concessão.
> Art. 3° Tratando-se de terras arrendadas, a desapropriação obedecerá ao mesmo processo estabelecido para a Desapropriação dos terrenos aforados, salvo se os arrendamentos tiverem sido feitos a título precário, com pagamento de taxas de ocupação, caso em que não haverá indenização alguma. (BRASIL - DECRETO N° 24.606, 1934).

Na mesma linha de regularização fundiária o Decreto-Lei n° 6.569 estabeleceu 'a exibição de títulos pelos ocupantes de terras e florestas pertencentes à União':

> Art. 1° Os possuidores, ocupantes e quantos se julguem com direitos sôbre as terras e florestas do domínio da União, situadas no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro e que passaram à guarda e administração do Serviço Florestal, do Ministério da Agricultura, em virtude do

> Decreto-lei nº 3.889, de 5 de dezembro de 1941, ficam obrigados a exibir os título que possuem, na forma e para os fins previstos nesta Lei.
> Art. 2º A exibição dos títulos referidos no artigo anterior far-se-á dentro do prazo de três meses, fixado em edital publicado no Diário Oficial e em dois jornais do Distrito Federal, a uma Comissão designada pelo Ministro da Agricultura e composta do Diretor do Serviço Florestal, que a presidirá, de um jurista com exercício na Diretoria do Domínio da União e do Chefe da Seção de Proteção das Florestas. (BRASIL - DECRETO-LEI Nº 6.569, 1944).

No final do período do Estado Novo houve a edição do Decreto-Lei nº 7.499 que facultava a organização em associações, nos moldes da legislação civil, de grupos e pessoas nas áreas rurais[187]:

> Art. 1º Cada Município terá uma associação rural, de que poderão fazer parte as pessoas naturais ou jurídicas que exercerem, profissionalmente atividades rurais, em qualquer das suas formas, agrícola, extrativa, pastoril, ou industrial e, também, profissionais ligados a essas atividades.
> § 1º Para os efeitos desta lei, é considerado exercício de profissão rural todo aquêle que fôr, legalmente proprietário de estabelecimento rural.
> § 2º Estabelecimento rural é o imóvel, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à industrialização conexa ou acessória dos produtos derivados dessas atividades.
> Art. 2º A associação rural terá área territorial correspondente à do Município a que pertencer.
> Parágrafo único. A associação prestigiará, pelos meios ao seu alcance, a fundação e o desenvolvimento de núcleos

[187] Deve ser lembrado que em função da 2ª guerra o artigo constitucional que regulava a organização sindical havia sido suspenso. O artigo 138 da constituição de 37 regulava a organização sindical e fora suspenso pelo Decreto nº 10.358, de 1942:'—Art 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público'. (BRASIL - CONSTITUIÇÃO DOS EUB, 1937).

rurais nos distritos do Município respectivo, núcleos que lhe ficarão filiados.
Art. 3° São mantidas as instituições que, sob a forma de sociedades civis, congregam os que exercem atividades agropecuárias, para defesa dos interêsses respectivos.
Parágrafo único. Tais instituições, se resolverem pleitear a qualidade de associação criada por esta lei, a fim de gozarem das vantagens e prerrogativas correspondentes, poderão continuar, ressalvada a hipótese de confusão, com os nomes que já possuem. (BRASIL - DECRETO-LEI N° 7.499, 1945).

O período Vargas é marcado por movimentos de ocupação territorial com reflexos no espaço do campo. Há várias medidas tomadas pelo Departamento de Imigração, determinando a ocupação de espaços territoriais por colonos migrados. De outro lado, a migração interna também será estimulada como no caso do deslocamento de camponeses nordestinos para a exploração da borracha na Amazônia[188].

Um ponto da política de Vargas para o período que deve ser estudado dentro da ideia geral de regularização agrária e domínio do Estado sobre o território é justamente a política dos territórios federais. O artigo 6° da constituição de 1937 autorizava a União a criar os territórios federais 'no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados' (PORTO, 2015) (BRASIL - CONSTITUIÇÃO DOS EUB, 1937).

Até a constituição de 37 havia a excepcional situação do Território Federal do Acre, criado em função da aquisição dos territórios anteriormente pertencentes à Bolívia (BRASIL - LEI 1.181, 1904). Este território manteve-se sob o domínio da União apesar das disputas judiciais com os Estados de Mato Grosso e do Amazonas.

No embalo dos conteúdos de segurança nacional com a participação na 2ª Guerra Mundial, foram editados os Decretos-Leis de criação de territórios federais. Assim surgiram os territórios do Amapá, de Guaporé (depois Rondônia), Rio Branco (depois Roraima), Fernando de Noronha, Iguassú (Iguaçu), e Ponta Porã (BRASIL - DECRETO-LEI , 1942; BRASIL - DECRETO-LEI N° 5.718, 1943)(ver itens 0 e 0).

---

[188] Nos dois casos é possível ver que a tentativa de ordenação da ocupação territorial e espacial, por populações rurais, obedecia ao duplo propósito: da segurança territorial nacional, já que ocupar era medida de controle e manutenção; de solução de problemas sociais. Sobre este último aspecto, há de se lembrar de que o deslocamento e nordestinos, sobretudo do Ceará e do Piauí, procurava evitar os problemas do flagelo das secas como o dos campos de concentração de 32-33 nos arredores da capital cearense. Assim, o governo Vargas vai estimular a migração nordestino-amazônica na década de 40 para a

Em 1945 é editado Decreto-Lei que verte em favor da União as terras devolutas existentes nos territórios federais. O fundamento para tal medida eram as questões de segurança nacional e de fronteiras. Com este decreto percebe-se a clara intenção de domínio territorial sobreposta às formas de apropriação privada das terras:

> Art. 1° Os bens imóveis situados nos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guapore, Ponta-Pora e Iguaçu, e que passaram para o domínio da União, na forma do art. 2° do Decreto-lei n° 5.812, de 13 de setembro de 1943. ficam submetidos ao regime do Decreto-lei n° 7.724, de 10 de julho de 1945.
>
> Art. 2° Aplicam-se aos terrenos marginais e terras devolutas da União existentes nos Territórios Federais, as disposições dos Decretos-leis ns. 2.490, de 16 de agôsto de 1940; n° 2.691 de 7 de outubro de 1940; e 3.438, de 17 de junho de 1941.
>
> Art. 3° Todo aquêle, pessoa natural ou jurídica, que tenha obtido permissão do Conselho de Segurança Nacional, ou que goze do direito de adquirir terras ou exercer atividades econômicas, na faixa de cento e cinqüenta quilômetros ao longo das fronteiras, de acôrdo com o que dispõem os Decretos-leis ns. 1.968, de 17 de janeiro de 1940, e 2.610, de 20 de setembro de 1940, poderá requerer ao Governador do respectivo Território, lhe seja deferido cultivar lote desocupado de terrenos marginais ou devolutos, em qualquer ponto dos limites territoriais, desde que tais lotes tenham testada inferior a um quilometro sôbre os rios ou estradas e comunicações regionais, e a sua área não exceda dois mil hectares. (BRASIL - DECRETO-LEI 7.916, 1945).

---

exploração borracheira. Esvaziar o sertão 'explosivo'. No caso das colônias de estrangeiros, ou dos projetos de colonização privados, veja-se o exemplo do oeste catarinense e oeste paranaense. A fixação de migrados para trabalhar na agricultura atendia ao desejo de evitar novas explosões sertanejas, como a da guerra do Contestado, 'civilizando' a região, e simultaneamente ocupar para evitar problemas de fronteira com Estados vizinhos, como já havia acontecido com a reivindicação argentina sobre a região.

Em 1944 ocorre a edição de normas específicas de proteção laboral e social dos trabalhadores no setor canavieiro (ver item 0, acima). O texto do decreto contemplava as definições e categorias de dois tipos de trabalhadores canavieiros: aqueles com detenção da terra e aqueles que vendiam somente a mão de obra:

> Art. 1° Os lavradores ou colonos que realizam a exploração agrícola da cana de açúcar em terras pertencentes às usinas ou a terceiros, sob o regime de colonato, coparticipação ou parceria, considerados fornecedores pelo remuneração suplementar, dos materiais, ingredientes e maquinismos indispensáveis para extinção dessas pragas; a inspeção periódica dos canaviais por técnicos da usina para o efeito de verificar o estado de sanidade dos mesmos; a manutenção de gabinete de pesquisas e laboratório para os trabalhos especializados relacionados com a assistência técnico-agrológica, bem como dos técnicos necessários.
> [...]
> Art. 5° A assistência técnico-agrológica compreende:
> [...]
> Art. 6° A assistência médico-social abrange:
> a) assistência médica, dentária e manutenção de ambulatórios;
> b) assistência hospitalar;
> c) manutenção de créche e maternidade;
> d) manutenção de escolas primárias e de cursos práticos de agricultura para filhos de colonos-fornecedores e de seus agregados ou empregados;
> e) manutenção de instituições peri-escolares e bolsas de estudos;
> f) manutenção de parques recreativos para crianças e de instituições de recreação para adultos;
> g) realização dos serviços de saneamento que se tornarem necessários, a fim de garantir a salubridade das zonas de moradia dos colonos-fornecedores e seus empregados ou agregados.
> [...]
> Art. 19. Os trabalhadores rurais que percebem salário por tempo de serviço e os empreiteiros de áreas e tarefas certas, remunerados em dinheiro, que não possam ser incluídos nas definições constantes do art. 1.° e seus parágrafos do Estatuto da Lavoura Canavieira, terão a sua situação regulada em contratos-tipos aprovados pelo I.A.A., sem prejuízo das disposições das leis trabalhistas que lhes sejam aplicáveis.
> § 1° Para os efeitos do disposto nêste artigo, considera-se trabalhador rural aquele que presta os seus serviços na lavoura canavieira em caráter permanente, periódico ou transitório.
> § 2° Durante e prestação de serviços industriais na usina o trabalhador rural estará subordinado aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e das demais leis de proteçâo ao trabalhador, inclusive das que regulam o salário.

§ 3° Os trabalhadores em engenhos de açúcar, rapadura ou aguardenta terão sua situacão regulada pelas leis trabalhistas, não se Ihes aplicando disposto nêste artigo. Art 2° Os proprietários ou possuidores de usinas ou distalarias que mantenham trabalhadores rurais das categorias mencionadas no artigo anterior, ficam obrigados a elaborar e submetem à aprovação do I.A.A. dentro do prazo de 90 dias, a contar da data dêste Decreto-lei, as minutas dos contratos-tipos que pretendam adotar. (BRASIL - DECRETO-LEI 6.969, 1944).[189]

[189] Outras normas para setores da economia foram editadas, como por exemplo, para os trabalhadores da borracha – o Decreto-Lei n° 5.225, de 1943.

Finda o período do Estado Novo sem a edição de uma norma geral para os trabalhadores rurais, ou para os camponeses. O que se percebe é que o Estado Novo não editou normas de proteção laboral, ou mesmo normas de proteção social dos homens e mulheres ocupados no campo. O conjunto normativo no período anterior, e já no Estado Novo denotam algumas características e observações:

A proeminência da proteção laboral do trabalho urbano. O trabalho no campo continuou sob o pálio da legislação civil, dos contratos civis em geral, sem nenhum grau de especialização tutelar, ou protetiva. A CLT foi norma editada para regular o trabalho urbano.

Caberia uma exploração pela historiografia para verificar se esta proeminência da legislação para o trabalhador urbano não se deve à inexistência de formas insurgentes no campo. Ou, ao menos, a inexistência de formas insurgentes de reivindicação econômica clara. Ou, de outra parte, se a lacuna das normas para o campo deve-se ao projeto industrialista que tinha, nas diversas formas imaginadas, um ideário de esvaziar o campo, ou de reordenar a população e os espaços do campo, e dos camponeses, em papel subalterno à cidade e à indústria (ver itens **0 e 0**).

A edição de normas para o campo, e para os camponeses, no anterior ao Estado Novo, e no Estado Novo, parece obedecer mais à lógica de ordenação de domínios sobre terras, já com preocupações de contenção da apropriação privada e de fortalecimento da ordenação territorial pelo Estado. Outras normas eram focadas em políticas dirigidas aos setores específicos, como no caso do setor sucroalcooleiro.

Efetivamente o período 30-45 não criou um sistema de proteção social aos homens e mulheres do campo, nem sequer elaborou e editou uma norma geral de proteção laboral. O sentido das normas produzidas era mais voltado à ordenação espacial e da produção rural, com forte caractere de direção econômica para o campo, de conformação econômica, mas não de proteção social. De outra forma, eram normas de dirigismo econômico, mas não de tutela do trabalho, ou do acesso aos serviços sociais e às políticas públicas de oferta de bens de consumo social. Normas de planejamento de atividades econômicas, mas não de tutela de posições individuais ou de garantias de prestações sociais.

Deve ser avaliado que o processo de industrialização e das atividades paralelas à industrialização trouxe impactos na ocupação espacial e territorial. Isto significou o avanço de populações camponesas na periferia de regiões de nova ocupação. Também a construção de estradas reordenava as chamadas zonas de fronteira que são, no mais das vezes, caracterizadas pela presença de população de ocupantes e meros possuidores de terras. Os exemplos podem ser colhidos nos impactos que a atividade siderúrgica trouxe no leste-norte de MG (inclusive com as atividades minerárias), e mesmo os impactos da rodovia Rio-Bahia na ocupação fundiária do Vale do Rio Doce. (MORAIS, 2011).

A constituição de 1946 há de ser interpretada em dois momentos distintos. O momento da edição até o golpe de 64, e o posterior ao golpe de 64. Isto se explica pelo fato de que o texto foi emendado e modificado substancialmente na questão agrária após o golpe. A constituição de 46, seguindo a prática consagrada nas constituições anteriores, inseriu um conjunto de princípios sob a forma de normas de direitos sociais dentro da ordem econômica da constituição. Ao contrário, por exemplo, do texto de 1934, sequer fez menção ao tratamento especial do trabalho no campo.

A constituição de 46 trouxe um artigo de regulamentação da prescrição aquisitiva e outras disposições sobre a forma de aquisição proprietária. Manteve-se longe, todavia, da adoção de um texto expresso sobre reforma agrária:

> Art 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.
>
> § 1° - Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.
>
> § 2° - Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.
>
> § 3° - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita. (BRASIL - CONSTITUIÇÃO DOS EUB DE 1946, 1946).[190]

[190] A bancada constituinte do PCB havia sugerido a inclusão de redações que limitassem a propriedade ao cumprimento da função social e que também incluíssem dispositivos normativos sobre a reforma agrária (ASSIS, 2018).

Esta omissão do texto nos temas agrários será, inclusive, um dos temas centrais das futuras reformas de base e, também, da produção legisladora da ditadura, ainda no período Castelo Branco (ver itens 0 e 0).

Nos anos do Governo Dutra não houve a produção de normas sobre a questão agrária, ou sobre os direitos sociais no campo e para os camponeses. Tal qual o balanço das normas do período Vargas, há normas pontuais sobre setores direcionados, como o caso de normas sobre a atividade da borracha (Lei n° 86, de 1946), sobre a mecanização agrícola (Lei n° 404, de 1948), a tributação de animais importados para a pecuária (Lei n° 419, de 1948), sobre a dívida de criadores de gado (Lei n° 457, de 1948),

Durante o governo Dutra é editada a lei definidora do plano SALTE. Na legislação a previsão de ações capazes de incentivar a mecanização agrícola, a pesquisa aplicada aos cultivos, projetos de colonização e de irrigação, de fixação do homem ao campo, políticas setorializadas para as várias culturas agrícolas, entre tantos. Nenhuma previsão específica sobre políticas de direitos sociais para o campo, nem de política de reforma agrária. (BRASIL - LEI N° 1.102, 1950).

Outro ponto de destaque é que no Governo Dutra é editada a lei criadora da Escola Superior de Guerra. A instituição terá papel destacado na formulação das estratégias ditatoriais a partir de 64, e mesmo na preparação do golpe (ver item 0 acima). (BRASIL - LEI N° , 1949).

O governo Dutra começou com a ideia difusa de que promoveria a 'democratização econômica', além da eleição democrática que o elegera. Havia um clima difuso de que os problemas econômicos nacionais deveriam ser indicados como de responsabilidade do Estado Novo ditatorial. (SARETTA, 1995).

Somente com o segundo ministério da economia, em 1946, na gestão do Ministro Correia e Castro, é que se esboçam algumas propostas de reformas econômicas, dentre elas uma proposta de reforma agrária. O projeto não vingou e a proposta não teve andamento na casa legislativa[191].

Na segunda gestão Vargas as ocorrências de política para o campo são de políticas abrangentes de ordenação da economia. Assim, por exemplo, há a edição da Lei n° 1.506, de 51, definindo a política de preços mínimos para os produtos agrícolas. Além disto, fez-se o redesenho da Carteira de crédito agrícola do banco estatal (BESKOW, 1999).

Interessante notar que no imaginário do nacionalismo, ou do pensamento nacionalista, os feitos do segundo governo Vargas são relacionados à indústria, com pouco destaque aos feitos no setor agrícola. Isto pode ser explicado tomando-se a seguinte interpretação:

> É importante salientar que, em que pesem as medidas ortodoxas adotadas pelo governo Dutra, aí incluída a contração do investimento público, o ano de 1947 assistiu, pela primeira vez na história do país, o valor da produção industrial ultrapassar o da produção agrícola (Bielschowsky, 1988, p. 266). Associado à imposição de controles cambiais e sobre as importações, o crédito real à indústria, levando em consideração todas as fontes de recursos, cresceu 38% em 1947, 19% e 1948 e 28% em 1949 (Vianna&Villela, 2011, p. 6).
> À medida que o setor industrial se consolidou como estratégia no processo da política de substituição de importações, sua importância cresceu em termos participativos e chegou ao final do período analisado (1950-52) representando 30,82% dos empréstimos totais da CREAI. No triênio 1950/1952, este setor absorve a totalidade de recursos destinada pela Carteira em comparação com o triênio anterior, em termos monetários. *Pari passu* aos totais de empréstimos, a Carteira teve um crescimento da oferta de recursos da ordem de 324% em 1950-1952 referente ao triênio anterior, conforme a Tabela IV.

[191] No período de 47 a 62 foram apresentados 65 projetos sobre reforma agrária no parlamento brasileiro. (ASSIS, 2018).

> Entre 1946 e 1952, a totalidade dos recursos destinados aos investimentos rurais foi canalizada para a aquisição de máquinas agrícolas, especialmente tratores importados. Essa demanda pelo aumento da mecanização da agricultura teve como objetivo desenvolver o setor agrícola brasileiro para o que viria a ser caracterizado pela intensificação do processo de industrialização substitutiva de importações e proporcionar maior oferta de alimentos.
> [...]
> Ou seja, a modernização da agricultura - e conseqüentemente seu impacto em termos de crescimento de produtividade - era condição necessária à industrialização por permitir redução dos custos das matérias-primas e cesta básica de consumo como também contribuir para a geração de divisas. Portanto, avaliando a importância desta Carteira em termos da expansão de crédito tem-se que, neste intervalo de 15 anos de operação da CREAI, o volume de crédito destinado às atividades econômicas cresceu mais de 2.865% em termos nominais. O crédito destinado às operações rurais teve participação média de 83,0% dos empréstimos totais, enquanto o crédito destinado às operações industriais teve, em média, participação de 17,0% com crescente importância nos dois últimos triênios. (DUTRA, 2011)

Isto pode ser medido pela tabela importada do trabalho dos autores:

TABELA IV

CREAI: Empréstimos Rurais e Industriais

Operações	1938-40	%	1941-43	%	1944-46	%	1947-49	%	1950-52	%
Rurais	724.500	84,8%	3.483.000	84,9%	10.455.000	94,8%	6.147.300	81,3%	16.941.300	69,2%
Industriais	130.000	15,21%	619.000	15,09%	569.700	5,17%	1.415.500	18,72%	7.547.500	30,82%
Totais	854.500	100,00%	4.102.000	100,00%	11.024.700	100,00%	7.562.800	100,00%	24.488.800	100,00%

(DUTRA, 2011)

Portanto, o segundo período Vargas a atuação do Estado foi na forma de intervenção indireta, qual seja, a concentração de recursos tendo o Estado como prestamista. Novamente, longe de qualquer produção normativa de tutela de direitos sociais dos camponeses, ou de reforma agrária.

O período JK forja-se com o novo estímulo ao setor industrial e à construção civil (com destaque para a malha rodoviária). É neste período que as propostas de reforma agrária passam a ser incorporadas com vigor ao discurso do trabalhismo e mesmo no liberalismo brasileiro. Com diferentes nuanças, certo que o hiato entre o setor urbano e industrial desenvolvido não podia conviver com o 'atraso' do campo. Mas, novamente, a balança pendeu para um só lado:

> O Plano de Metas mencionava cinco setores básicos da economia, abrangendo várias metas cada um, para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados. Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados. Esse percentual demonstra por si só que os outros dois setores incluídos no plano, alimentação e educação, não mereceram o mesmo tratamento dos primeiros. A construção de Brasília não integrava nenhum dos cinco setores. (FGV CPDOC, 2017)

De uma maneira geral a industrialização automobilística serviu de suporte à superação de um problema de fornecimento do maquinário ao campo: a importação de tratores e assemelhados. No período JK não houve propriamente um fomento à indústria de tratores, mas nos anos posteriores a produção nacional floresceu graças ao estímulo à indústria. (CAMINHA, 2016; LAFER, 1975).

O período industrialista de JK foi objeto de críticas de parcela daquilo que se expressa como nacionalismo econômico. Nisto, havia uma contraposição entre os nacionalistas e os desenvolvimentistas. Foi entre o chamado nacionalismo e, também, com o pensamento liberal que se entendia necessária a transformação das bases agrárias nacionais:

> Existia certo consenso entre comunistas, esquerda nacionalista e nacionalistas liberais a respeito da necessidade de uma reforma agrária no país. Para todos eles, a oligarquia rural representava o latifúndio improdutivo ou pouco rentável e um setor social e político arcaico, isto é, avesso aos novos interesses industriais e democráticos. Desde a era Vargas a colonização e a reforma agrária eram interpretados como fatores indispensáveis à modernização da agricultura, à formação de um mercado interno consumidor e à efetiva industrialização do país. Tal perspectiva ganhou nova força entre nacionalistas dos anos 50 e sobretudo os membros do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) destacaram-se na luta política pela reforma agrária.
> [...]
> Para o deputado Josué de Castro (PTB/PE),
> (...) é hoje de consenso de todas as nações que a estrutura agrária brasileira, arcaica, está superada, e não satisfas às necessidades da nossa expansão econômica. Todos nós que nos batemos pela emancipação econômica brasileira, estamos certos de que só podemos alcançar nosso objetivo através da industrialização intensiva. Temos consciência de que não se atingirá esse estágio, sem uma agricultura suficientemente forte, estruturada em bases racionais, de modo que forneça as matérias-primas indispensáveis à industrialização e os bens de subsistência necessários à alimentação das massas que se deslocarão do campo para a indústria.
> Enquanto Josué de Castro reclamava por um setor agropecuário moderno e racional, que sustentasse o processo industrial, e via na reforma agrária um meio de atingir tal objetivo, outros deputados ainda salientavam que a industrialização também dependia de uma profunda distribuição de terras, capaz de ampliar o mercado consumidor nacional. Como explicava o deputado Manoel de Almeida (PSD/MG):

Não podemos olvidar uma grande verdade: se elevarmos o padrão de vida dos quarenta milhões de seres humanos, que temos espalhados pela nossa hinterlândia, estaremos fazendo crescer o nosso mercado interno na mesma proporção. (...) Em outras palavras, o atual ponto de estrangulamento da economia nacional é o estado de miserabilidade em que vive 65% das nossas massas populacionais no interior (...) Mas não haverá a mínima possibilidade de levantarmos os níveis de vida dessa pobre e infeliz população rural brasileira sem a Reforma Agrária".

Opinião semelhante era externada pelo petebista Fernando Santana (BA), para quem a reforma agrária não significava uma "exigência revolucionária", mas antes uma medida para atender a indústria nacional que se encontrava "(...) sem meios de se desenvolver, uma vez que seu mercado se tornou inelástico (...)". Também tornava-se cada dia mais evidente as disparidades de desenvolvimento entre os mundos rural e urbano. Segundo a fraseologia da época, o litoral (cidade) desenvolvia-se e modernizava-se, enquanto o interior (campo) sucumbia na miséria e no subdesenvolvimento. Para o deputado Rui Ramos (PTB/RS) tais disparidades já não representavam "(...) apenas uma questão de desigualdade econômica ou diferença social. É muito mais. E chega a ser a coexistência de duas culturas, de duas épocas, na mesma História.". Reconhecia a importância da reforma agrária distributiva de terras para solucionar tais problemas e recomendava também a criação de "governos rurais", isto é, uma espécie de câmara distrital de vereadores para cuidar da administração rural, estabelecer e cobrar taxas, elaborar e executar programas e obras e contratar servidores.

Entre os seguimentos mais radicais, o subdesenvolvimento e a miséria do povo brasileiro resultavam principalmente da presença espoliadora dos interesses do capital estrangeiro no contexto da economia nacional (imperialismo) e, no plano interno, do latifúndio, especialmente o improdutivo. Propunham um amplo programa de reformas de base. Nas palavras do petebista Fernando Ferrari (PTB/RS):

"Se dependesse de nós, se dependesse do nosso partido apenas, bosquejar esses traços da reforma, gostaríamos de colocar na cúpula a reforma administrativa; em seguida, as reformas rurais; depois o controle sobre os investimentos estrangeiros; por fim, ou junto, o Nordeste".

A esquerda nacionalista responsabilizava a concentração fundiária pelas péssimas condições de vida da população rural, pela incapacidade do Brasil produzir os alimentos necessários à população e ainda considerava o latifúndio como um dos principais entraves à constituição de um mercado interno consumidor que sustentasse um desenvolvimento industrial voltado para o mercado interno. Ademais, fazia uma distinção bastante clara entre colonização e reforma agrária. Ambas deveriam privilegiar a pequena propriedade, mas enquanto a primeira deveria direcionar-se para as regiões despovoadas do Centro-oeste e Norte, a reforma agrária era, como explicava o nacionalista Fernando Santana (PTB/BA), "(...) exigência para áreas densamente povoadas, onde existem população

> consumidora e cuja as terras sejam enfeudadas. (MOREIRA, 1998).

Portanto, o período JK finda com modificações na ocupação territorial do espaço agrário: a expansão para as regiões interiores, ao oeste, inclusive pela atração da nova capital federal. Também colaborando para este cenário a expansão da malha rodoviária. A fase industrialista serviu de âncora, a partir da indústria automobilística, para o desenvolvimento da futura indústria de maquinário agrícola. Novamente, a ausência de qualquer produção significativa de direitos sociais do trabalho no campo e de reforma agrária.

4.3 O ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DE 63.

No governo João Goulart é que se vai estabelecer, pela primeira vez, a disciplinada legislada e especial para a regulação do trabalho no campo. O envolvimento do Executivo que assumiu em 61 era a consequência de todas as transformações econômicas ocorridas nas décadas anteriores e também pela nova – e potente – força de organização dos camponeses.

A historiografia se divide quanto às razões que determinaram a inclusão da pauta reforma agrária no centro dos debates no momento anterior ao golpe:

> A visibilidade obtida pelo lema coincidia com a vinda em massa de nordestinos de origem rural para as cidades do Sudeste, o que tornava os problemas do campo mais perceptíveis e próximos. Por essa via, fortaleceu-se também a noção de que na base do êxodo rural estava o latifúndio. Assim, a mobilização camponesa e a ação das Ligas foram vistas, naquela época, como decorrências naturais, consequências inevitáveis e legítimas da situação existente no campo brasileiro, gerada pelo latifúndio. As manifestações consagravam a ideia de que reforma agrária não era apenas a reivindicação principal

> desse grupo, mas que ela era necessária ao progresso da nação como um todo, ao considerar o latifúndio um óbice ao desenvolvimento brasileiro (Grynszpan; Dezemone, 2007).
> Esse entendimento, longe de construir consenso em torno de uma proposta distributiva da terra, passou a suscitar acaloradas disputas. Não apenas as esquerdas defendiam a "reforma agrária". Com a análise de publicações como a revista A Lavoura, ligada aos grandes proprietários rurais de São Paulo, pesquisas em curso revelam que, depois de serem contrários à reforma agrária, artigos passam primeiro a defender uma "revisão agrária", para depois aceitarem a expressão. Contudo, isso ocorre sem que se discuta alterar o regime fundiário concentrado, priorizando a introdução de novas técnicas, condições sanitárias e aumento da produtividade (Garrido, 2014).
> Isso revela a construção de uma associação da noção de "reforma agrária" ao desenvolvimento econômico, mas não necessariamente à distribuição da propriedade fundiária. Seria interessante que mais pesquisas fossem desenvolvidas diante dessas disputas pelo significado da noção de reforma agrária nos anos anteriores ao golpe. De todo modo, sugere-se que os percentuais de apoio à reforma agrária nas grandes cidades indicados pelas pesquisas de opinião realizadas pelo Ibope no começo dos anos 1960 - bastante citadas por ocasião dos 50 anos do golpe - poderiam ser entendidos sob outra perspectiva. Os percentuais das pesquisas se relacionam mais à contenção do êxodo rural, aos problemas urbanos dele decorrentes, e ao desenvolvimento econômico do que a um consenso sobre a desconcentração da propriedade fundiária. Em resumo: contenção do êxodo rural e desenvolvimento econômico eram noções compartilhadas pelas esquerdas e até por setores das direitas, enquanto a distribuição da propriedade era defendida por setores autodenominados "radicais", contra "medidas paliativas propostas pelas forças retrógradas da Nação" conforme a Declaração Final do Congresso Camponês, defensora de reformas realizadas pelo Congresso Nacional, ou seja, na "lei".

A despeito das divergências de interpretação, algumas linhas causais gerais, desenvolvidas ao longo da tese, podem ser elencadas:

As várias formas associativas dos camponeses em geral, que foram se organizando desde a redemocratização de 45-46 mostravam-se bastante atuantes no início dos anos 60[192].

De outro lado, o problema agrário ocupava o ponto de pauta central de grande parte dos atores políticos, à esquerda e à direita[193].

Finalmente, o ideário do Presidente, das hostes do trabalhismo do PTB, encampava o discurso das reformas de base e, uma das reformas de base, a reforma agrária e a questão agrária em geral[194].

Como se verá na sequência, a reforma agrária não logrou aprovação no período Goulart, restando alguns projetos que, ao final, seriam aglutinados, ou modificados com o projeto do executivo do estatuto da terra.

Interessantes as considerações que o pensamento do direito utilizou para explicar a edição de um estatuto laboral desgarrado de legislação sobre a política da terra:

---

[192] 'Dois aspectos foram fundamentais na gênese e no crescimento das Ligas. O primeiro foi a luta contra o cambão - o trabalho não remunerado nos engenhos -, salientado de forma recorrente por Francisco Julião (1962; 1977). Os pesquisadores que se dedicaram a escutar os próprios trabalhadores rurais também identificaram o papel desempenhado pelo cambão para as mobilizações (Dabat, 2003). Prática comum havia muitos anos, o cambão passou a ser visto como um problema quando os proprietários começaram a cobrar mais dias, intensificando a exploração sobre os trabalhadores, enquanto as expulsões dos engenhos se generalizavam. Impedir as expulsões foi um alvo fundamental das lutas das Ligas. Assim, uma importante estratégia era o recurso ao Judiciário, quando advogados procuravam estender legalmente a permanência nas propriedades ou forçar o proprietário ao pagamento de indenização. Nas palavras de Julião (1977): "O proprietário esgotara os meios de coerção, de violência, e passara a levar o camponês para onde eu queria. A grande revolução que eu estava fazendo não era outra senão transferir o camponês da porta do delegado para a porta do juiz. Esse passo, para os camponeses era uma verdadeira revolução". E prosseguia afirmando que "o camponês é muito legalista. Ele sempre se preocupa em constatar e verificar se isso está de acordo com a lei". Julião reconheceu que a lei desempenhava um papel de limitação da autoridade dos grandes proprietários, crucial para as mobilizações. O que ele não percebeu é que esse legalismo camponês não era inato. Foi construído em associação a noções de direitos que remontavam à Era Vargas (Dezemone, 2008, p.233-235).O segundo aspecto foi a ascensão de grupos políticos que disputaram os novos contingentes do campo que chegaram às

cidades e que se abriram a uma maior influência e presença das esquerdas em Pernambuco, entre 1955 e 1964. A eleição para a Prefeitura de Recife, em 1955, de Pelópidas Silveira, do PSB, o mesmo partido de Julião, deslocou do poder grupos que tradicionalmente controlavam a política local, identificados com o Partido Social Democrático (PSD). A partir daí, em 1958, Cid Sampaio chega ao governo estadual, apoiado por uma ampla aliança que reuniu da União Democrática Nacional (UDN) ao clandestino Partido Comunista Brasileiro (PCB). Isso contribuiu para a eleição de Miguel Arraes como governador em 1962. Na campanha, Arraes buscou o apoio dos trabalhadores rurais, e no governo abriu espaço para sindicalistas (Pereira, 2008, p.262-263)'. (DEZEMONE, 2016).

[193] 'A partir de 1960 observou-se um debate maior em torno do tema reforma agrária no cenário político. Nesta época quatro centros de reflexão se destacaram: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), setores reformistas da Igreja Católica, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e os economistas conservadores da USP. Nos setores reformistas da Igreja Católica a chamada doutrina social da Igreja teve papel fundamental para trazer o tema reforma agrária à tona. Nos anos seguintes estes setores da Igreja foram de grande valia na organização sindical no campo e defenderam a idéia da legitimação da propriedade fundiária com base no princípio da função social, princípio este que estaria presente também no Estatuto da Terra (1964), na Constituição da República (1988) e que viria suplantar a idéia da terra como mera mercadoria vigente desde a Lei de Terras de 1850. Os economistas conservadores da USP tiveram como principal liderança Delfim Netto, que posteriormente foi nomeado ministro da Fazenda. A tese dos economistas conservadores apresentou um plano de modernização agrícola que foi implementado nas décadas seguintes. Importante frisar que esta tese da modernização agrícola não respondeu aos questionamentos ético-sociais levantados pelos pensadores do PCB nem pela doutrina social da Igreja Católica, preocupando-se única e exclusivamente em combater os argumentos da necessidade de transformação da estrutura fundiária pela rigidez da oferta agrícola.' (MEDEIROS, 2013).

[194] 'Foi-se criando, com a chegada mais intensa das populações rurais nas cidades, buscando trabalho, residindo ou manifestando-se, um volumoso contingente sobre o qual o controle tradicional dos grandes proprietários deixava de incidir plenamente. As razões para a erosão dessa autoridade tradicional são variadas e foram exploradas em outra ocasião, relacionando-se até mesmo a efeitos não previstos no processo de produção e divulgação da legislação trabalhista que remontam à Era Vargas (Dezemone, 2008). O que importa, para os objetivos deste trabalho, é o fato de que a organização e representação desse volumoso contingente passaram a ser objeto de disputa entre agentes que pretendiam se apresentar e serem reconhecidos como "porta-vozes", nos termos de Luc Boltanski (1982). Concorreram agentes diversos, com variadas inclinações políticas, como partidos, militantes, religiosos, advogados, jornalistas e políticos. Uma das formas pelas quais se deu essa disputa foi a criação de organizações que congregavam e pretendiam liderar os camponeses em lutas e reivindicações. As Ligas Camponesas foram uma dessas organizações, mas não a única.' (DEZEMONE, 2016). Outra abordagem interessante foi realizada pela observação dos cinejornais oficiais da época: 'Os cinejornais oficiais produzidos pela Agência Nacional reforçavam o ideário trabalhista como pilar de sustentação das relações entre o presidente e a classe trabalhadora urbana e rural. A presença de Goulart em eventos e encontros com os trabalhadores e seus representantes terá um espaço de destaque no noticiário *Atualidades* veiculado pela Agência Nacional, sempre em tom combativo, a favor dos trabalhadores e com o discurso de superar as desigualdades sociais. Essa imagem pública elaborada pela Agência concorreu com outras imagens sobre Goulart e seu governo. Uma parte da imprensa, alinhada aos grupos mais conservadores, se mostrou resistente aos projetos de reformas propostos pelas esquerdas e foi bastante crítica da atuação de Goulart à frente da Presidência da República, acusando-o de tendências comunistas (TOLEDO, 2004). Em um período marcado pelo acirramento do

> [...] elaborou o estatuto do trabalhador rural, como a dizer: modifiquem-se as relações de trabalho mas preserve-se o direito de propriedade. (SAMPAIO, 1972).

anticomunismo, pela intensa mobilização social e pela radicalização política, a imagem pública de um governante é altamente disputada por aqueles que buscam legitimidade para suas ações (de apoio ou críticas) (ABREU, 2006).Aqui, parte-se da hipótese de que a imagem oficial de Goulart difundida pelos cinejornais apresenta um trabalhismo que incorpora em sua agenda as intensas mobilizações sociais dos anos de 1960, em especial, a partir do tripé reforma agrária, política externa independente e participação popular. Como propõe Ferreira (2004), ao construir uma imagem oficial vinculada às reformas de base, Goulart esvaziou as possibilidades de negociação com os grupos conservadores e de oposição. Por outro lado, caso cedesse às pressões dos setores oposicionistas, ameaçaria a sua imagem de político defensor dos interesses nacionais, dos trabalhadores e do desenvolvimento econômico autônomo. Assim, Goulart optou pela radicalização do trabalhismo (FERREIRA, 2004). Para Gomes (2005), ao optar pela manutenção da imagem de homem público que serve aos interesses dos trabalhadores em consonância com o ideário trabalhista, ampliou a desconfiança dos setores mais conservadores, favorecendo a coligação pró-golpe.' (MAIA, ALBERNAZ e MITSUE, 2018).

Nesta trajetória acidentada e sinuosa, houve a edição da Lei n° 4.132, em 62, dispondo sobre a desapropriação por interesse social e a Lei delegada n° 11, também em 62. As duas leis estavam acomodadas no sistema de desapropriação da constituição de 46 que não disciplinava formas punitivas pelo uso indevido da propriedade. (BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1962; BRASIL - SENADO FEDERAL, 1962)

Todos estes elementos devem ser utilizados com a observação de que os conteúdos das possíveis reformas de base, no campo, iam desde matérias referentes à distribuição de terras, melhora tecnológica produtiva geral, aos direitos laborais dos trabalhadores. Nestas várias formas cruzadas, ainda restava o espaço para as discussões sobre quais as formas de produção: por exemplo, qual a situação do trabalhador no campo, se uma miríade de pequenos camponeses ou de camponeses integrados aos negócios da fazenda; a existência de latifúndios ou outra distribuição fundiária, contando com a modernização produtiva dos latifúndios. (MEDEIROS, 1989) [195]

No dia 06 de maio de 1960, portanto ainda antes da posse de João Goulart, e ainda no governo JK, o deputado do PTB do RS, Fernando Ferrari, apresentou o Projeto de Lei n° 1837. Ali estava a proposta de criação de legislação de proteção aos camponeses[196] (ver anexo). (BRASIL - PL 1837/1960, 1960)

Durante o segundo semestre do ano de 1960 o projeto passou pela mão de duas relatorias. Em novembro de 1960 é nomeado o terceiro relator. O Deputado Tarso Dutra, do PSC gaúcho, e que depois viria a ser o Ministro da Educação do governo militar, e depois Senador biônico na indicação de 1978. No começo de 1961 o projeto recebeu a aprovação de tramitação em regime de urgência. O projeto tramitou pelas Comissões de legislação social, economia e constituição e justiça. Posteriormente foi solicitada a participação da Comissão de Finanças da Câmara.

[195] Sobre a preocupação de Jango com a reforma agrária: 'Uma das principais bandeiras do então presidente da República João Goulart (1919-1976), a reforma agrária esteve no centro do embate político que antecedeu o golpe de 1964. Pouco antes da queda de Jango, que deu início a 21 anos de ditadura militar, as expectativas de realização de uma ampla reforma agrária motivaram inúmeros debates entre os senadores.

"O único objetivo é desapropriar o latifúndio improdutivo", argumentava no Plenário, no dia 4 de março, o então senador Arthur Virgílio (AM), líder do PTB, partido de Jango, tranquilizando os fazendeiros que estivessem trabalhando e produzindo. "Mas uma atitude que não encontrará meios de recuar é a de alcançar essas terras que não merecem respeito, que são esse latifúndio nocivo ao país, que é motivo de atraso à nação. O latifúndio antissocial, o latifúndio anti-humano", afirmou.

A proposta de Jango estava ancorada em uma mudança constitucional que permitiria a desapropriação de terras com pagamento a longo prazo, na forma de títulos da dívida agrária. Mas deputados e senadores derrotaram o governo e mantiveram a norma segundo a qual as desapropriações para fins de reforma agrária seriam efetuadas mediante pagamento antecipado, em dinheiro. O que, na prática, inviabilizava um amplo programa de reforma agrária, dado o alto custo.Em 1964, de acordo com o Anuário Estatístico Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população era de 79,8 milhões de pessoas. O número dos que viviam em área rural alcançava 33 milhões. A produção agrícola, porém, não chegava a atender plenamente ao mercado interno. O latifúndio fazia parte da paisagem na maior parte do país. A massa de trabalhadores rurais era mal remunerada e vivia situação de penúria. Nesse clima, crescia o clamor por reforma agrária. As Ligas Camponesas, organizadas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) após o governo Vargas, ganhavam corpo sob a liderança do pernambucano Francisco Julião (1915-1999), no fim dos anos 50 e no início dos anos 60. Julião foi eleito deputado em 1962. No outro lado do embate, estavam os grandes proprietários de terras, muitos dos quais eram parlamentares. Na queda de braço com o Congresso, Jango buscou apoio popular, e no dia 13 de março de 1964, no "Comício das Reformas", na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, anunciou em discurso para 200 mil pessoas a desapropriação de terras às margens de rodovias, ferrovias, açudes públicos federais e as beneficiadas por obras de saneamento da União. "Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da Supra. Assinei-o com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior de nossa pátria. Ainda não é aquela reforma agrária pela qual lutamos. Ainda não é a reformulação do nosso panorama rural empobrecido. Ainda não é a carta de alforria do camponês abandonado. Mas é o primeiro passo: uma porta que se abre à solução definitiva do problema agrário brasileiro", disse Jango, na Central do Brasil, em discurso transmitido pelo rádio. "O que se pretende é tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável", continuou. No Congresso, o clima esquentou ainda mais. O comício foi encarado por parlamentares de oposição como sinal de que o governo decidira partir para o confronto. "Se por trás do presidente da República estão elementos conturbadores, provocadores e agitadores, que pretendem levar o presidente da República à campanha de descrédito do Congresso, tudo isso excede os limites, atenta contra o regime, põe em risco o regime democrático, como se fosse um plano inclinado, no qual, após meio caminho, ninguém pode retornar", discursou no dia 17 de março de 1964 o então senador João Agripino, da UDN da Paraíba. "O presidente da República violou a Constituição federal. O presidente da República violou a lei", bradou no dia 18 o senador Daniel Krieger, da UDN do Rio Grande do Sul, sob o argumento de que Jango fizera um comício em área não permitida pelo então governo da Guanabara. No dia 30 de março, outro udenista, o senador pelo Espírito Santo Eurico Rezende, chamava Jango de "carbonário", por sua posição "no terreno da reforma agrária". Para o parlamentar, tal comportamento afastaria João Goulart de seu patrono político, Getúlio Vargas (1882-1954), o qual seria favorável "a uma

No dia 10 de maio de 1961 a matéria foi à discussão no plenário da Câmara. Houve a discussão e votação de várias alterações propostas e sugeridas pelas Comissões envolvidas. Em julho de 61 a matéria estava aprovada na Câmara e foi remetida ao Senado Federal. Durante todo o segundo semestre de 61, e primeiro semestre de 62, a matéria foi objeto de apreciação pelo Senado Federal. Em setembro de 62 retornou à Câmara haja vista a apresentação de substitutivo pela Casa Alta. Finalmente, em 25 de janeiro de 1963 foi concluída a votação e encaminhado à sanção presidencial. Em 2 de março de 62 houve a sanção presidencial e a publicação da matéria. Como houve alguns vetos presidenciais, a apreciação definitiva, com a manutenção de alguns vetos e a derrubada de outros, ocorreu em junho de 63.

reformulação da nossa estrutura fundiária, mas sem alteração da Constituição de 1946". Do outro lado, o senador Arthur Virgílio usava toda sua verve para defender o presidente, a proposta do governo e o então deputado gaúcho Leonel Brizola (1922-2004), tachado pelos udenistas de "subversivo". Arthur Virgílio acusava a UDN de pregar contra a democracia. Mas o caminho do golpe de Estado já estava delineado.' (VALTER GONÇALVES JR., 2014)

[196] A medida do alcance da questão agrária nos debates da época pode ser visualizada pelo fato do Deputado Federal Fernando Ferrari ter recebido na eleição de 1958 a maior votação de um Dep. Federal em todo o Brasil: mais de 140 mil votos. Outro aspecto a ser medido é que o Deputado representava ala oposicionista tanto ao grupo alinhado com o então Governador Leonel Brizola, como ao então Vice-Presidente João Goulart. No final dos anos 60 era dissidente do PTB e, depois, acabou militando no PDC.

A análise da estrutura da lei aprovada revela que todas as lacunas mencionadas nos tópicos anteriores, e que traziam os problemas de regulação do trabalho no campo, estavam contemplados no novo estatuto. O projeto apresentava a seguinte lógica de distribuição e de tratamento de matérias:

A matéria estava distribuída em 9 títulos: TÍTULO I Do Empregador Rural e do Trabalhador Rural; TÍTULO II Das normas gerais de proteção do trabalhador rural; TÍTULO III Das normas especiais de proteção do trabalhador rural; TÍTULO IV
Do contrato individual do trabalho; TÍTULO V Do contrato coletivo de trabalho rural; TÍTULO VI Da Organização Sindical; TÍTULO VII Dos dissídios e respectivo julgamento; TÍTULO VIII Do processo de multas administrativas; TÍTULO IX Dos serviços sociais.

O feito da nova legislação foi o de enquadrar toda uma categoria de pessoas em atividades no campo dentro do conceito de trabalhador/a rural. Assim disciplinou a nova Lei:

> Art. 1° Reger-se-ão por esta Lei, as relações do trabalho rural, sendo, nulos de pleno direito os atos que visarem a limitação ou a renúncia dos benefícios aqui expressamente referidos
> Art. 2° Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro.
> Art. 3° Considera-se empregador rural, para os efeitos desta lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural, em caráter temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos. (BRASIL LEI 4.214, 1964)

Com esta redação a nova lei procurava disciplinar o amplo campo de relações contratuais havidas no campo[197]. Note-se que a linha geral do projeto era a de que todas as atividades que envolvessem a mão de obra fossem, a partir de então, tratadas como relação de trabalho. A dubiedade persistiu com relação ao universo de posseiros, arrendatários e outras formas contratuais que, a despeito de parecerem formas de contratos sobre o uso da propriedade, a bem da verdade mantinham a relação de subordinação[198], disfarçada ou ostensiva, da mão de obra:

> Ao salientar que trabalhador rural é a pessoa física que presta serviços a empregador rural, o artigo marginado registra, a um só tempo, o elemento característico de todo e qualquer trabalhador – prestação de serviços a empregador rural – e o particulariza em relação aos demais trabalhadores. [...], como não podia deixar de ser, fica inserido na definição a principal obrigação do trabalhador: a execução de serviços. [...] É, sem dúvida, uma obrigação de prestar.
> [...]
> Destarte, dois são os elementos essenciais do conceito legal de empregador rural: a) pessoa física ou jurídica; b) explore atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural (em caráter temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos).(SAMPAIO, 1972)[199]

[197] Portanto, além da análise das pessoas e da atividade envolvida, para caracterizar o trabalho rural, o elemento espacial é fundamental: trabalho no campo, em terreno rural, ou na zona rural.

[198] Embora, curiosamente, o estatuto não tenha estampado o vínculo de subordinação, tal qual a CLT havia feito, há décadas. Isto não exclui a aplicação do conceito de subordinação à relação. O que o estatuto parece sugerir é que poderia haver convenção entre as partes com renúncia à subordinação. Outro ponto é que, diferente da CLT, o estatuto não exige que o empregador 'assuma os riscos da atividade'. Assim, por exemplo, pode ser admitida a partilha de riscos no caso de plantio em parceria trabalhador-empregador. Por certo que isto levanta enorme zona esfumaçada com o contrato de exploração da parceria do estatuto da terra, posteriormente editado (SAMPAIO, 1972).

[199] Cumpre lembrar que o trabalho eventual continuava fora da proteção do estatuto já que a lei destinava-se aos trabalho com o devido decurso de tempo. Isto tem impacto se se considera a grande quantidade de gente com ocupações eventuais no campo. Este universo continuava a ser regido pela legislação civil ordinária.

A linha de corte com o trabalho urbano encontrava-se no parágrafo primeiro, do art. 3° da Lei, e no caput do próprio artigo. Com esta redação a lei estipulava a definição de dois sistemas legais de regulação do trabalho: o trabalho urbano e o trabalho rural. Não que a divisão não houvesse antes. O que trouxe de novo foi o fato de conter a disciplina do segundo, matéria até então ausente na legislação brasileira:

> § 1° Considera-se indústria rural, para os efeitos desta lei, a atividade industrial exercida em qualquer estabelecimento rural não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho. (BRASIL LEI 4.214, 1964)

Interessante que a lei disciplinou em vários artigos a remuneração do trabalho, com regras desde o máximo de descontos por prestações que não fossem pecuniárias, até a obrigatoriedade de remuneração pelo trabalho pelo salário mínimo nacional (que à época era regionalizado). Com isto procurava superar a ausência de economia monetária no trabalho do campo, ainda sujeita às formas de remuneração não pecuniárias, com alojamento/habitação, alimentação, e outras formas sem expressão monetária:

> Art. 28. Qualquer que seja a forma, tipo ou natureza do contrato, nenhum trabalho rural assalariado, poderá ser remunerado em base inferior ao salário mínimo regional.
> Art. 29. No total da remuneração a que tiver direito o trabalhador rural, poderão ser descontadas as parcelas correspondentes a:
> *a)* aluguel de casa de residência do empregado, se ela se achar dentro do estabelecimento rural, até o limite de 20% (vinte por cento do salário mínimo);
> *b)* alimentação fornecida pelo empregador, a qual deverá ser sadia e suficiente,...VETADO ... VETADO, para manter o estôrço físico do trabalhador, não poderá ser cobrada a preços superiores aos vigentes na zona, não podendo o seu valor mensal ser superior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo regional;
> *c)* adiantamentos em dinheiro;
> [...]
> § 1° As deduções acima especificadas deverão ser expressamente autorizadas no contrato de trabalho, sem o que serão nulas de pleno direito, como o serão outras quaisquer não previstas neste artigo. (BRASIL LEI 4.214, 1964).

Rompendo com as relações até então estabelecidas, a lei trazia série de normas protetivas às mulheres. Ponto de destaque ao fato de vedar a dispensa por motivo de casamento, prática que ocorria nas relações contratuais anteriores. Além desta proteção, avançava em matéria de proteção à gestação. Trouxe a proteção à gestação e a previsão de cobertura de seguridade social à gestante.

O trabalho do menor foi regulamentado inclusive com a previsão de proibição do trabalho aos menores de 14 anos. Isto procurava coibir o uso generalizado da mão de obra familiar com farta exploração de infantes. Mais ainda, o estatuto previa a obrigatoriedade de funcionamento de escolas nos estabelecimentos onde houve mais de 50 famílias alojadas.

Outro aspecto da lei foi a previsão de criação de rede de prestações sociais aos trabalhadores do campo. Nesta categoria, de maneira diversa aos outros dispositivos legais, houve a inclusão de todas as categorias de trabalho no campo, não só os assalariados, mas também aqueles que desenvolviam atividades no campo em sistema de contratos da terra, e até mesmo os empregadores rurais. Exigia-se a contribuição para os benefícios de auxílio à doença e aposentadoria. As demais prestações cobertas pelo orçamento global do sistema. A origem dos recursos do fundo era do custeio por todas as atividades de produção do setor agrícola. O recolhimento fazia-se pela produção em geral, como forma de tributação pela circulação/produção:

> Art. 158. Fica criado o "Fundo Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", que se constituirá de 1 % (um por cento) do valor dos produtos agro-pecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias daquela colocação.
> [...]
> Art. 159. Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários - IAPI - encarregado, durante o prazo de

cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior. diretamente, ou mediante Convênio com entidades públicas ou particulares, bem assim incumbido de prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que forem realizadas com essa finalidade.

Parágrafo único - A escrituração do Fundo referido no artigo anterior será inteiramente distinta na contabilidade do IAPI e sua receita será depositada no Banco do Brasil S. A, sob o título "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", à ordem do IAPI.

[...]

Art. 164. O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros, os seguintes serviços:

a) assistência á maternidade;
b) auxilio doença;
c) aposentadoria por invalidez ou velhice;
d) pensão aos beneficiários em caso de morte;
e) assistência médica;
f) auxilio funeral;

[...]

§ 1° - Os benefícios correspondentes aos itens "b" e "c" são privativos do segurado rural. (BRASIL LEI 4.214, 1964).

A lei previa de maneira sistematizada a organização associativa laboral pelos sindicatos. O texto foi minucioso em lista de competências e prerrogativas dos sindicatos, além das formas de funcionamento e de atuação. Como era próprio da sistemática laboral, o reconhecimento da regularidade dos sindicatos dependia da carta de reconhecimento do Ministério do Trabalho.

A lei estipulava regras de entabulamento das relações laborais sob a forma de contratos individuais ou de contratos coletivos. As formas de contratos coletivos mostravam que a lei tinha o propósito de emprestar paridade de armas aos camponeses, ao permitir que a organização dos trabalhadores pudesse estabelecer formas inovadoras de regulação do trabalho. Vedava-se o retrocesso dos direitos já estipulados na lei, ou mesmo a renúncia ao mínimo já estabelecido em lei.

Com o advento da nova lei a tradicional regulação sob as vestes de obrigações civis era modificada. Na verdade, como a própria mensagem de veto presidencial já mencionava, o texto dava a roupagem de trabalho assalariado ao rurícola com vestes mui próximas àquelas já utilizadas na CLT, voltada ao trabalho urbano. E como o mesmo veto presidencial já dizia, o problema era um problema de eficácia, já que 'atribui encargos ao poder executivo sem, no entanto, aparelhá-lo para o seu cumprimento integral'.

Aspecto crucial é que além dos já citados problemas de realização eficacial, a lei não foi acompanhada de outras 'reformas de base', quais sejam, a lei de reforma agrária, e também de disciplina para o universo de posseiros que não podiam ser subsumidos à categoria de trabalhadores empregados. Ou mesmo dos pequenos proprietários. Vários eram os projetos em tramitação, vários eram os discursos em circulação, mas o governo João Goulart não conseguiu realizar a transformação da propriedade, da posse e do uso do solo rural.

Desta forma, o caminho de modificação do sistema agrário indicava duas linhas: primeiro, a regulação do contrato de trabalho, tornando-o tutelado com a regulação da mão de obra, e não com a tutela de situações anteriores de contratos que envolviam mistos de posse e trabalho. Segundo, a criação de uma rede de proteção social capaz de oferecer as prestações materiais indispensáveis como saúde, educação, previdência, entre outros.

Os demais itens da reforma do campo mantinham-se lacunosos: o tratamento do universo de camponeses que mantinham vínculos contratuais de posse, ou mesmo de pequenos proprietários. E a própria reforma agrária. O centro de gravidade do estatuto era o de trabalhadores empregados, ou seja, que tinham subordinação, obedeciam à hierarquia, e tinham elementos relacionados à posse de forma acidental (quase sempre na forma de alojamentos e habitações marginais à lavoura). Os demais trabalhadores que tinham a posse como elemento central da relação econômica jaziam sem regulação. Na verdade, como visto acima, a regulação limitava-se à proteção social.

Num quadro simplificador, tem-se o seguinte:

Padrões de regulação após o estatuto de 63			
Trabalhador empregado	Proteção laboral assemelhada ao	Proteção pela rede de prestações	Aspectos possessórios marginais;

	trabalhador urbano	sociais do Estado – saúde, educação, aposentadoria.	limitados à proteção do vínculo empregatício e das condições do trabalho.
Trabalhador não empregado	Sem proteção laboral	Idem	Ausência de formas específicas de regulação dos contratos de posse e de uso da propriedade; manutenção das regras do CC.

Noutros aspectos:

Trabalhador empregado	Vedações e limitações à remuneração sem pecúnia; vedações e restrições às combinações de contratos de uso da mão de obra mediante uso, posse ou ocupação da terra.
Trabalhador não empregado	As normas continuavam sendo as normas do CC; regulação de formas como comodato ou de direitos reais limitados.

A edição do estatuto de 63 sugere uma interpretação crítica de alguns escritos historiográficos sobre o governo João Goulart. Especialmente aqueles que acentuam as caricaturas do populismo, ou mesmo da dubiedade e timidez do governo. A edição do estatuto representou a definição institucional e normativa de uma rede de proteção social, típica do *welfarismo* do pós-guerra, e ainda não desenvolvida no Brasil, até então.

Numa análise crítica, o estatuto não foi somente uma edição de normas protetivas laborais. Foi isto e mais a rede de proteção social.

Neste ponto, alguns aspectos de destaque:

A edição a norma de proteção laboral atingia o universo do maior percentual de trabalhadores da época, e atacava o universo marginalizado dos trabalhadores rurais, com um histórico de omissão legislativa.

A pretensão da rede de proteção social iria incluir um universo considerável de pessoas já que contemplava também os trabalhadores não empregados, como pequenos proprietários, arrendatários, entre tantos.

A leitura dos tentos do governo João Goulart não pode ser realizada pela inclusão ou exclusão da norma de reforma agrária. Isto seria sonegar a imensa contribuição aos direitos sociais e à proteção laboral.

5 A DITADURA E AS ESTRATÉGIAS PARA OS CAMPONESES. A ARTICULAÇÃO LEGISLADORA. RUPTURAS E NOVOS PADRÕES.

Este capítulo é dedicado à análise das formas jurídicas com as quais o trabalho no campo, e o trabalhador do campo foram tratadas pela ditadura, até o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1973. Para isto serão expostas as contextualizações com base nas fontes de direito legislado. Outra fonte de análise e de observações serão os documentos de discursos presidenciais produzidos na ditadura, desde o golpe, em 64, até o advento e promulgação do Estatuto do Trabalhador rural.

O objetivo deste capítulo é a construção de narrativa de que o conceito de estratégia envolve a atividade legisladora. No caso, o objetivo da narrativa é o de mostrar como a edição do Estatuto do trabalhador rural, em 73, foi ordenado com escalas de conteúdo, tempo e de conformação material. No capítulo a narrativa mostra como as ações legisladoras e repressivas montam as bases normativas e materiais para o advento da nova regulação do trabalho. Isto se fez com a caminhada do Estatuto da Terra, a repressão sindical – ver 3.6 acima, a legislação de seguridade social para o campo, sem desprezar movimentos táticos de legislação e de promoção institucional (como as políticas de colonização e de ocupação territorial).

5.1 DITADURA, PROJETO POLÍTICO, ESTRATÉGIAS E TÁTICAS.

Para a interpretação das ações da ditadura, e especificamente de qual o contexto de produção dos textos legislados, e da teleologia destes textos, valer-se-á inicialmente das interpretações havidas pela teoria das estratégias de Estado e de gestão. Fez-se neste contexto estabelecer recortes espaciais e temporais, com enfoque

interdisciplinar, apropriando-se inicialmente desta área do conhecimento, com as imbricações, na explicação das últimas transformações da sociedade.

Para esta contextualização utilizar-se-á a relação entre estratégia, direito e história. Phillip Bobbit acentua a relação entre estratégia, história e direito da seguinte maneira[200]:

> Law, strategy, History – three ancient ideas whose interrelationship was perhaps far clear to the ancients than it is to us [...]
> History, strategy and law make possible legitimate governing institutions. For five centuries, the operation of these institutions bas been synonymous with the presence of the modern state, and so we may be inclined to think of the subjects of these disciplines – history, strategic studies, jurisprudence – as mere manifestations of the state.
> The State exists by virtue of purposes, and among these are a drive for survival and freedom of action, which is strategy; for authority and legitimacy, which is Law; for identity, which is history. [...] there is no State without strategy, law and history [...]. To put it differently, there is no State without strategy, law and history, and, to complicate matters, these three are not merely interrelated elements, they are elements each composed at least partly of the others. The precise nature of this composition defines a particular State and is the result of many choices. States may be militarist, legalistic and traditional to varying degrees, but every State is some combination of these is some combination of these elements and can be contrasted with every other State – and with its own predecessors – in these way (BOBBITT, 2002).

Portanto, a partir de 1964 há a definição de um novo regramento ou ordenamento adequado ou desenhado para determinada estratégia. Neste ponto cabe dizer que a ideia de P. Bobbitt de estratégia pode ser tomada como o projeto político de alcance global. Assim, a partir de 1964 implanta-se um projeto político para o Estado que, nas palavras anteriores de Bobbitt, é a

---

200 'Strategy is the way to achieve an objective with political implications, or as supported by Clausewitz (1984/1976, p 20) war is the continuation of politics by other means, that must have repercussions on the political environment, thus, strategy limits or prohibits the use of force; according Betts (1997), security includes concepts that differ from a military standpoint, consequently, security and strategy are categorical imperatives that come together.' (CHAVARRO MIRANDA e RIANO CRUZ, 2017)

estratégia do Estado brasileiro. Como se verá na sequência, este projeto estava encapsulado dentro das linhas de uma doutrina de segurança nacional[201].

[201] As origens históricas da DSN podem ser encontradas no texto de Nilo Dias de Oliveira: 'A dimensão dessa doutrina não se tratava apenas de uma mera participação no intenso embate político nacional que ocorria na sociedade civil e nas Forças Armadas naquela conjuntura, mas sim um projeto de hegemonia que se transformaria em um arcabouço teórico eficaz na consolidação da autocracia burguesa bonapartista pós 64. Dentro dessa visão, somente os militares seriam capazes de alterar o caráter, a cultura e a índole do povo brasileiro.' O autor analisa a influência da ESG na formação da doutrina e apresenta alguns conceitos sobre esta doutrina. (OLIVEIRA, 2010). Outra ilustração sobre como se formou a DSN no pensamento brasileiro em Vanessa Dorneles: 'Além de cooperar nas funções de expor a doutrina e a política de segurança nacional, a partir do golpe de 1964, mais do que um centro de estudos, a Escola exerceu a função de núcleo de formação intelectual do poder civil-militar, cuja finalidade maior foi sustentar o discurso de que o governo militar, sustentado por elites civis e econômicas, teria condições técnicas e legitimidade para enfrentar os desafios do desenvolvimento nacional. Não por outra razão, a presença de civis contribuiu para reverter o paradigma brasileiro de que os militares careciam de legitimidade para governar (PESSOA, 1971, p. 120; STEPAN, 1975, p. 101 e 107). Dentro do pensamento da segurança nacional, a ESG deveria reunir a elite dirigente do país, a quem incumbiria "captar e interpretar os interesses e as aspirações latentes do povo" (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1976, p. 227).[...] As características dos integrantes da ESG (seja como membros permanentes, seja como colaboradores ou alunos) indicam seu papel estratégico de articulação entre o aparato burocrático estatal, os interesses econômicos e as elites militares e civis interessadas em sustentar o discurso da segurança nacional - que, por sua vez, relacionava-se diretamente com uma preocupação desenvolvimentista. A Escola representava um ponto de encontro e, concomitantemente, um roteador de ideias que visavam manter o controle social através da fórmula do combate ao inimigo interno (seja para a implantação de projetos econômicos, seja para a manutenção de espaços de poder e de influência dentro ou a partir do Estado).' (SCHINKE, 2018). Para a definição do conceito de segurança é importante apresentar os pontos críticos descritos por D. Baldwin: 'As Buzan rightly points out, a concept of security that fails to specify a 'referent object' makes little sense.4° For Buzan, however, a simple specification, such as 'the state' or 'the individual', does not suffice. Since there are many states and individuals, and since their security is interdependent, he argues that the 'search for a referent object of security' must go 'hand-in-hand with that for its necessary conditions'.41 As noted above, however, this approach confuses concept specification with empirical observation. For purposes of specifying the concept of security, a wide range of answers to the question, 'Security for whom?' is acceptable: the individual (some, most, or all individuals), the state (some, most, or all states), the international system (some, most, or all international systems), etc. The choice depends on the particular research question to be addressed. [...] Individuals, states, and other social actors have many values. These may include physical safety, economic welfare, autonomy, psychological well-being, and so on. The concept of national security has traditionally included political independence and territorial integrity as values to be protected; but other values are sometimes added.[...] Security, according to Wolfers, is a value 'of which a nation can have more or less and which it can aspire to have in greater or lesser measure'.44 Writing during the same period as Wolfers, Bernard Brodie observed that not everyone views security as a matter of degree.[...] Those who use the term security usually have in mind particular kinds of threats.

O conceito de estratégia carrega, na origem, uma forte carga de conteúdos hauridos da atividade militar. A utilização dos termos estratégia e tática é recorrente na literatura do Estado e teoria política. O conceito circula com variantes desde os escritos de Sun Tzu, 'De re militari' de Vegetius, 'A arte da guerra' de Maquiavel aos 'Princípios da guerra', de C. Clausewitz. Na verdade, em alguma medida a utilização já fugiu aos termos bélicos originais. A. Gramsci, por exemplo, descortina o cenário de guerra de movimento, contraposta à guerra de posição. Mais ainda, Gramsci insere o conceito de hegemonia como delineamento geral da conquista do poder e do E(MAQUIAVEL, 1675 -2004; RENATUS, 1797-2001)[202].

Com o tempo a palavra estratégia foi incorporada à política e, em certa medida, também à administração privada e empresarial[203]:

Home security systems, for example, are usually directed at potential burglars; and national security systems are often directed at other states. Since threats to acquired values can arise from many sources, it is helpful if this dimension is clearly specified.[...] Like wealth, the goal of security can be pursued by a wide variety of means. Wolfers devotes considerable attention to making it clear that many different policies may plausibly be adopted in the pursuit of security.[...] The pursuit of security always involves costs, i.e., the sacrifice of other goals that could have been pursued with the resources devoted to security. Specification of this dimension of security policy is important because writers sometimes imply that costs do not matter. One writer, for example, defines national security in terms of the protection of core values, which he describes as 'interests that are pursued notwithstanding the costs incurred' (BALDWIN, 1997).

[202] O modo de pensar sobre a guerra teve grande incremento no século XIX (PROENÇA JR. et. al., 1999). A existência de condições industriais vai permitir o início do grande desenvolvimento da artilharia que modificaria para sempre o cenário das guerras, não somente no sentido dos armamentos, mas também no deslocamento de tropas. (SANTOS e FERREIRA, 2013)

[203] A estratégia dos estados é elemento de ordens democrática ou, como no caso em estudo, de períodos autoritários. Interessante notar que as dificuldades na identificação de estratégias para o período democrático caracterizem os estados latino americanos: 'A partir de la segunda mitad de la década de los 2000, diversos países comenzaron a divulgar sus respectivas estrategias. Han sido pioneros en esta tarea Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, España, Australia y, en Latinoamérica, Brasil. Sin embargo, la inquietud o, más bien, la preocupación por los asuntos concernientes a la seguridad y defensa —que, en definitiva, se ocupan de la supervivencia de los miembros y bienes de una comunidad— se remonta al inicio de la historia humana. Es relevante clarificar qué significan estos dos conceptos y cuál es su campo de acción para entender la importancia de que se desarrollen estrategias al respecto.De acuerdo con Ugarte (2012), en América Latina el significando de estas nociones es bastante amplio; de hecho, ambas tienden a fundirse y confundirse en la idea de *seguridad nacional*. Uno de las interrogantes que el autor deriva de dicha

> Já no início do século XX, o General Von Moltke definiu estratégia como "a adaptação prática dos' meios postos à disposição do general para o alcance do objeto (objetivo) em vista. Esta definição coloca o general outra vez subordinado ao governo que serve, já que não é ele quem decide sobre os meios de que vai se utilizar. Neste caso, o governo estabeleceria a política de guerra (em inglês *war policy* e não *politics)*, o que vem aumentar a confusão.
> Por outro lado, esta definição também indica as possibilidades de quem define os meios e os objetivos (o governo) de alterá-los bem como de substituir o general, se não gostar da adaptação prática que este estabeleceu.
> O governo pode achar que os meios de que dispõe são insuficientes para os objetivos, que a oportunidade não é boa etc., e estabelecer uma estratégia de escopo limitado. Então, começamos a criar confusão com outro termo militar que é a tática. Como vimos anteriormente, usa-se, também, para estratégia os termos "grande tática", cujo sentido também se alterou do século XVIII para hoje.
> A utilização de estratégias limitadas leva a táticas indiretas que visam minar a resistência do inimigo, reduzindo o risco de uma confrontação direta mal sucedida. Quando isto ocorre, mais entrelaçados ficam os conceitos. A forma direta de ataque é um risco militar muito alto, daí a predileção dos generais pelos movimentos de flanquear o inimigo (BETHLEM, 1981).

---

amplitud, es por qué en la región se hace difusa la distinción entre agresión externa y conservación del orden interno, siendo que en gran parte del resto del globo estos conceptos están diferenciados.Para comenzar a desentrañar la respuesta, hay que referirse al significado de *seguridad*. En primer lugar, esta se relaciona directamente con la idea de *amenaza*, vale decir, con el indicio de peligro o riesgo. Las medidas que se adopten para atenuarlos tienen que ver con las características y magnitud de la amenaza, y con los medios y decisiones que se tomen para evitar el daño (Ugarte, 2012). La *seguridad nacional*, por su parte, se fundamenta en los mismos principios antes expuestos, pero hace alusión directa a los elementos que amenazan los valores constitutivos del Estado, a saber, soberanía, independencia e integridad territorial. Habitualmente, en este sentido, se considera como la mayor amenaza un ataque armado por parte de otro país. Sin embargo, según Ugarte (2012), autores como Jordan, Taylor y Korb (1994) establecen que existen otros modos de amenazar los intereses vitales de una nación, como lo son eventos que atenten contra los intereses económicos o políticos de un país —como el bloqueo económico—, sin los cuales la vitalidad del Estado en cuestión se vería seriamente mermada. En este sentido, la *seguridad* se entiende como multidimensional e interdependiente, pues "las medidas militares que un Estado adopte para preservar su propia seguridad afectan la seguridad de los restantes Estados, tanto objetivamente, como por las percepciones que genera en los restantes Estados" (Ugarte, 2012, p. 6).’ (RIVEROSA, 2014).

O regime ditatorial instalado em 1964 apresentou variações de realização ao longo dos 25 anos de duração. Estas variações são o objeto de problematização para a definição, ou contextualização, ou interpretação de destinos, projetos ou estruturas[204]. Dentro destes destinos, projetos ou estruturas situa-se uma determinada linha de ação, a concentração de esforços, a modelagem de instituições e a instituição de normas para a economia agrária e para os homens e as mulheres do campo[205]:

> No Brasil, desde o golpe de 1964, estava claro que não seria possível segurança sem desenvolvimento e que apenas o desenvolvimento garantiria a segurança. Em seu discurso de posse, Castello Branco já vinculava o golpe ao progresso e, em 1974, Emílio Médici abriu sua mensagem ao Congresso Nacional afirmando que sua política seguiria "os postulados estabelecidos, desde o primeiro momento, pela Revolução de Março, cujo objetivo fundamental consistia em acelerar o crescimento da economia" (BRANCO, 1964). Em alusão ao sistema capitalista, esse impulso econômico seria realizado com base na "melhor doutrina", consagrada pela "experiência internacional" (MÉDICI, 1974, p. 5). A

---

[204] 'Por otro lado, *estrategia* se define como aquel conjunto de actividades destinadas a conseguir un objetivo, estableciendo reglas que aseguren una decisión óptima al respecto. En este orden de ideas, es relevante que los países desarrollen este tipo de documentos, pues contribuyen a priorizar y a ordenar a largo plazo las decisiones que se tomarán en un área tan sensible como es la seguridad, que busca salvaguardar la esencia misma del Estado. Del mismo modo, y por su naturaleza más práctica, la estrategia de seguridad debería ser acompañada por una *política de defensa*, considerada como aquella determinación material que concreta los lineamientos generales expuestos en la *estrategia*.' (RIVEROSA, 2014).

[205] 'Considering the indivisibility proposed by Betts (2000), two major schools are exhibited in terms of strategy, first, of Anglo-Saxon origin presents security as a main object of study coupled with strategic principles; researchers belonging to this school include Baldwin (1997), Freedman (1998) and Baylis, Wirtz and Cohen (2002). The second school proposes that strategic studies must be treated in a marginal manner or be eliminated and focus exclusively on security studies; representatives of this school include Krause-Williams (1996) and Beier and Arnold (2005).From that perspective, a conceptual debate arises discussing definitions of strategy, while considering security topics, in such a way that Buzan (1998) refers to the widened security agenda. In this sense, the classical definition for strategy refers to planning and management of military operations, where logistics must be synchronized, and enemy's capacities analyzed in order to deploy actions looking to achieve pre-established objectives, thus becoming political victories. This orientation comes from war savvy representatives such as Gray (1999), Couteau-Bégarie (1999) and Luttwak (2002). However, this vision has been reassessed due to new characteristics found in modern conflicts, further evidencing that threats are no longer originated from interstate wars, but from elements beyond the military atmosphere.' (CHAVARRO MIRANDA e RIANO CRUZ, 2017).

> ideia foi repetida na mensagem encaminhada ao Congresso, por Ernesto Geisel, em 1975, ao afirmar que todos os governos "oriundos da Revolução de 1964" procuraram ser fiéis ao mesmo ideário político sintetizado no binômio do Desenvolvimento e da Segurança. No mesmo texto, o Presidente vangloriou-se pela criação do slogan "um máximo de desenvolvimento possível, com um mínimo de segurança indispensável" (GEISEL, 1975, p. 7). (SCHINKE, 2018).

Estas variações de ações incluem as normas e as instituições em determinada perspectiva de análise. Esta perspectiva pode fazer com que as normas e as instituições sejam partes de ação maior, ou sejam partes princípio de outras ações menores[206].

Com isto quer-se dizer que a estratégia pode ser objeto de variações a depender da hierarquia e do ponto de vista do observador. Por isto, a estratégia geral e global pode-se dizer que seja o projeto político geral. Descendo na hierarquia, mas aprofundando-se no grau de determinação e de segmentação, há estratégias para setores, grupos, territórios. Há também a possibilidade de variações no aspecto temporal das ações, podendo-se falar de movimentos ou ações curtas, ou instantâneas, a tática[207].

---

[206] A edição da Revista de Informação Legislativa de 1968 trouxe a seguinte seção: 'Segurança nacional e assuntos correlatos'. O texto inicial é o seguinte: 'Atendendo à delicada solicitação da diretoria desta revista, oferecemos aos seus leitores a presente bibliografia sobre 'segurança nacional e assuntos correlatos'. A editoria da revista fez uma lista de obras sobre o tema acreditando que ali podia fornecer subsídios à formulação intelectual das estratégias do Estado brasileiro, dentro da DSN. (DIRETORIA DA BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL, 1968).

[207] 'Es preciso reconocer que Brasil tuvo sus propios teóricos de la Seguridad Nacional que no homologaron mecánicamente el interés norteamericano con el brasileño, lo cual no sucedería en otros países de la región. Ello se debió a una política exterior de largo aliento que se inició con la decisión de Getulio Vargas de participar en la Segunda Guerra Mundial a cambio de un proyecto económico significativo, tal como el desarrollode la siderurgia; de una dirigencia social capaz de transformarse en una burguesía interesada en comerciar con las ex colonias portuguesas de África, al margen de la opinión norteamericana; y, quizás, a la capacidad política de figuras como el General Golbery Couto e Silva, teórico de la seguridad nacional y dirigente de la dictadura militar, quien, después de 1974, se transformó en el impulsor a la transición a la democracia política.[...] que había derrocado a un partido o grupo político para luego llamar a elecciones y devolver el gobierno a los civiles; se trataba de una acción cívico militar dirigida por los grupos socioeconómicos más influyentes, con sólidos apoyos en la clase política, en sectores medios, en la dirigencia de la Iglesia Católica y en los medios de comunicación más influyentes. Ellos habían acordado entregar la conducción

O acordo semântico provisório para este capítulo é o de a estratégia ampla e geral da ditadura seja tomada e mencionada como projeto político, ou como estratégia geral. As ações mais particularizadas, imediatamente abaixo do projeto geral, que envolvam setores ou grupos, como são os casos da economia e política para o campo, e para as camponesas e os camponeses, serão mencionadas como estratégia. As concretizações e os movimentos imediatos, particularizados tanto com relação à estratégia geral, como à estratégia específica, serão mencionadas como táticas[208].

---

política del país a sus Fuerzas Armadas para prevenir el supuesto avance del comunismo y refundar la República; su finalidad fue lograr el crecimiento económico en una alianza con el capitalismo transnacional norteamericano, el cual privilegiaría a Brasil como destino de sus inversiones. El golpe militar fue planeado con minuciosidad por la conducción de las Fuerzas Armadas que neutralizaron con anticipación a oficiales y suboficiales que podrían haberse opuesto a sus planes, dándoles de baja; en última instancia, hubiesen sido eliminados físicamente. Luego, con el mismo método, el Alto Mando militar supo evitar que apareciesen líneas disidentes a su proyecto político entre los oficiales castrenses. El proyecto económico de la dictadura fue un proceso no exento de pugnas entre los diversos grupos de interés nacionales y transnacionales. Se trató de generar una economía de mercado en la cual estuviese limitado el rol del Estado en relación a la era varguista. Sin embargo, no se trató de un modelo neoliberal, primero porque éste no se había impuesto en el mundo y, luego, porque civiles y militares que hegemonizaron el gobierno se inclinaban por la protección del mercado brasileño y cierta capacidad del Estado para negociar con el capital transnacional. El notable rol y perdurabilidad del economista Delfim Netto encarnó el rumbo adoptado. Sin embargo, referirse a un supuesto "milagro económico" brasileño no es consistente: durante la dictadura militar hubo un notable crecimiento del PBI pero él fue acompañado de una creciente desigualdad social. Los "milagros" logrados en Europa después de la Segunda Guerra y el "Plan Marshall" consistieron en la construcción de sólidos Estados de Bienestar.' (FERNANDEZ, 2014).

[208] 'If strategy is to be useful, there must be adequate criteria for judging between smart and stupid strategies and between reasonable and excessive risks. This must be done in terms of what decisionmakers know when they choose strategies, not what proves out after strategies are tried. Successful strategy must also achieve an objective at acceptable cost. The best strategy does so not just effectively but efªciently as well—at the lowest cost of any option. Acceptable cost cannot be determined easily or precisely, however, because there is no unit of account for weighing objectives and prices in the way that money provides for market exchange. Notions about acceptable cost may also prove very volatile, as political circumstances change or costs accumulate. (Economists know that sunk costs should not inºuence decisions, but psychologists know that they do.) There must be some judgment about acceptable cost, however imprecise it may be, or there is no basis on which to decide why some causes are worth ªghting for and others not. Because strategic choices depend on estimates about risks and subjective judgments about the value of the stakes, they are gambles. If there is scant danger of failure, counterproductive results, or excessive cost, the strategic problem is not challenging. If strategic decisions are gambles, however, it is hardly

Estas variações entre projeto político (estratégia geral), estratégias e táticas incluem as possibilidades de interpretações conjunturais e das micro ações e articulações da ditadura, mas também as intepretações dos aspectos macro, ou dos elementos estruturais do que foi a ditadura. Portanto, o ponto de partida é o de que a ditadura apresentou um projeto para o Estado e para a sociedade.

Embora haja a pluralidade e as variantes a díade tem o núcleo idealístico original, e que é adotado neste trabalho, de que a existência do Estado se faz por estratégia, opção por valores, ideologia e visão da função estatal. Três são as coordenadas básicas da estratégia: existe em função da existência e afirmação do Estado perante outras existências estatais, como desdobramento da soberania; é o elemento de legitimação interna, da validade e da imposição da ordem estatal entre os seus governados; é a uma realização histórica, da memória, dos mitos e da construção de narrativa da cultura de um Estado.

O sentido de longo termo, generalista e abstrato da estratégia é concretizado por outro sentido da existência estatal. Este outro sentido é mais operativo e de execução, de momentos e de curto prazo, cotidiano, com maior densidade e voltado às tarefas ordinárias do governo e do Estado, a tática.

---

reasonable to judge one as foolish simply because hindsight shows that it failed. The wisdom of a choice of action also depends on the objective it is meant to serve. Strategy may be immune to criticism if the objective could not fail to be achieved. For example, U.S. spokesmen declared that the objective of Operation Desert Fox—the four-day bombing of Iraq in 1998—was to "degrade" Saddam Hussein's capabilities. Any combat action would do that. Strategy cannot be faulted, however, just because the objective it serves is dubious to the observer, if it makes sense in terms of a different value of concern to the one making the decision. If the decisionmaker puts priority on a moral value that con°icts with material welfare (e.g., honor), even self-destructive behavior can be strategic. These quali ªcations put assessment on a slippery slope, where it becomes dif ªcult to discredit any strategic choice, and the concept of strategic behavior degenerates into indeterminacy and nonfalsi ªability.' (BETTS, 2000).

Para a contextualização das possíveis estratégias da ditadura envolvendo a questão do campo e dos camponeses, é necessário que se identifiquem algumas características de projeto político (estratégia geral, estratégia e tática). É preciso que se identifique o que se entende por estratégia e subsidiariamente por tática:

As estratégias e as táticas supõem as ações para realizar algo novo[209], e esta característica inovadora supõe a existência de um projeto político (uma estratégia geral). Portanto, há finalidades a serem alcançadas e que foram previamente imaginadas, ou planejadas, a política nacional, ou política de Estado. Estratégias e táticas encaixam-se dentro de uma gestão global que envolve vários projetos, a saber, a ditadura apresentou-se como algo novo e procurou organizar estratégias e táticas para gerir e realizar os projetos que tencionava implantar. Portanto, projetos ou políticas nacionais são realizados por estratégias e por táticas.

Isto exige o esquadrinhamento de projetos gerais e projetos específicos, de estratégias gerais e de táticas específicas. Para se definir o geral e o específico, e mesmo as estratégias e as táticas é necessário tomar-se o ponto de vista e a relação de observação e de tomada. Por exemplo, havia uma estratégia geral de mudança da economia com estratégias específicas para a economia agrária, e que supunham táticas de repressão de movimentos de trabalhadores do campo (SANTOS e FERREIRA, 2013).

As estratégias e as táticas têm que ter um recorte temporário porque duram apenas para tempo determinado, ou seja, existem para um fim previsto, ou imaginado. Uma estratégia se caracteriza por abrangência temporal maior enquanto a abrangência temporal da tática é reduzida se comparada à estratégia. Embora estratégia e tática sejam voltadas a

[209] Novo não é tomado como sinônimo de avançado, ou de transformador.

determinado tempo, deve-se compreender que todos os projetos são essencialmente infinitos. Isto se deve à inesgotável quantidade de necessidades criadas pelas demandas, mas, de outro lado, uma estratégia, ou tática, tem uma determinação finita. Ao se atingirem determinados objetivos, outros surgirão pela própria satisfação da necessidade anterior.

As estratégias e as táticas são voltadas aos fins únicos porque apresentam diferenças com relação aos outros projetos, voltados às outras finalidades. Assim, devem-se identificar que estratégias e táticas voltam-se às questões de economia do campo e ao homem do campo, na ditadura. Isto supõe a existência de projetos para o campo, e para a economia agrária e para o homem do campo, diferentes de outros projetos, anteriores ou posteriores àquele da ditadura, e também diferentes de outros objetos ou matérias.

Uma estratégia e uma tática se afirmam pela singularidade e pela exclusividade do objeto. Este objeto é único e deve, inclusive, ser situado entre os concorrentes. A situação de um projeto entre os concorrentes pode gerar diferenças de prioridades e de emprego de materiais, mas não que esta perca a singularidade e característica própria.

Estratégia e táticas envolvem riscos porque, apesar de imaginadas ou pensadas, objetivando a realização do projeto, são carregadas de incertezas. Há uma concentração de riscos principalmente no seu início.

5.2 DOUTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL. MATRIZ DE PROJETO.

Há boa discussão na historiografia sobre quais as direções ou diretrizes que presidiram a ditadura e quais as diferentes conformações adotadas no quarto de século da sua vigência[210]. Há quantidade de interpretações sobre as próprias

[210] As origens ou matrizes da DSN:‘ 1°) A derivada da teoria e da prática da repressão colonial francesa nas guerras de independência da Argélia e da Indochina (a denominada Doutrina Francesa). Sua tese básica fundamentava-se na debilidade do sistema democrático liberal e na crítica à influência da Revolução Francesa nos processos nacionais, apregoando o postulado conservador do retorno a modalidades filosóficas e ideológicas autoritárias. Nessa matriz, o conceito de "guerra psicológica" adquiriu centralidade no escopo da política estatal de guerra contra-revolucionária, diante da necessidade de manipulação intensa da sociedade civil. A aquisição da experiência francesa ocorreu através da leitura dos manuais elaborados pelos estrategistas das campanhas contra-insurgentes ante o desafio dos movimentos de libertação colonial, assim como da assistência a cursos por eles ministrados na região. Já a incorporação dessa metodologia de ação ocorreu, principalmente, por via da mediação estadunidense e de cursos ministrados na Argentina e no Chile. 2°) As doutrinas vinculadas à Espanha franquista. A correia de transmissão das mesmas abrangeu a vertente do pensamento falangista, as ideias desenvolvidas pelo catolicismo conservador e o próprio franquismo. Tais vertentes coincidiam na preponderância que a instituição militar devia ter na condução política da sociedade. Por exemplo, José Antonio Primo de Rivera, o maior ideólogo da Falange Española, predicava o distanciamento dos militares da luta político-partidária; porém, defendia que, caso a sociedade estivesse sob risco de colapso interno, as Forças Armadas tinham que intervir para evitar o questionamento dos fundamentos tradicionais daquela, e proteger os objetivos nacionais permanentes (premissa importante da posterior DSN).Complementarmente, o espírito "cruzadista" hispânico e um catolicismo de ultradireita integrista (de conotações tanto espanholas quanto francesas), teve forte aceitação na experiência uruguaia, e se articulou com as premissas do anticomunismo e da existência do "inimigo interno" (apresentado como tal pela DSN). As alusões feitas a "marxistas", "comunistas", "terroristas", "sediciosos" ou "subversivos" nas experiências latino-americanas, encontraram importante antecedente e correspondência nas expressões "bolcheviques", *herejes*, *rojos* e *rojillos* da Espanha franquista. Ainda, houve forte presença de um ancestral e readequado Hispanismo – expressão de vinculação identitária da "Pátria Mãe" com a América de língua castelhana -, visível no projeto de ensino pretendido pela nova ordem, através da transmissão de valores como os da primazia da família, cruzada das forças de segurança, afirmação do catolicismo tradicional e retórica da moral, entre outros.3°) Uma raiz de pensamento nazifascista detectada em certos setores vinculados com as orientações da DSN.[2] A difusão dessas ideias foi obra de círculos políticos e militares de direita que haviam tido contato com missões militares da Alemanha e da Itália antes da Segunda Guerra Mundial. Nas publicações castrenses da época, encontram-se artigos doutrinários e apologéticos da disciplina e do poder militar da Alemanha. Os acontecimentos posteriores levaram a um recuo dessas influências no país. Contudo, o estudo de Nurkia Sala reconhece que tais influências não haviam sido extintas, e que se constituíram em antecedentes significativos de assimilação e aplicação da DSN no país. Nesse sentido, entre os pontos de contato com esta última,

razões germinadoras do golpe, passando por análises de história econômica sobre a política econômica ditatorial, outras tantas versões com conexões na ciência política e sociologia política, até extensa memorialística sobre ditadores, militares e insurgentes de guerrilha urbana e rural[211]:

> Tem sido notável, neste ano, o interesse despertado pelos eventos de toda sorte que vão marcando a data, diferentemente de dez anos atrás, quando seminários acadêmicos sobre os trinta anos do golpe de 64 tiveram de ser cancelados ou contaram com baixa freqüência de público. [...] A explicação certamente fundamenta-se no fato de que velhos mitos e estereótipos estão sendo superados, graças tanto à pesquisa histórica factual de perfil profissional quanto ao que poderíamos caracterizar como um "desprendimento político" que o distanciamento histórico possibilita: tabus e ícones da esquerda vão sendo contestados sem que tais críticas possam ser classificadas de "reacionárias". [...]. Nesse sentido, tem sido destacado o pequeno apreço dos principais atores históricos do período do golpe de 64 pela democracia

---

podem arrolar-se a denúncia do avanço (real ou figurado) do comunismo, a necessidade de confrontá-lo radicalmente, e a forte crítica à democracia liberal.4°) Correntes de pensamento de visibilidade restrita. Entre elas se inscrevem certas leituras feitas sobre a interpretação argentina da DSN, bem como sobre aquelas vinculadas ao Brasil, caso da Tradição, Família e Propriedade (TFP) e da Escola Superior de Guerra, particularmente na contribuição do pensamento de Golbery do Couto e Silva. Em relação a esta última, cabe mencionar que, segundo Baumgartner, Duran Matos & Mazzeo, o golpe de 1964, no Brasil, foi o primeiro fato político mais expressivo realizado sob a égide da DSN na América Latina.[4] A ascensão dos militares e dos seus apoiadores civis, com um projeto próprio, assumindo o controle do Estado, procurando a legitimação dos "atos institucionais" e da aplicação de uma política repressiva de laboratório (esquadrões da morte, tortura massiva, assassinatos políticos e desaparecimentos), assinalou um importante ponto de inflexão regional com graves desdobramentos sobre os países vizinhos.5) Finalmente, a Doutrina de Segurança Nacional propriamente dita, disseminada, sobretudo, a partir da justificativa estadunidense da existência de uma "guerra permanente" entre o "mundo comunista" e o "mundo livre". Sobre ela nos debruçaremos a seguir.' (PADRÓS, 2012).

[211] A análise de Carlos Fico: 'A abordagem propriamente histórica da ditadura militar é recente. Poderíamos dizer que se trata de uma espécie de movimento de incorporação, pelos historiadores, de temáticas outrora teorizadas quase exclusivamente por cientistas políticos e sociólogos e narradas pelos próprios partícipes. De fato, a literatura sobre o golpe de 64 e o regime que o sucederia ficaria marcada, em uma primeira fase, por dois importantes gêneros. O primeiro foi uma espécie de politologia: inspirados sobretudo pela vertente norte-americana da Ciência Política, muitos estudiosos buscaram explicar e classificar, em termos quase nominalistas, as crises militares de países como o Brasil. Seriam os militares uma instituição autônoma, marcada pelo isolamento e unidade, ou estariam a serviço de determinados grupos sociais? Um único modelo teórico daria conta de explicar, por exemplo, os regimes militares latino-americanos? Haveria alguma singularidade no caso brasileiro? Esses debates, que produziram expressiva bibliografia, nunca chegaram a verdadeiramente animar os historiadores, mas pelo menos uma contribuição significativa para o entendimento do golpe foi dada por essa corrente — como se verá' (FICO, 2004, p. 31).

> (inclusive a esquerda); 2 o "deslocamento de sentido", operado sobretudo após a Campanha da Anistia, relativo às esquerdas revolucionárias que foram para a luta armada, outrora apresentadas como integrantes da resistência democrática;3 o perfil vacilante, a inabilidade e o possível golpismo de João Goulart, diferentemente do mito do presidente reformista vitimado por reacionários,4 e assim por diante. Ao mesmo tempo, clichês sobre o golpe de 64, os militares e o regime também vão sendo abandonados, como a idéia de que só após 1968 houve tortura e censura; a suposição de que os oficiais-generais não tinham responsabilidade pela tortura e o assassinato político, 5. a impressão de que as diversas instâncias da repressão formavam um todo homogêneo e articulado,6 a classificação simplista dos militares em "duros" ou "moderados" etc. Por tudo isso, podemos falar de uma nova fase da produção histórica sobre o período (FICO, 2004, p. 30).

Há duas hipóteses provisórias para a discussão inicial sobre a estratégia da ditadura e que serão utilizadas neste trabalho. As duas são brevemente apresentadas. A primeira é de que esta não se apresentou como projeto uniforme e coeso. Antes, apresentou-se com movimentos de hissopada que, em algumas comparações, parecem mais movimentos de enantibioses e contradições do que a concertação do grupo dominante no poder. Nesta pluralidade de fatos e contextos, as perguntas que se colocam são de como compreender esta convivência conflitual interna, e de como se consolidou o bloco do poder ditatorial militar? A indagação que é a consequência da hipótese lançada é aquela de que se a ditadura realmente não apresentou um projeto estrutural, então se fez pelo choque cotidiano com problemas e com aspirações pessoais *ad hoc*, e como interpretar esta pluralidade de micro ações e de personagens dispersos[212]?

---

[212] 'National defense policy has its origins on the analysis for national development objectives, diplomatic relations and military capacities, without forgetting internal, external, regional and global threats. The trading integration world promised the elimination of arms race and never ending peace, greatly advocated by Immanuel Kant (1965/1785), however, reality has told a different truth. It has demonstrated that in the international scenery, negotiating power lies within the defense apparatus and in its ability to portray as strong before international forums; the production of military technology is the most dominant within that setting; parting from the fact that it is the origin of modern state production apparatus. A link has been created in such a way that the field of economy has developed the field of defense economy with the objective of analyzing security and defense phenomena, and its impact on economic growth.Based on those sceneries,

Esta primeira abordagem ou perspectiva traz alguns inconvenientes que podem ser definidos como problemas de univocidade. O problema característico é o de saber como elementos individuais, ou direcionados ao grupo, específicos ou segmentados podem ser articulados entre os conjuntos diferentes. Como pode a ação individual ou segmentada ser articulada com correspondência numa figuração macro? [213]

Esta abordagem traz, além da dificuldade de interpretação do elemento micro com o elemento macro, a dificuldade de interligação entre a caracterização individual e a caracterização sistêmica ou global[214]. Esta dificuldade traz um problema à interpretação histórica pois impede que sejam interligados de maneira dinâmica as caracterizações individuais e sistêmicas com fatos históricos, impedindo em boa medida a liação e a interligação do específico e segmentado com o todo[215].

A segunda hipótese é aquela da acentuada e total subsunção de todas as relações e todos os fatos ao elemento macro, ou seja, toda a leitura da ditadura faz-se, desta maneira,

---

security organisms must comprehend the technology behind social networks and media, allowing for fixed and transaction costs to decrease; consequently, special regulations are set in place to prevent those mechanisms to be used in a harmful way. Therefore, the strategy needed to guarantee the achievement of those objectives, in relation to new threats, has led to delinquency portraying an authenticating discourse as supported by Collier (2000) only pretending to justify the pillage of resources and framing strategy within a rational agent, thus maximizing benefits. Likewise, Kaldor (2001) utilizes the *new wars* term to explain violent situations happening outside the public sphere and transcend to the private sphere, limiting the reach of the classic strategy approach.' (CHAVARRO MIRANDA e RIANO CRUZ, 2017).

[213] Pode-se exemplificar isto com um problema típico de interpretação posto pelo período ditatorial da seguinte maneira: se a doutrina de segurança nacional é a estratégia macro da ditadura, como interpretar as disputas entre Brasil e EUA no período de Geisel, na década de 70? Ou como interpretar a aproximação do Brasil com os regimes marxistas d´Angola e Moçambique, também na década de 70? Supostamente a DSN encaixava-se numa perspectiva de alinhamento com os EUA (mundo ocidental cristão). E tal alinhamento supunha a visualização do adversário nos regimes e agentes marxistas.

[214] Há a construção pela interpretação política dos grandes blocos da ditadura militar. Haveria um grupo liberal-imperialista e outro nacional-autoritário; ou outra classificação entre liberal-associado e nacional-desenvolvimentista.

[215] Novamente, como exemplo, como interpretar o *liberismo* econômico de Castelo Branco com a adoção de políticas públicas interventivas abrangentes, como a política habitacional e o sistema de financiamento criado pelo FGTS? Tudo isto no mesmo período inicial de 3 anos de Castelo Branco.

com a interpretação abrangente dos fatos pela definição inicial da estratégia geral. Com isto, todas as interpretações processam-se em macroestruturas, ou com a inserção funcional de todos os elementos num plano global. Esta interpretação conduz à supressão da interligação do segmentado com o todo já que embute, em boa parte, a própria ocultação dos elementos individuais ou segmentados.

Esta segunda abordagem decorrente da hipótese de uma estratégia geral faz com a própria interligação entre os elementos culturais, políticos, econômicos e sociais seja determinada, em última análise, por um motor externo determinístico. Isto gera uma interpretação que descuida ou é incapaz de captar toda a complexidade e a multiplicidade de movimentos e de relações. Mirem-se os problemas e dificuldades de tal interpretação quando se analisa, por exemplo, a apropriação que os movimentos populares fazem da legislação agrária autoritária da ditadura para as conquistas sociais de direitos sociais dos camponeses, como instrumento de resistência à própria ditadura que as editou[216].

---

[216] Uma consideração crítica pode ser feita pela própria existência e edição de normas de proteção social, objeto desta tese, pela ditadura no processo de equalização do trabalho urbano e rural. Sabida a natureza autoritária da legislação, todavia foi a ditadura que promoveu os instrumentos e instituições de redistribuição, aperfeiçoados no posterior e inexistentes no período anterior: 'Tomando como redistributivos aqueles programas que dispensam benefícios em excesso à contribuição por parte de quem os recebe, então, inegavelmente, o FUNRURAL, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor. Público (PASEP), os dois últimos recentemente unificados, constituem o conjunto explicitamente redistributivo de maior importância no pais. Pelo histórico exposto no capitulo 2, verificou -se que a massa de trabalhadores rurais sempre constituiu a parcela da população escassamente integrada na ordem mercantil capitalista. Tanto a sua participação no processo de acumulação quanto sua posição no fluxo de distribuição de benefícios ficaram, até há pouco, carentes de qualquer atenção por parte do poder publico. Ao mesmo tempo, seria incorreto dizer que teria prevalecido, na área rural, durante todo o período, a ideologia lassez-fairiana. Por razões específicas do tipo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a área rural emergiu da escravidão para uma forma de organização econômica e social que se estruturava pela interpenetração de um mercantilismo parcialmente de jure e um sistema de servidão de facto. E, assim, atravessou a for ça de trabalho agrícola os períodos do laissez-fairianismo repressivo e da extensão regulada da sem que sua identidade social fosse definida quer pelo mercado , quer administrativamente. Os problemas sociais que se foram acumulando no campo

Outra é a hipótese utilizada neste trabalho. Distancia-se tanto do atomismo micro como do estruturalismo-funcionalismo macro. Esta hipótese permite a abordagem de que a teia ampla de variações, personagens, elementos conjunturais não eliminam a existência de projeto global e abrangente da ditadura. Com isto, a despeito da existência dos personagens e de ações pontuais e detalhadas, houve uma estratégia global da ditadura.

A opção por perspectiva não elimina a consciência da atuação micro, mas em consonância com a linha geral e abrangente de projeto macro. A utilização desta perspectiva faz-se de tal maneira que a estratégia é um elemento geral e abstrato, o projeto macro, ou a política de Estado e de governo. Para que isto ocorra há de se assumir que esta ideia geral e abstrata, que também pode ser dita principiológica funciona como uma constante do período ditatorial. Assumindo-se como constante há de considerar que as ações e os personagens do cotidiano não

---

:- problemas de saúde, de segurança, de garantia de f1uxo de renda após o esforço acumulativo - condicionaram os movimentos camponeses da segunda metade da década de 50, quando, pela primeira vez, em escala nacional, reconheceu-se, oficialmente, a necessidade d e incorporar o trabalhador rural á sociedade legal. A tentativa de 1963, com a criação do Estatuto d o Trabalhador Rural, estaria, entretanto, destinada ao insucesso pela indefinição das fomes de financiamento. É só em 1971, com a criação do FUNRURAL, que tem, efetivamente, início o programa de absorção da área rural. Algumas características importantes distinguem o FUNRURAL d o sistema previdenciário urbano. Em primeiro lugar, rompe-se com a concepção contratual da previdência, sendo o programa financiado, em parte, por imposto sobre a comercialização dos produtos rurais, e, em parte, por tributação incidente sobre as empresas urbana. Os trabalhadores rurais não desembolsam nenhuma contribuição direta para o fundo. Ademais, inexiste a partilha profissional, ou ocupacional, do trabalho agrícola, à qual, eventualmente, estivessem associadas pautas de direitos diferenciados. A criação do FUNRURAL se faz já em uma época posterior à uniformização dos serviços da previdência urbana, que iniciara o processo de rompimento com a concepção anterior, mas vai além, pois, não estando vinculado o esquema de benefícios a contribuições pretéritas {que não existem), impôs-se a busca de outros critérios para a definição da pauta de direitos que seria equitativamente justo distribuir a todos o s membros da coletividade agrária. Seria difícil, na década de 70, retornar-se , na área rural, a uma forma de reconhecimento da cidadania que se inaugurara no Brasil na década de 30. E este é, sem dúvida, o aspecto mais importante do ponto de vista da inovação nos valores políticos e sociais em torno dos quais começa a reorganizar-se a sociedade brasileira.' (SANTOS, 1979).

podem ser considerados como somas de partes dispersas, mas sim a soma na constante maior que é a estratégia ditatorial[217].

Ao contrário das duas abordagens anteriores, há a correspondência biunívoca das ações micro com a estratégia ampla. Em alguns casos há inclusive correspondências múltiplas já que não há obrigatoriamente um escalonamento em dois degraus, o micro e o macro, mas sim conjuntos de maior ou menor ação humana: individual, classista, do sistema social global.

Outra vantagem desta abordagem é a compreensão do sistema como sistema complexo. Há alguma dificuldade em distinguir complexidade de quantidade. Assim, a complexidade traz a suposição de partes integrantes e inter-relacionadas com diversidade de funções e, com grande probabilidade, discrepâncias, assimetrias e contradições. A complexidade não implica de ordinário, quantidade, mas quantidade e qualidade[218].

Esta complexidade pode ser mais bem entendida se se toma a ideia de estratégia como princípio geral constante da ditadura. É da natureza desta estratégia que movimentos e personagens se movimentem com algum sentido de unidade ainda que sejam antagônicos aos princípios: a luta contra a ditadura parte do pressuposto de que há estratégia ditatorial a ser combatida; os personagens se movem na adesão à estratégia da ditadura.

---

[217] '[...] Under this perspective, military forces have conceived strategy as a way of elimination of internal threats, nonetheless, considering warfare deployment will only be successful if the Colombian state provides citizens from war affected areas with public goods. Therefore, the Colombian state must provide for a fiscal effort that allows it to uphold military operations for a long period of time, in order to later consolidate areas through social spending. This has led to the completion of the first phase of security policy by meeting its preset objectives, but to continue with the next phase of the program, it is necessary to obtain fiscal resources that are currently temporary; through the application of an economic growth model proposed by Barro (1990) explaining the security strategy sustainability problem.' (CHAVARRO MIRANDA e RIANO CRUZ, 2017).

[218] Prodigalizou-se o uso da palavra complexidade quando, no mais das vezes, quer-se designar quantidade ou grande quantidade. Na verdade a complexidade advém do fato de que o constituído faz-se por habilidades das partes constituintes sem que tal constituição seja decorrência de um caminho natural do constituinte, tomado isoladamente**Fonte bibliográfica inválida especificada.**.

De outro lado, nunca há a interpretação de ações e fatos como se fossem a integralização do conteúdo da estratégia. Uma estratégia é constante geral e abstrata, com a correspondência de ações concretas ou segmentadas com maior ou menor distância à linha geral[219].

As movimentações se distanciam do geral estratégico pelas necessidades e especialidades do cotidiano. Assim, o perfil autoritário e repressivo do regime militar não elimina o fato de que houve a construção de sistema assistencial ao campesinato. Aliás, na complexidade é comum que movimentos especialistas sejam criados para situações segmentadas ou determinadas, tomando-se a ideia de unidade estratégica como referencial último que comporta dissidências e contradições, ou excepcionalidades. E nada impede que, em determinado momento e espaço social, as contradições lancem a ruptura da unidade da estratégia inicial[220].

---

[219] As ações são lidas pelos efeitos e não por padrões subjetivos de sua iniciação. Análises subjetivas conduziriam ao psicologismo da ação das personagens. Pode-se fazer a análise dos personagens, na história, por suas ações, ainda que se faça a leitura psicológica de tais ações. Todavia tais compreensões continuarão a ser comportamentais, e não subjetivas.

[220] Uma boa ilustração disto pode ser visualizada com a crítica de Wanderley G. dos Santos ao sistema previdenciário. A ditadura racionalizou o sistema previdenciário criando uma estrutura seguramente mais eficiente e propensa ao universalismo da cobertura, ainda que condicionada à contribuição, do que os dispersos e pouco abrangentes fundos previdenciários anteriores. Por outro lado, todo o sistema de gestão fez-se com a expulsão dos empregados e contribuintes dos aspectos decisórios do sistema, reforçando o caráter autoritário. Outro aspecto abordado pelo autor é do como o sistema foi incorporando contradições à própria ideia de eficiência econômica e, em última análise, contraditoriamente, fez valer o distributivismo equitativo (o que vai na contramão do projeto global):’ O caráter contratual do sistema produz outros efeitos importantes, particularmente no que diz respeito ao financiamento. Como se viu, os recursos do sistema previdenciário se originam, basicamente, da massa de salários urbanos pagos no pais. É este o esquema de financiamento do que constitui a espinha dorsal da política compensatória brasileira. Ora, tal esquema crescimento dos recursos disponíveis diretamente proporcional à acumulação e menos que proporcional à produtividade da força de trabalho. Sabendo-se que um dos objetivos da política governamental é a modernização tecnológica do sistema produtivo, e, ademais, constatando-se a prática do controle salarial, verifica-se que o financiamento da expansão do sistema compensatório está em contradição com outras práticas governamentais, ao mesmo tempo em que fica dependente do volume· de empregos gerados. Em termos redistributivos, o sistema de financiamento é francamente regressivo também em relação ao empregador, pois empresas de alta produtividade e lucratividade contribuem, proporcionalmente, menos que empresas de baixa

Esta correspondência e interligação entre o sistema estratégico e as situações conjunturais, ou de personagens, ou de segmentos e classes, ou de determinado espaço e tempo, permite que se insira outro conceito clássico, dir-se-ia a díade com a estratégia: a tática. Estratégia e tática explicam movimentos na complexidade do geral e do concreto. Movimentos táticos podem parecer recuos ou contradições, mas podem ser na verdade adequações em vista de estratégia maior.

O depoimento do General Sylvio Frota no posterior aos acontecimentos do golpe, e com a impressão das passagens de anos, dos vários momentos da ditadura nos anos 60 e 70, é bastante ilustrativo desta complexidade de atores, de variedade de movimentos necessários para a instrução e execução do programa político (estratégia geral):

> Os numerosos grupos que se espraiavam pelo nosso imenso território, constituindo uma verdadeira legião de dissidentes e opositores do governo, porém, não estavam alinhavados para formar um sistema, [..]. Nessa legião dispersa e heterogênea em que predominavam os idealistas democratas havia coortes mistas de frustrados, oportunistas, ambiciosos e, até, adversários políticos, reforçadas na oportunidade pelos ladinos e tradicionais adesistas de última hora.
> Contudo, todos esses homens, de tendências e pontos de vista diferentes, tinham de comum, pelo pavor do futuro, a obsessão de derrubar o governo João Goulart (FROTA, 2006, p. 631).

Na continuidade da narrativa, Sylvio Frota diz que o golpe de 64 foi mais uma restauração e preservação da ordem que, segundo o general, poderia se perder, pois o país caminhava em direção ao comunismo. 64 veio para contra-atacar a revolução socialista que se avizinhava. É de destacar que o relato de S.

---

lucratividade e alta taxa de emprego -o que, outra vez, coincida com a meta governamental de estimular a criação de empregos.' (SANTOS, 1979).

Frota é de censura e crítica aos desdobramentos de 64 justamente por faltar 'uma doutrina revolucionária e a criação de instrumentos que defendessem e explicassem as suas teses' (FROTA, 2006, p. 638)[221].

Esta lamentação pelos destinos do golpe traduz as dúvidas sobre o real sentido e alcance da estratégia ditatorial. A administração de um conjunto de ações na política de Estado, e na política de governo não poderia ser feita de maneira distinta àquela de dispersão e difusão. Mais ainda, a construção do arco de forças envolveu setores variados, civis e militares, de um arco que ia da direita nacionalista aos liberais (NAPOLITANO, 2014; FICO, 2015).

Alguns traços da estabilidade da estratégia podem ser encontrados nos elementos de princípio da ditadura, todos sujeitos às conformações variantes ditadas pelo conjuntural e contingente: havia a agregação de estratégia internacional do Estado sob o pálio da segurança nacional; havia a ideia de que a condução política da sociedade deveria ser feita por ideais morais com interesses materiais na sequência ou em segundo plano à direção geral moral da sociedade; a ideia difusa de que a condução por um estrato, os militares, era a exigência para a assepsia moral exigida pelo Estado e sociedade; a necessidade de desenvolvimento material da sociedade como consequência da direção moral de criação do novo Estado; a ideia objetiva de supremacia do interesse coletivo, representado pelo Estado, sobre o interesse individual ou subjetivo – as razões do Estado ou da revolução.

O conceito matriz de que o projeto político (estratégia geral) era ditado por uma ideologia informada pela ideia de segurança nacional. Significativo disto é o fato de que

[221] Análise sobre a participação da esquerda no golpe, alimentando a reação conservadora pode ser obtida no texto de Jorge Ferreira (FERREIRA, 2004).

'legalidade e institucionalização' da 'revolução' sempre figurasse esta diretriz. Em escrito do final dos anos 70 há a consideração de como a ditadura brasileira apresentava alto grau de institucionalização e de ordenação de sua matriz estratégia geral, do seu projeto político:

> O Brasil é um dos poucos países do mundo que conta com um órgão responsável pelo que se poderia chamar de ideologia oficial. Este órgão é a Escola Superior de Guerra. Desde o início da década de 60, definiram-se nessa Escola uma série de conceitos que vieram permitir um planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional dentro de princípios e diretrizes bem definidas.
> As vantagens ou desvantagens desta situação são assuntos políticos ou filosóficos que não se pretende discutir aqui. Contudo, as deficiências para os nossos objetivos servem para esclarecer e também para confundir. Vejamos:
> Na terminologia oficial, política nacional, é a determinação e a adoção de objetivos nacionais, ou seja, aquilo que a Nação deseja obter e aquilo que a Nação deseja ser.
> Para cumprir a política nacional, a nação conta com o poder nacional que é conjunto de todos os bens e atributos que a Nação possui e que vão permitir, se bem utilizados, atingir-se os objetivos. O caminho ou a forma para, usando o poder nacional, atingir os objetivos nacionais é a estratégia nacional. (BETHLEM, 1981).

O ato institucional n° 01 é bastante ilustrativo desta matriz. O AI n° 01 tem todo o conteúdo de que a direção

estratégica do Estado será pautada por uma axiologia e pelos conteúdos ditados pelos comandos militares[222]:

> A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe (BRASIL AI N° 01, 1964).

Veem-se simultaneamente no texto do AI n° 01 os elementos de direção e de comando pelas Forças Armadas e auto-investidura no poder constituinte. Esta dicção é bastante eloquente já que

---

[222] 'O fato primordial "é que cada Estado se move ao impulso potente de um núcleo de aspirações e interesses, mais ou menos definidos com precisão num complexo hierárquico de objetivos" (SILVA, 1967, p. 11). A geopolítica de Golbery parte desses objetivos nacionais que em termos gerais remetem à "persistência de todo o grupo social, do Estado e da Nação como tais – isto é, à sua sobrevivência no espaço e no tempo, sua autonomia em relação aos demais e o próprio desenvolvimento econômico e social" (SILVA, 1967, p. 11). Para Golbery cada Estado propugna por seus próprios objetivos que estão fundamentados "num código moral predominantemente egoísta" (SILVA, 1967, p. 11) dentro do ambiente anárquico das relações internacionais envolta no formalismo de tratados e convenções "pouco duráveis". Silva (1967, p. 13) pretende delinear a direção dos esforços institucionais dentro de um projeto de Poder Nacional que se potencializa na execução de ações estratégicas integradoras de todos os recursos físicos e humanos de que dispõe o Estado nacional brasileiro, "da capacidade espiritual e material, da totalidade de meios econômicos, políticos, psicossociais e militares que possa reunir para a luta". Lutar contra quem e o quê? Em princípio, a luta é contra as ameaças comunistas e os "inimigos internos". Depois, a luta é em prol de um desenvolvimento que iria garantir a integração e a segurança nacional. (MEDEIROS, 2015).

atribui a definição do regime constitucional do Estado não à constituição, mas à força concreta do comando de revolução e à possibilidade de produção normativa, e de definição dos poderes e órgãos do Estado pelo próprio AI[223].

[223] É inevitável a comparação com os conteúdos da obra de Carl Schmitt e os conceitos de constituição como decisão política fundamental. Fundamental na edição do AI n° 01 foi a participação de Carlos Medeiros que havia trabalhado no interpretação da Constituição autoritária de 37, em companhia de Francisco Campos. Mateus Gamba mostra o ponto de vista de Carlos Medeiros sobre o AI: 'Tem-se aqui a opinião de um jurista reconhecido entre seus pares como um advogado especializado em Direito Público. O jurista explica que, sem mudança na estrutura legal brasileira, o movimento de 1964 seria apenas um golpe ou uma revolta. No raciocínio do ex-procurador-geral, a mudança legal após uma tomada de poder se fazia necessária, sob pena de o movimento ser considerado apenas uma troca de postos administrativos no alto escalão do governo. Mesmo assim, não é uma explicação conceitual do Ato ou de sua natureza. Nessa entrevista, Medeiros esforça-se para explicar a situação vigente do ponto de vista jurídico, porém apenas repetiu formalmente o que já estava escrito no próprio Ato Institucional. A entrevista, de três páginas, é dividida em seis partes, nas quais o jurista explica a adequação do Ato Institucional à realidade brasileira e a justificativa, no seu ponto de vista, explícita e convincente de que esse Ato era necessário. Para Medeiros Silva, não se tratava de um instrumento de usurpação do poder por parte dos militares, mas sim de uma ferramenta que visava à aceleração do processo legislativo, diminuindo com ele o tempo dos procedimentos referentes às reformas constitucionais e de projetos de lei. Defendeu, ainda, que o Ato se tratava de uma medida normal e necessária, e que, por fim, foi um ato cauteloso ao limitar em no máximo seis meses a suspensão das garantias constitucionais. (TORRES, 2016).

Na sequência, a absorção de todos os conteúdos da política e das finalidades do Estado – economia, relações internacionais, entre outros – por debaixo do comando militar. Em complemento a derivação de todo o poder constituinte do comando armado inclusive com o rebaixamento da representação popular:

> O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do Pais. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado

> não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.
>
> Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação (BRASIL AI N° 01, 1964).

Em junho de 1964 pela Lei n° 4.341 foi criado o Serviço Nacional de Informações, o SNI. Com este órgão a direção de informações e o assessoramento do Presidente passaram a contar com a instituição própria e armada para tais finalidades de segurança nacional[224].

Com o AI n° 02 há a mesma tônica, inclusive com a remissão ao anterior AI n° 01, mas já com tintas mais fortes de que o projeto era global e a definição do 'inimigo' a enfrentar:

---

[224] 'A Escola Superior de Guerra (ESG), fundada em 1949, foi criada, em tese, para ser um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, destinado a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional. A estrutura unificada da ESG refletiria, metaforicamente, o que Golbery do Couto e Silva denominou de "conceito moderno de segurança nacional", que não se restringia à defesa das fronteiras. A preocupação com os ataques indiretos (que pretendiam implementar um governo comunista, por quaisquer meios) seria amplamente difundida pela Escola após o golpe de 1964. O Projeto de Lei de criação da ESG também deixou claro o propósito de incluir civis nos seus quadros de professores e de alunos. Entre 1950 e 1967, mais da metade de seus diplomados eram civis – conforme a terminologia da ESG, os que concluíam seus cursos eram denominados diplomados e os alunos chamavam-se estagiários. Dentre seus diplomados, mais de 500 tornaram-se oficiais do primeiro escalão militar; 224 grandes empresários; 200 ministros de Estado e altos executivos; 97 dirigiram órgãos governamentais; 39 foram parlamentares e 23 tornaram-se juízes federais ou estaduais e outros 107 eram profissionais das mais diversas áreas – médicos, professores, economistas, escritores e religiosos (STEPAN, 1975, p. 120).[...] Além de cooperar nas funções de expor a doutrina e a política de segurança nacional, a partir do golpe de 1964, mais do que um centro de estudos, a Escola exerceu a função de núcleo de formação intelectual do poder civil-militar, cuja finalidade maior foi sustentar o discurso de que o governo militar, sustentado por elites civis e econômicas, teria condições técnicas e legitimidade para enfrentar os desafios do desenvolvimento nacional. Não por outra razão, a presença de civis contribuiu para reverter o paradigma brasileiro de que os militares careciam de legitimidade para governar (PESSOA, 1971, p. 120; STEPAN, 1975, p. 101 e 107). Dentro do pensamento da segurança nacional, a ESG deveria reunir a elite dirigente do país, a quem incumbiria "captar e interpretar os interesses e as aspirações latentes do povo" (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1976, p. 227). (SCHINKE, 2018).

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização, do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou-se que:
a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação;
b) a revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;
c) edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória, pois graças à ação das forças armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representa o povo e em seu nome exerce o Poder Constituinte de que o povo é o único titular.
Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, **tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Acentuou-se, por isso, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior** [negritos deste pesquisador].
A autolimitação que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. **Por isso se declarou, textualmente, que "os processos constitucionais não funcionaram para destituir o Governo que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País", mas se acrescentou, desde logo, que "destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo Governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do poder no exclusivo interesse do País"** [negritos deste pesquisador].
A revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo **patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil.** Para isto precisa de tranqüilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, em se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, **atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático. Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação.** Não se pode desconstituir a revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional [grifos deste pesquisador]. (BRASIL AI N° 02, 1965)

Outro aspecto do AI n° 2 é o deslocamento de competências para a Justiça militar. Com isto ocorria a judicialização castrense dos crimes políticos (matéria até então de competência da justiça comum):

> Art. 8° - O § 1° do art. 108 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:
> "§ 1° - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares."
> § 1° - Competem à Justiça Militar, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei n° 1.802, de 5 de janeiro de 1953.
> § 2° - A competência da Justiça Militar nos crimes referidos no parágrafo anterior com as penas aos mesmos atribuídas, prevalecerá sobre qualquer outra estabelecida em leis ordinárias, ainda que tais crimes tenham igual definição nestas leis.
> § 3° - Compete originariamente ao Superior Tribunal Militar processar e julgar os Governadores de Estado e seus Secretários, nos crimes referido no § 1°, e aos Conselhos de Justiça nos demais casos (BRASIL AI N° 02, 1965)[225].

Ao final, deve-se mencionar que o projeto ditatorial tinha dois focos: a otimização do presente de ação da ditadura, com aspectos táticos, imediatos; de outro lado a projeção de um futuro ótimo do projeto, dir-se-ia estratégico. Toda esta dinâmica do presente, e do futuro, com a vasta utilização do vetor que era a atividade legisladora.

Como visto nos capítulos anteriores, 3 acima e 3.6 acima – havia um quadro material de relações econômicas e sociais que à Ditadura interessava modificar. Interessava modificar significa dizer que era elemento a ser moldado pela ação ditatorial. Com a análise dos movimentos legisladores da

[225] 'A legislação que regulamentaria o crime político no período democrático do governo de Getúlio, no pós-1945, seria definida na Lei n° 1802 de janeiro de 1953, após um longo processo de discussão no Congresso sobre qual a perspectiva a ser adotada por um regime que se pretendia democrático e liberal, e que desejava fazer anátema dos miasmas da legislação estadonovista. Estabelecia a jurisdição militar apenas para os crimes contra a segurança externa, sendo os crimes contra a segurança interna de modo geral, julgados pela justiça ordinária, cabendo recurso ao Supremo Tribunal Federal.' (FERNANDES, 2009).

Ditadura perceber-se-á que as relações do campo eram alçadas à condição de primazia de energias e processos. Isto se verá com o desenvolvimento de 5.3 abaixo,5.4 abaixo,5.5 abaixo,5.6 abaixo,5.7 abaixo, todos os itens com a marcha legisladora da Ditadura e a demonstração de sua prioridade e valorização de opções.

5.3 A AÇÃO LEGISLADORA E AS MENSAGENS NO PERÍODO DE CASTELO BRANCO.

Com a derrubada do governo constitucional procede-se à escolha, via Congresso Nacional, do presidente de inauguração da ditadura militar: Marechal Humberto Castelo Branco. Na sua biografia os traços comuns aos vários presidentes militares que o sucederiam. De família humilde, porém sem que se possa dizer pobre, ingressou na formação militar dos colégios castrenses da época. Assim como outros militares presidentes, falsificou a data de nascimento para o ingresso no colégio militar e a obtenção da gratuidade do ensino (1897 para 1900) (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 2018).

Teve formação internacional, além daquela dos colégios militares nacionais, frequentando cursos na França e nos EUA. Fez-se presente nos combates contra a coluna Prestes e batalhou na 2ª Guerra Mundial. Teve passagens por todos os centros de estudos relevantes do exército nas décadas de 40, 50 e 60. A posse ocorreu em 15 de abril de 1964 (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 2018).

É comum a distinção de Castelo Branco como 'moderado', como militar que se contrapõe à 'Linha dura' do regime. Esta visão parece fantasiosa e, seguindo a linha de raciocínio empregada na tese, das estratégias e táticas, parece muito mais o governante do período tátil, quando se mostravam os sinais do risco inicial do regime:

> A contestação dessa leitura corrente sobre a "moderação" de Castelo não é apenas mais uma disputa de memória, pois, felizmente, hoje, ampara-se em pesquisas profissionalmente conduzidas. Trata-se de um pressuposto básico para firmar-se uma interpretação que se baseia em pesquisas ainda incipientes: o entendimento do regime militar como o da trajetória de surgimento, ascensão, auge e decadência do setor conhecido como linha dura. (FICO, 2004)

A análise da sucessão de prisões, perseguições e cassações, além da prática, já nos primeiros dias de abril de 64 da tortura, são elementos contrafáticos à suposta moderação castelista. De outro lado, analisando-se a frequência e os conteúdos dos atos normativos expedidos a visão e o resultado que se obtém é de que justamente Castelo Branco é o grande responsável pela armadura institucional e normativa da ditadura (SILVA, 2014).

A base normativa e institucional de todo o edifício estratégico da ditadura veio com o já mencionado AI n° 01. Este foi produzido nos dias imediatamente posteriores ao golpe. A edição deu-se ainda pela outorga dos comandos militares haja vista que sequer Castelo Branco havia sido eleito e empossado.

A verdade é que o movimento inicial de política econômica de Castelo Branco indicava, isto sim, uma postura de 'reformas liberais' da ordem econômica. As reformas foram no sistema financeiro nacional (bancos e instituições financeiras, inclusive BACEN), liberalização do mercado de trabalho (FGTS), criação do BNH, reforma fiscal e tributária, política monetária austera. Isto tem impacto relevante na edição do Estatuto da Terra, em 64, com a animação de que os problemas do campo poderiam ser resolvidos por uma reforma do uso da terra[226].

---

[226] 'Em sua primeira fase, durante o governo Castello Branco, a política econômica teve na prioridade explícita e enfática conferida ao combate à inflação o seu traço distintivo. Na ótica do PAEG (1964-1966), a crise econômica com que o país se defrontava, manifestada com força em 1963 e inícios de 1964, tinha a sua raiz na inflação. Retomar uma trajetória de desenvolvimento sustentado estaria na dependência de êxito na reversão firme do processo inflacionário: somente assim um acúmulo de disfunções responsáveis pelo declínio da atividade econômica seria eliminado, recriando-se as condições adequadas à maturação plena do potencial de crescimento de uma economia de livre iniciativa.[1]Para os tecnocratas conservadores a ditadura representou uma oportunidade extraordinária para a aplicação de sua orientação pretensamente racional e eficiente à política econômica, uma vez suprimidas de um golpe quaisquer propostas alternativas enraizadas no nacional-desenvolvimentismo e as possibilidades de mobilização popular em seu apoio. A face austera exibida pelo regime durante o governo Castello Branco por um momento descortinou um horizonte favorável à implementação duradoura desse enfoque para a política econômica, estendendo-se pelo tempo que fosse necessário à obtenção de seus frutos. Contudo, como logo se viu, mesmo os ortodoxos defensores da austeridade tinham o seu apoio pelo regime e pelo empresariado condicionado ao cumprimento de promessas definidas ainda em 1964: uma redução da inflação para 10% a.a. e a retomada do crescimento a taxas ao redor de 6% a.a. quando do término do governo Castello Branco. A restauração da lucratividade do capital representava o limite de tolerância para com aquela política econômica. A afirmação de um projeto nacional cultivada por frações militares reforçava aquele limite na medida em que o desenvolvimento econômico era uma dimensão essencial.[2]O diagnóstico da inflação esgrimido pelo PAEG supunha que o crescimento excessivo da demanda agregada era a sua causa essencial – configurando, assim, uma inflação de demanda. Os fatores específicos que suscitavam esse comportamento da demanda residiriam no desequilíbrio orçamentário e na expansão do crédito (impulsionada pelo Banco do Brasil, misto de autoridade monetária e banco comercial), secundados pelo movimento dos salários nominais (também uma componente de custo, a única enfatizada). Daí decorria um programa de ação centrado na redução/eliminação do desequilíbrio orçamentário, controle da

Na análise dos discursos de Castelo Branco, nota-se que são textos normalmente curtos e mostram, sobretudo, os dilemas e os enfrentamentos de modulação da 'revolução' às instituições e ao cenário nacional. No primeiro ano de governo, após o golpe, não há a mensagem do presidente ao Congresso Nacional haja vista que este foi pronunciado por o até então presidente João Goulart. Há isto sim o discurso de posse no Congresso, após a 'eleição', e uma série de discursos no ano de 1964.

A linha mestra para captar a argumentação dos discursos ao longo de 1964. Idas e vindas sobre as razões do golpe e a forma como este se instalaria. Assim, em 11 de abril de 64, se pronuncia sobre a permanência ou tempo do golpe:

> Espero, também, em me ajudando o espírito de colaboração de todos os brasileiros e o sentimento da gravidade da hora presente, possa entregar, ao iniciar-se o ano de 1966, ao meu sucessor legitimamente eleito pelo Povo, em eleições livres,[...] (BRASIL LEI N° 4.504, 1964)

E, em de abril de 64, em diversos discursos, como na posse perante o Congresso Nacional, e logo após a posse, noutras solenidades, além da forma do golpe, lança mensagem sobre as supostas linhas de ação do governo:

> Defenderei e cumprirei com honra e lealdade a Constituição do Brasil. Cumprirei e defenderei com determinação, pois serei escravo das leis do País e permanecerei em vigília para que todos as observem com exação e zelo. Meu Governo será o das leis, o das tradições e princípios morais e políticos que refletem a alma brasileira,[...]
> Meu procedimento será o de um chefe de Estado sem tergiversações, no processo para a eleição de um

expansão monetária e creditícia (estabelecendo-se metas de desaceleração sucessiva de seu crescimento nominal) e contenção dos reajustes salariais nominais dos trabalhadores assalariados. Sua execução concreta, não isenta de contradições, caracterizou-se por uma progressiva aproximação das metas operacionais, culminando no ano de 1966 quando sua aplicação revestiu-se de notável rigor. Paradoxalmente isso traduziu-se em seu fracasso aos olhos do regime e na decisão de reorientar a política econômica tomada pela administração empossada em 1967 com Costa e Silva'. (MACARINI, 2006).

> brasileiro a quem entregarei o cargo a 31 de janeiro de 1966.
> À arrancada para o desenvolvimento econômico, pela elevação moral, educacional, material e política, há de ser o centro das preocupações do Governo. Com esse objetivo, o Estado não será estorvo à iniciativa privada, sem prejuízo, porém, do imperativo da justiça social devida ao trabalhador, fator indispensável à nossa prosperidade. (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Expõe o que seria o padrão de 'legalidade autoritária' e a utilização deste padrão normativo e institucional pela Ditadura:

> Todo Presidente da República sempre está às voltas com a legalidade, e, mais do que isto, com a defesa da legalidade. E há quem pense e quem diga que esta defesa está inteiramente garantida quando o dispositivo militar a assegura. Mas, Sr. Presidente, Srs. Ministros, tenho a impressão, como antigo defensor da legalidade, de que há muito o que fazer para assegurar as normas jurídicas do País. Penso que ela está numa administração que realize com honestidade e olhando para o futuro. Penso que ela está na maneira de considerar o Congresso Nacional. Penso que está na coexistência dos três podêres e que esta coexistência reside muito na iniciativa do Poder Executivo e penso, também, que a defesa da legalidade está garantida quando o Presidente da República assegura condições para o funcionamento da justiça no País. (BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1964).

E na tentativa de expressar um padrão para o inexpressável. A tentativa de conciliar a liberdade plena com um regime autoritário:

> Uma sociedade na qual a indispensável liberdade de pensamento coexista com o respeito à autoridade, e a anarquia não seja o preço"dos inalienáveis direitos do homem. Uma sociedade, enfim, que seja a segurança de cada qual e o patrimônio comum de todos os cidadãos. (BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1964).

E a apresentação do projeto para o trabalho e para a representação obreira. Há os indicativos de se quer modificar a estrutura sindical e superar a legislação do trabalho 'herdada' do período anterior à 64. Também as menções aos direitos sociais

dos trabalhadores, com a indicação de respeito à legislação, mas com o propósito de superar o 'anterior pré-golpe':

> A Revolução não foi feita contra os direitos sociais dos trabalhadores. Pouco importa o que assoalhem os ainda inconformados 22 por haverem perdido os cofres públicos com que levavam, com sacrifício dos pobres, uma artificiosa e rendosa luta de classes. A verdade, porém, é que estamos interessados não apenas em conservar, mas também em aprimorar as normas de proteção ao trabalhador, promovendo os meios e instrumentos adequados à sua efetiva aplicação. Respeitaremos os compromissos internacionais decorrentes das convenções aprovadas na organização do trabalho e, sem vacilações, aplicaremos a legislação social vigente.
>
> Quanto aos sindicatos, restaurados no seu normal funcionamento e reunindo número cada vez maior de associados, serão os legítimos representantes do pensamento e das reivindicações de seus componentes. Isso significa que, a fim de garantir ao trabalhador, sem distinção de qualquer ordem, crescente participação na vida sindical, não será o Ministro do Trabalho o empresário da cúpulas sindicais prepotentes e corruptas. Do mesmo modo que não usará os sindicatos para implantação de um usurpador poder pessoal ou para subversão da ordem, fonte imediata de clamorosa redução •do rendimento do trabalho nacional. Assim, livres da corrupção e do arbítrio governamental, voltarão os sindicatos à sua função normal de autênticos mandatários dos trabalhadores. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1964).
>
> Com esse objetivo e com a necessária colaboração dos progressistas homens de empresa, o Governo não descansará, esperando fazer dos sindicatos, livres da corrupção e do medo, instrumento hábil das reivindicações dos trabalhadores. Também o direito de greve, que, apesar de inscrito na Constituição de 1946 e na sucessão dos chamados governos trabalhistas, ainda não lograra ser regulamentado, tem sido objeto de entendimentos com o Congresso Nacional, a fim de não ser retardada tão necessária legislação. Deixará, porém, de ser, a greve, arma intempestiva de agitação política para servir a justas reivindicações do operariado. Do mesmo modo nos empenharemos para assegurar ao trabalhador salário adequado ao nível do custo de vida, bem como razoável participação nos lucros das empresas. Participação, aliás, determinada pela Constituição de 1946, mas até hoje, decorridos quase vinte anos, sem obter melhor sorte do que o explorado e abandonado direito de greve. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1964).

No mês de maio, em discurso proferido na inauguração de escola técnica agrícola (à época escola rural), já há o delineamento de uma política para o campo. O tema reforma agrária ingressou no discurso com a menção à proposta de legislação própria:

> Cabe, aliás, ao Governo, atento à fidelidade daqueles que, de geração em geração, se dedicam a labores agropecuários, não apenas estimular tais vocações, mas proporcionar ao trabalhador rural e às suas famílias amparo idêntico àquele dispensado aos que produzem em outros setores. É mesmo indesculpável e até inacreditável que, num país onde a legislação trabalhista já alcançou alto nível nas medidas de assistência ao operário, ainda se conserve o homem do campo à margem desses benefícios. Sem dúvida, estender tais direitos aos campos suprimindo assim a dolorosa fronteira que separa o trabalhador rural daquele que vive de outras atividades, deve constituir medida de elementar justiça. Apesar dos múltiplos problemas que reclamam urgente e cuidadosa atenção do Governo nesta fase, que acredito ser o limiar de uma nova era para a vida brasileira, é com satisfação que posso anunciar estarem quase concluídos os estudos dos quais se originará um estatuto da terra, que será o instrumento legal para a efetiva realização da Reforma Agrária. Uma reforma agrária que, livre dos radicalismos demagógicos, atenda às reais aspirações do trabalhador rural e, também, ao crescente aumento da produção nacional. Isto é, um conjunto de medidas que, a partir da modificação do regime de posse e uso da terra, vise a tornar mais numerosa a classe média rural, o que eqüivale a dizer que, promovendo a justiça social no campo, destinar-se-ão a aumentar o bem-estar do trabalhador rural e de sua família, contribuindo, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento econômico do País e a progressiva extinção dos erros há muito acumulados. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1964).

Deve ser notado que o anúncio de reforma agrária encapsula o problema dos direitos trabalhistas. Ou seja, a ideia era de que reforma agrária era uma questão de direitos trabalhistas. Mais interessante notar que há a menção à 'inexistência de legislação trabalhista' para o trabalho do campo, já que não se pode olvidar que estava em vigência o estatuto do trabalhador rural editado no governo de Jango. Portanto, o programa castelista era de solução dos problemas laborais por acesso à terra, e não, ainda, de criação de uma rede de serviços e garantias ao trabalhador do campo.

A ditadura manteve durante os 21 anos uma linha de atuação 'autoritária na legalidade'. Para tanto, mesmo os atos autoritários sempre receberam o devido revestimento formal de textos legislados. Ao assumir em 64, a ditadura se houve pela engenharia normativa de alterações da constituição vigente, a de

1946, como se houvesse a continuidade institucional, e ao mesmo tempo prodigalizou-se pela edição de atos paraconstitucionais que foram os Ais. A constituição figurava como um elemento supérstite de auto-contenção do poder 'revolucionário':

> Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional. (BRASIL AI N° 01, 1964).

Além dos atos institucionais houve a produção de várias alterações da constituição vigente, a de 1946. Portanto, o sistema convivia com uma dupla fonte de normas superiores: o ato institucional e a constituição. A situação era peculiar já que em última colocação, no mais alto degrau do sistema normativo residia o ato institucional, e não a constituição.

A forma peculiar da supranormatividade dos Ais teve impacto na forma de tramitação de Emendas Constitucionais já que com o AI a primazia de propositura de ECs, e a urgência na tramitação destas ficavam sob a batuta do Presidente da República. De certa maneira, os prazos previstos no AI impunham a apreciação acelerada, pelo Congresso, das propostas de ECs encaminhadas pelo Executivo.

Esta colocação peculiar da constituição pode ser visualizada pelo texto do AI n° 01[227]:

> Art. 3° - O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição.

[227] Além do prazo de apreciação das proposta de EC, há de se destacar que o processo legislativo agora era informado pela 'aprovação por decurso de prazo' das leis. Este expediente depois foi incorporado pelos Decretos-lei, formulados na Constituição de 67.

> Parágrafo único - Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.
> Art. 4° - O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.
> Parágrafo único - O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.
> Art. 5° - Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República. (BRASIL AI N° 01, 1964).

Assim, já em maio de 1964, em decorrência da alteração das formas de tramitação de Emendas constitucionais ditada pelo AI n° 01, começa o período de aceleração das mudanças da constituição vigente. Entre maio e novembro de 1964 são aprovadas 4 ECs ao texto de 1946 (BRASIL - EMENDAS CONSTITUCIONAIS, 1964; 1966).

Para se ter uma ideia da velocidade, de 1946 até 1964 a constituição havia sofrido a alteração por 6 emendas, ou seja, em 6 meses houve quase a mesma quantidade de alterações de todo o período de vigência anterior.

Média de ECs entre 1946 e 1964 – 1 EC para cada 3 anos de vigência
Média de ECs no primeiro ano de ditadura (considerando-se março-dezembro) – 1 EC para cada 2 meses.

A descrição das Emendas Constitucionais patrocinadas pela Ditadura à constituição de 46, logo ao início, nos anos de 1964 e de 1965, é mais um dos elementos demonstrativos de que o projeto para o problema institucional e econômico no campo era prioridade. Entre 1964 e 1966 (último ano antes da vigência da constituição de 1967) foram editadas 14 Emendas Constitucionais, numeradas de EC n° 07 à EC n° 21. A divisão de assuntos foi a seguinte:

EMC N°n° 21, de 30.11.1966, Publicada no DOU de 12.12.1966	Dá nova redação ao artigo 199 da Constituição.
EMC N° n° 20, de 25.5.1966 Publicada no DOU de 27.52.1966	Dispõe sobre acumulação de cargos no serviço público.
EMC N° n° 19, de 7.12.1965 Publicada no DOU de 13.12.1965	Altera dispositivos constitucionais referentes ao afastamento de funcionários públicos que exerça cargo eletivo e a agregação de militar em atividade ao cargo público civil temporário não eletivo que aceitar.
EMC N° 18, de 1°.12.1965 Publicada no DOU de 6.12.1965	Reforma do Sistema Tributário.
EMC N° 17, de 26.11.1965 Publicada no DOU de 6.12.1965	Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Legislativo.
EMC N° 16, de 26.11.1965 Publicada no DOU de 6.12.1965	Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário.
EMC N° 15, de 5.7.1965 Publicada no DOU de 6.7.1965	Torna obrigatória a declaração de bens de candidatos e cargos eletivos, proíbe e considera nulos atos de nomeação ou admissão de pessoal, contratos de obras, aquisição de equipamentos e máquinas, distribuição de fundos ou verbas globais e autorização de empréstimos a Estado ou Municípoi, praticados nos noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais a até o término dos mandatos de Presidente da República, Governadores e Prefeitos.
EMC N° 14, de 3.6.1965 Publicada no DOU de 7.6.1965	Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal.
EMC N° 13, de 8.4.1965 Publicada no DOU de 9.4.1965	Dispõe sobre a coincidência das eleições federais e estaduais, duração de mandatos estaduais e municipais, aplicação do princípio da maioria absoluta nas eleições para governador e vice-governador, época das eleições municipais, e dá outras providências.
EMC N° 12, de 8.4.1965 Publicada no DOU de 9.4.1965	Altera o parágrafo 1° do artigo n. 28 da Constituição Federal.

EMC N° 11, de 31.3.1965 Publicada no DOU de 5.4.1965	Acrescenta parágrafo ao art. 157 da Constituição.
EMC N° 10, de 9.11.1964 Publicada no DOU de 11.11.1964	Altera os artigos 5°, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal.
EMC N° 9, de 22.7.1964 Publicada no DOU de 24.7.1964	Altera os artigos 38, 39, 41, 45, 81, 82, 83, 95, 132, 138 e 203 e dá outras providências.
EMC N° 8, de 22.5.1964 Publicada no DOU de 22.5.1964	Altera a data referida no art. 87, n° XVI, da Constituição.
EMC N° 7, de 22.5.1964 Publicada no DOU de 22.5.1964	Suspende, provisoriamente e em parte, a vigência do art. 141, § 34 da Constituição

(BRASIL - EMENDAS CONSTITUCIONAIS, 1964; 1966)

A cronologia das ECs, aquelas do ano de 1964 indicam a movimentação de Castelo Branco nalgumas direções:

A edição de ECs para o ajuste do orçamento e para a tributação. Isto veio com a suspensão do princípio da anualidade na tributação, com a EC n° 07, em maio de 64.

Logo depois, as ECs n° 08 e 09 trataram de definição dos períodos eleitorais e da forma de eleição do próximo presidente da República. O conteúdo desta EC seria revogado pela edição de posterior AI, da lavra do mesmo Castelo Branco.

Finalmente, a EC n° 10 que trazia os conteúdos de reforma agrária e de direito agrário. Esta foi editada no mês de novembro de 64.

Pela cronologia parece claro que a prioridade era de organização das finanças, purga do sistema político e eleitoral e definição de uma política para o campo.

Em linhas gerais as ECs mostram o projeto geral do governo militar de alterar as instituições, de novas formas de controle sobre a administração pública (a onda moralizadora da

administração), interesses na criação de novo sistema tributário e financeiro, e, sobretudo, todo o novo desenho das competências em direito agrário e reforma agrária.

Nesta linha de movimentos de produção de normas e definição de ação institucional, a ideia de uma reforma agrária própria e moldada pela ditadura aparece Em discurso proferido no encerramento da reunião da SUDENE, em junho de 64. Há o acréscimo de alguns elementos que perfilham a ideia de reforma do campo a partir de uma gestão técnica. O discurso faz menção ao avanço do planejamento como arma capaz de diagnosticar e resolver os problemas nacionais:

> Cumpre-nos até reconhecer que num campo fizemos progresso considerável — o do planejamento. Dele, aliás, muito dependerá, a fim de alcançarmos apreciável coordenação entre os vários1 órgãos e setores, a ação governamental. Sem dúvida, pelos próprios estudos e investigações que necessariamente o acompanham, ele, por vezes, nos surpreende. Se, por exemplo, nos voltarmos para o discutido problema da terra, tão cheio de aspectos emocionais, e infelizmente menos estudado do que explorado por falsos líderes populares, os dados que encontramos clamam por inevitável modificação. De fato, além de verificar-se que um terço de toda a área territorial do Nordeste é ocupada por propriedades de mais de mil hectares, constata-se que representam apenas 0,64 por cento do número de estabelecimentos rurais. Isto em 1960, quando, em 1950, já haviam representado 1,21 dos mesmos estabelecimentos. Assim, se também considerarmos ter havido, em igual período, um aumento populacional da ordem de 25 por cento, bem compreenderemos quanto o latifúndio tem crescido no Nordeste. Mais grave, no entanto, é vermos que dos seus 120 milhões de hectares o Nordeste cultiva apenas 4,5 por cento, enquanto 11 por cento se destinam a pastagens. Os 84 por cento restantes são praticamente inaproveitados. Também, se nos voltarmos para a produtividade do trabalhador, não são mais animadores os índices 198 encontrados: para a média de três hectares cultivados em São Paulo por trabalhador, encontramos no Nordeste apenas a metade daquela média. Igualmente baixa é a produtividade agrícola regional, naturalmente ressentida da falta de melhores técnicas, adubos, inseticidas e ferramentas. Enquanto em São Paulo se atingem 47 toneladas de cana por hectare, o Nordeste, com toda uma tradição açucareira, que remonta à época das capitanias, se detém em 38 toneladas. Daí, aliás, vos haver dito que também o Nordeste molhado das áreas açucareiras está a exigir a ajuda do Governo, para aperfeiçoar as suas técnicas de produção. Em relação ao açúcar, hoje tão reclamado pelos mercados internacionais, será a tarefa do Instituto do Açúcar e do Álcool a de um instrumento efetivo de amparo à lavoura e à indústria, e não a de um órgão de política partidária. Deste breve

> panorama sobre a situação da terra no Nordeste decorre, inevitavelmente, a necessidade de o Governo se entregar a uma vigorosa e decidida política rural que permita introduzir profundas modificações no sistema existente. Devo mesmo adiantar que, no estatuto da terra a ser em breve submetido à deliberação do Congresso Nacional, visa-se a proporcionar o acesso à terra inaproveitada ou mal aproveitada àqueles que se disponham a trabalhá-la e aos quais o Governo pretende dar ferramentas e assistência técnica e creditícia. Não será, porém, um documento demagógico de subversão nem de ameaça aos que derem à terra, herdada ou adquirida, adequada utilização, tornando-a fonte de riqueza, de progresso e de bem-estar. A filosofia da reforma agrária em que se empenha o Governo é a de exigir da terra a sua função de elemento básico da riqueza nacional, dando-lhe um regime jurídico capaz de aumentar a sua produtividade, não somente através de justa distribuição, mas também incorporando-lhe o progresso técnico e científico. Para a consecução desse objetivo não utilizaremos sistemas extremados de coletivização ou indiscriminada expropriação, que, além de violentarem direitos naturais inalienáveis, bem pobres resultados econômicos produziram nos países em que foram tentados. Através da tributação progressiva sobre latifúndios e áreas inaproveitadas, da justa contribuição de melhoria, do incremento à colonização, do crédito rural e da assistência técnica, espera o Governo alcançar as linhas mestras de uma política que propicie à agricultura brasileira relevante participação na riqueza nacional. É, pois, de esperar e desejar que, em futuro não remoto, possam as' estatísticas brasileiras sobre o Nordeste nos oferecer índices bem mais tranqüilizadores do que os atuais. (BRASIL PR, 1964).

O discurso mostra uma preocupação com a produtividade e com a carência de técnicas e aplicações modernas na agricultura. O centro das atenções é o nordeste, incluindo as regiões ‘molhadas’ para mostrar que o atraso não se devia exclusivamente aos problemas do semiárido.

No mês de julho há a edição da Lei n° 4.330. A lei trouxe a nova regulamentação do direito de greve. Esta tinha sido uma das pedras fundamentais da conflagração de março já que, segundo a narrativa de justificação, as greves se tornaram um estorvo aos negócios e canal de infiltração peleguista, ou comunista. O novo regramento impunha várias exigência de decretação da greve, com qualificação de manifestação da categoria e prazos alongados para a declaração efetiva. Além disto barrava qualquer participação de partidos, ou de entidades representativas senão

aquelas do sindicato, nas assembleias (BRASIL - LEI N° 4.3330, 1964):

> Hoje é um dia que nós consagramos à Justiça do Trabalho e ao trabalhador brasileiro. É também um dia de reconhecimento ao Congresso Nacional. A Câmara e o Senado, obedecendo a uma prescrição constitucional, deram ao Brasil uma Lei de Greve, destinada à ordem social. Desejo assinalar que cabem ao Poder Executivo, imediatamente, duas tarefas. A primeira é regulamentar o artigo 24 que dá ao Ministério do Trabalho a missão de promover a realização da perícia contábil para verificação total dos aumentos obtidos. Em decorrência, a Justiça do Trabalho terá de se socorrer de elementos do Poder Executivo, a fim de fazer a perícia, indicada nesse artigo. Cabe, portanto, ao Poder Executivo, a regulamentação imediata do artigo. Outro ponto que desejo agora ressaltar é o de que cabe também ao Poder Executivo a remessa sem perda de tempo de um projeto de lei, ao Congresso Nacional, referente ao assunto, também assinalado pelo Sr. Ministro do Trabalho, sobre a prevenção contra as greves. Isto é, indicações com as quais ?e procurará conciliar interesses antes de ser consumada qualquer greve. (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1964).

Em discurso proferido em Pernambuco, em julho de 64, justamente com críticas à anterior gestão de Miguel Arraes, que promovera políticas locais de reforma agrária:

> Por isso mesmo a orientação traçada para a Reforma Agrária não foi a de promover indiscriminado acesso à terra, que, sem o necessário apoio em providências técnicas e financeiras, seria um instrumento demagógico, e nunca uma oportunidade para a prosperidade do trabalhador. Até porque um exagerado fraccionamento da terra prejudicaria qualquer política destinada a aumentar a produção e a produtividade, como está a reclamar o nosso vertiginoso 31 crescimento populacional. Se deve ser elemento da justiça social, a Reforma Agrária precisará também atender às exigências de uma crescente produção de alimentos, bem como à criação de perspectiva para novos empregos para a juventude dos campos. Precisamos encontrar soluções que nos dêem a segurança de estarmos construindo a justiça social sobre bases sólidas, que afastem das populações brasileiras o espectro da miséria, compreensivelmente propícia à disseminação das mais estranhas ideologias. E, para as encontrar, não deveremos perder de vista que a riqueza é, ao mesmo tempo, o fruto do capital empregado, da insubstituível direção a cargo dos empresários e do labor do operário, que nela tem e terá o seu quinhão. Assim, a nova estrutura brasileira deverá assentar na justiça social, em benefício da paz e do bem-estar geral de que nos fala a própria Constituição. (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1964).

Em outubro de 64 pronuncia discurso demonstrando que a 'revolução' procurava sanear os poderes políticos e, de pronto, também apresenta as justificativas do Ato institucional:

> Nem podia deixar de ser assim. A Revolução não veio somente para punir e obsedar-se na procura do equilíbrio orçamentário. O Brasil pretende que a Revolução o leve mais longe. Esse é o aspecto construtivo da Revolução. Há outros, também dominantes, como seja o restabelecimento da dignidade do Poder Político Nacional e de sua supremacia sobre os podêres que o integram. O Ato Institucional é obra essencialmente revolucionária para repor a Nação na ordem jurídica, restabelecer a ordem pública e a ética na administração do País. O Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal acataram-no e incorporaram suas atividades à nova situação brasileira. Fora daí, é contra-revolução. A Revolução não é um estado de espírito desajustado ao funcionamento dos Podêres, nem, muito menos, uma ocupação militar do Poder Político Nacional. É necessário distinguir os que fazem oposição ao Governo e os que querem destruir a Revolução. Estes podem marchar até para a ilegalidade e aqueles praticam, juntamente com o Poder Executivo, a democracia.
> [...]
> A política de um país é pensamento e ação. Age por meio de decisões, que são apreciadas pelos podêres competentes e para as quais o apoio da opinião pública é sempre de disputar. Cabe ao Governo a gestão da atual política do Brasil. E ela se desdobrará no tempo e espaço brasileiros, por ser a vitoriosa representação da Revolução. (BRASIL, 1964).

A EC n° 10, de novembro de 1964, editada alguns dias antes da promulgação do Estatuto da Terra é que mostra a disposição de profunda alteração da disciplina do direito agrário:

> Art. 1° A letra *a* do n° XV do art. 5° da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
> Art. 5° Compete à União; [...]
> XV - Legislar sôbre: a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário;[...]
> Art. 2° O art. 15 é acrescido do item e parágrafo seguintes:
> Art. 15 Compete à União decretar impostos sôbre: [...] VII - Propriedade territorial rural. [...]
> § 9° O produto da arrecadação do impôsto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos Municípios onde estejam localizados os imóveis sôbre os quais incida a tributação.
> Art. 3° O art. 29 da Constituição e o seu inciso I passam a ter a seguinte redação:

Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por fôrça dos §§ 2°, 4°, 5° e 9° do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem ao Municípios os impostos:
I - Sôbre propriedade territorial urbana;
Art. 4° O § 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 interêsse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1° do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior."
Art. 5° Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescidos os parágrafos seguintes:
§ 1° Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da 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 cinqüenta por cento do Impôsto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

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

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

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

§ 5° Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da 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.

§ 6° Nos casos de desapropriação, na forma do § 1° do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sôbre a transferência da propriedade desapropriada."

Art. 6° Os §§ 1°, 2° e 3° do art. 156 da Constituição Federal passam a ter a seguinte redação:

§ 1° Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas que tenham morada habitual, preferência para aquisição até cem hectares.

§ 2° Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a três mil hectares, salvo

> quando se tratar de execução de planos de colonização aprovados pelo Govêrno Federal.
>
> § 3° Todo aquêle que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos initerruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Em primeiro lugar, o texto original de 1946 sequer previa a competência autônoma para legislar sobre direito 'agrário'. Quem incluiu a disposição na constituição foi a EC n° 10. A EC n° 10 criou a competência para o direito agrário antes inexistente (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Segundo, outra inclusão é a do tributo sobre a propriedade da terra, o ITR, antes de competência municipal. O ITR surge como o novo tributo real da União, supostamente com finalidade extrafiscal, ou seja, não arrecadatória mas de incentivo à reforma agrária [228] (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Terceiro, nos direitos e garantias fundamentais, a EC n° 10 alterou o direito de propriedade incluindo a desapropriação punitiva, sem o pagamento em dinheiro. Esta disposição veio acompanhada de inserções no Título V daquela constituição,

---

[228] Com o partilhamento da receita com os Municípios onde estavam situados os imóveis tributados (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964). O ITR teve uma trajetória sinuosa. Em 1961, a EC n° 05 havia transferido a competência para tributar dos Estados para os Municípios. Com a EC n° 05 os Municípios concentraram os 2 tributos reais, sobre a propriedade urbana e sobre a propriedade rural (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964). ' O imposto sobre a propriedade da terra foi instituído no Brasil pela Constituição Republicana de 1891, vigorando em âmbito estadual. A responsabilidade dos estados pela cobrança e administração do imposto foram mantidas nas Constituições de 1934, 1937 e 1946. Em 1961, com a promulgação da Emenda Constitucional n°.5, o ITR foi transferido aos municípios e, em 1964, com a Emenda Constitucional no. 10, ocorreu a transferência para a competência da União. A promulgação do Estatuto da Terra em 1964 impôs funções extra-fiscais ao imposto que passa, em princípio, a auxiliar as políticas públicas de desconcentração da terra' (FABIO SANTOS DE LIMA, [s.d.]).
.

determinando a desapropriação punitiva em títulos, e não em dinheiro, ao imóvel que não cumprisse as funções sociais, e incorpora ao texto constitucional a coordenada até então inexistente de 'latifúndio' (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Quarto, a EC n° 10 trouxe às funções do Estado o planejamento de reforma agrária. E o fez com a concentração desta - nova - faceta do planejamento estatal na pessoa da União federal, procurando resolver a aparente ambiguidade sobre se a União, ou os Estados, poderiam promover a reforma agrária (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Quinto, a EC n° 10 procurou centralizar e definir as alienações de terras aos particulares. Determinou que alienações ou concessões de áreas superiores a 3 mil hectares somente poderiam ser transmitidas com aprovação senatorial. Excetuava desta limitação as terras que fossem incluídas nos próprios planos de colonização do governo (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

Sexto, tratou de alterar o processo de aquisição de propriedade rural pela prescrição aquisitiva. Estipulou o prazo prescricional em 10 anos e alterou a área máxima usucapível, de 25 ha para 100 ha. Trouxe também a indicação de que a usucapião deveria atender ao homem que faz da terra a sua ocupação, pelo trabalho, tornando-a produtiva. Embute a ideia de que a terra deve prover a existência do trabalhador - usando o termo lavrador - e o de sua família (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, 1964).

O projeto de Lei n° 26 foi apresentado ao Congresso Nacional em 03 de novembro de 1964. Era a resposta redigida pela ditadura aos problemas do campo. Portanto, em simultâneo às alterações realizadas na constituição se foi pela definição de um novo estatuto jurídico para as relações no campo. Ali estava a base do Estatuto da Terra.

No encerrar do ano volta a mencionar os compromissos ou ações principais da 'revolução'. Alguns aspectos que merecem destaque é que, novamente, a reforma agrária é vista como um problema técnico, de produtividade no campo, e, justamente por conta desta visão, deve ser afastada de 'agitações'. Portanto, a reforma, a do Estatuto da Terra, é vista como questão de renovação produtiva e não como pauta de trabalhadores rurais, ou dos camponeses:

> Três são os objetivos do Programa de Ação do Governo: curar a inflação, retomar o desenvolvimento e realizar reformas de estrutura. E é esse programa que se está desenvolvendo em níveis diferentes — uma ação imediata para o biênio 1965-1966; uma estratégia global para o desenvolvimento; e um plano de longo prazo, ainda em elaboração.
> [...]
> Por último, temos o terceiro objetivo do Governo: a modernização da nossa estrutura econômica e social. Nesse campo de ação já pode o Governo contar no seu ativo, entre outras, algumas das reformas que desde o início considerou fundamentais ao progresso do País. A reforma agrária, ainda tão recente, será um instrumento capaz de aumentar a produtividade, e jamais de agitação social. A reforma bancária visa a modernizar o sistema de crédito, ajustando-o aos requisitos do desenvolvimento dentro da estabilidade. A reforma fiscal tornará mais justo e eficiente o sistema tributário. E a reforma habitacional tem como suprema finalidade possibilitar, dentro de linhas realistas e livre de qualquer favoritismo ou privilégio, a solução do angustiante problema da moradia de milhões de brasileiros.
> [...]
> Ao homem de Governo cabe a responsabilidade de agir politicamente, sem, contudo, transformar-se num mero partidário. Procurar orientar a opinião pública sem jamais a ela se substituir, pois, se não a pode ignorar, a ela não se deve escravizar. E é justamente isso que o distingue daqueles que, apenas preocupados com objetivos eleitorais, abandonam os permanentes objetivos nacionais por causa de interesses momentâneos. É mister ter sensibilidade política, sem, no entanto, entregar-se à irresponsabilidade política, pois, na confusão dessas duas atitudes, está a raiz de muitos dos nossos males. (BRASIL-PR, 1964).

Este discurso é ilustrativo das bases e fundamentos ideológicos que nortearam a elaboração do Estatuto da terra. A

lei seria a base de ação na questão agrária nos primeiros anos da ditadura.[229]

5.4 O ESTATUTO DA TERRA.

Já havia vários projetos tratando da temática da reforma agrária, ou regularização fundiária, ou política de desenvolvimento, ou de colonização, em tramitação no Congresso Nacional. Como acima discutido, as décadas de 50 e 60, esta última no seu início, a questão da economia agrária e das relações no campo eram a preocupação da arena política(SALIS, 2008)[230]. Em função da pluralidade de projetos, o executivo se houve por produzir o projeto de lei n° 26, enviado em novembro de 64, ao Congresso, com o objetivo de definir a política de reforma agrária e de desenvolvimento agrário[231].

---

[229] Até porque para a questão do campesinato, a proteção social e a regulação do trabalho, continuava vigente o Estatuto janguista.

[230] No governo Jango já havia a discussão de alterações constitucionais e da redação de lei de reforma agrária. Deve ser mencionada a criação da SUPRA, no ano de 62, por lei delegada (SALIS, 2008).

[231] 'Em abril de 1964, Castelo Branco criou o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), "(...) com a tarefa de elaborar um documento que servisse de base para a formulação do anteprojeto do Estatuto da Terra e das Emendas Constitucionais" (Bruno, 1995, p. 14). O GRET era formado por membros do IPES/RJ e pelos remanescentes da Revisão Agrária paulista. O IPES/RJ, segundo Salis (2008), era o grupo hegemônico no interior do GRET. Paulo Assis Ribeiro, um dos principais ideólogos do Instituto, era o responsável pela coordenação do Grupo (Bruno, 2005). Para Bruno (1995), a escolha do IPES/RJ para coordenar o Grupo significava uma tentativa de isolamento do IPES/SP. O Instituto de São Paulo se posicionou contra qualquer medida de interferência do governo na questão fundiária, e a reforma agrária era vista como uma ameaça ao direito de propriedade [...]. Roberto Campos afirmou que as duas filiais tinham posições "discrepantes" em relação à reforma agrária. O IPES/RJ defendia uma reforma agrária do tipo capitalista, com a intenção de minimizar os conflitos rurais, sem prejudicar a produtividade agrícola. A reforma agrária era vista, também, como uma maneira de proteger a propriedade privada e a "liberdade" política. "Politicamente também, a visão do IPES/Rio era mais defensiva e legalista. O importante não seria derrubar Goulart, e sim impedir um golpe comunista das esquerdas, que bloquearia a realização das eleições presidenciais em 1965" (Campos, 1994, p. 682). O IPES/SP, segundo Roberto Campos, não considerava a reforma agrária como uma política "emergencial"; a reforma era compreendida como uma consolidação das ideias janguistas.' (SILVA, 2015).

Há parte da historiografia que enquadra a edição da lei como uma reação aos movimentos havidos nos anos anteriores, inclusive como reação ao surgimento de grupos organizados em prol da reforma agrária[232]. Também como algo da plataforma conservadora alçada ao poder com o golpe de 64, notadamente setores da economia agrária[233]. Ou mesmo como um 'espantalho', ou 'norma produzida propositalmente para não pegar'. Na perspectiva desta tese, sem descurar destes aspectos e conflitos que marcam a edição da norma, há de se situar a produção do texto legal num contexto de efetiva reforma planejada pela ditadura[234].

---

[232] 'Ao discorrer sobre o Estatuto da Terra, Dreifuss afirma que essa lei é "uma combinação da linguagem da Aliança para o Progresso, com o discurso modernizante da Carta de Punta del Este e a Doutrina da Escola Superior de Guerra" (Dreifuss, 1981: 198). Por certo o Estatuto contém importantes elementos de continuidade com relação ao período anterior à sua formulação e aprovação, pelo governo militar. Há vínculos e identificações que se cruzam e, apesar das diferenças d os objetivos e do estatuto político e ideológico de cada uma destas vertentes, elas compartilham vários interesses comuns; encontram-se referenciadas por uma mesma escala de valores e precedentes históricos. Suas principais coordenadas são: necessidade de modernização da agricultura; a noção de latifúndio como obstáculo estrutural ao desenvolvimento e à industrialização; e a implementação de uma classe média rural no campo. Mas, para além das heranças existentes, há no Estatuto descontinuidades e rupturas que são produtos da nova conjuntura social, econômica e política que se abre com o golpe de 1964.' (BRUNO, 1995).

[233] 'Quando reformulada pelos militares em 64, o objetivo principal do Estatuto de Terras era frear e controlar as reivindicações populares e tensões sociais que cresciam de maneira acentuada e desviar o foco do conflito; não, necessariamente, executar o programa de redistribuição fundiária. A principal finalidade era evitar a eclosão de uma revolução camponesa e, estratégicamente, tranquilizar os grandes proprietários de terra.'. (REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL, s.d.).

[234] Inclusive com as resistências que a ditadura encontrou para tal: 'A reforma agrária, mesmo com promulgação do Estatuto da Terra, segundo Silva (1971), não foi implementada no rural brasileiro. A não realização da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra, para o autor, se deveu à atuação de certos atores que elaboraram estratégias para dificultar a operacionalização da referida política e às "deturpações" conceituais operadas no Estatuto da Terra (Silva, 1971). Distintos atores foram descritos como responsáveis pela "obstaculização" da reforma agrária, atores que realizaram uma "contrarreforma" agrária no Brasil. Silva (1971) elegeu o latifúndio, o conservadorismo, as entidades patronais e o IBRA como os atores que efetuaram a "contrarreforma" agrária. A "contrarreforma" é compreendida como a não distribuição e redistribuição da propriedade da terra e o aumento da concentração da propriedade rural. O índice de Gini foi apresentado para validar tal argumentação. Em 1920 o índice se situava na categoria de "forte a muito forte", com o valor de 0,798, e em 1960 passou para 0,866, ou seja, "concentração muito forte a absoluta". "A perdurar essa tendência, no ano 2000 o índice de Gini já deve ter adentrado a faixa de extrema concentração, aproximando-se celeremente da unidade" (Silva, 1971, p. 124). O latifúndio é tido pelo autor como um dos principais atores da "contrarreforma" agrária brasileira, realizando distintas manobras para "esvaziar" e "burocratizar"

A ditadura empregou o seu capital político e de visão de Estado para a implantação desta política de governo que era o seu projeto de reforma agrária e de política agrária. As características autoritárias da produção são evidentes, assim como o caráter de reação, mas o produto não pode ser considerado exclusivamente um véu com o propósito de encobrir uma política para o campo e para a economia do campo, ou mesmo exclusivamente um produto de reação ao florescente movimento de reforma agrária anterior[235].

Um campo de abordagem que merece o escrutínio futuro é justamente aquele do porquê de o projeto ditatorial ter sofrido fissuras e problemas generalizados de execução e eficacização. A tese, como dito acima, toma como premissa de que o projeto ditatorial existia, com um recorte novo em relação ao cenário até então existente[236]. Abordagens sobre a efetivação e eficacização merecem tratamento dedicado e particular, noutro estudo.

Numa análise crítica da produção da norma, Regina Bruno apresenta algumas facetas da natureza complexa, e às vezes contraditória, do projeto de Castelo Branco para a reforma agrária:

> Ao apropriar-se da bandeira da reforma agrária, o governo Castelo Branco deu-lhe uma nova feição. "Em seu governo as reformas e a reforma agrária foram tratadas a partir de um compromisso social diferente. Elas se desvincularam de suas origens sociais e passaram a ser uma concessão da 'revolução'". Neste sentido, "sob o regime militar os

---

os órgãos estatais que tinham por objetivo "modernizar" a agricultura brasileira.' (SILVA, 2015).

[235] Em **3.1** e em **3.2** há considerações sobre a formação de um quadro de necessidade de uma política nova para o campo.

[236] 'Para o governo ditatorial, a estrutura agrária brasileira permitiu a formação e a conservação de grandes terras improdutivas, "(...) com ínfima percentagem de área cultivada, mantida como investimento de capital a salvo da inflação, beneficiada por obras governamentais e quase isenta de tributação" (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 5). Tal estrutura foi estimulada pela legislação vigente na época. Essa leitura surgiu como justificativa ao governo de Castelo Branco a fim de elaborar uma lei que contribuísse para o aumento da produtividade rural, lançando mão de uma transformação no uso e posse da terra (Por que Reforma Agrária?23, 1964).' (SILVA, 2015).

> trabalhadores rurais perderam a iniciativa política. O governo Castelo Branco, ao mesmo tempo em que reprimia e intervinha, passou a controlar o que os trabalhadores deveriam discutir e reivindicar. Discutia-se a reforma agrária proposta no Estatuto da Terra, debatia-se a reconstrução do sindicalismo considerada como a única forma de organização definitiva da classe rural e determinava-se sobre a importância da extensão rural como o instrumento ideal para a mudança das mentalidades". Ou seja, "houve não apenas um recuo ou uma mudança de tom na luta pela reforma agrária, mas uma mudança de conteúdo: passou-se do ataque frontal ao latifúndio à defesa do Estatuto da Terra" (Bruno, 1985: 5).Além do mais, o discurso e as medidas sobre a reforma agrária democrática e cristã conviviam com os expurgos, a prisão e a perseguição das lideranças identificadas com as Ligas Camponesas; a depuração dos sindicatos rurais; a intervenção na Superintendência da Reforma Agrária, a Supra e a revogação dos decretos sobre a questão fundiária estabelecidos no governo anterior. Ao lado do preceito da justiça social e democracia, apostava-se no esvaziamento das instituições democráticas, na gradativa destruição dos mecanismos de mediação entre o Estado e a sociedade e na neutralização dos setores mais liberais que apoiaram o golpe militar temendo o comunismo, mas acreditando no restabelecimento do regime constitucional. Ao mesmo tempo em que impunha sua reforma agrária junto à grande propriedade fundiária, o governo militar minava as possíveis bases políticas e sociais de apoio ao seu projeto reformista. Por sua vez, diferentemente do que se costumava acreditar na época, o Brasil vivia uma realidade economicamente desfavorável à implementação da reforma agrária, pois "já havia novos interesses no campo e quem se afirmava era o setor mais internalizado, mais moderno, parte integrante do sistema capitalista internacional" (Bruno,1985:26). Estava-se rompendo, na prática, a velha dicotomia latifúndio-minifúndio, que constituía a base de avaliação do governo militar sobre a agricultura e de todo o pensamento reformista dos anos 50 e 60. Por fim, a estratégia da política econômica mais geral, que viria a definir os marcos de uma orientação política produtivista já apontava, desde então, para a opção que prevaleceria nos anos 70, por aquilo que se convencionou chamar de "modernização conservadora" - um modelo de desenvolvimento concentrador de terra, de capital e poder. Nesta perspectiva, não é de todo incorreta a avaliação de Viana Filho quando afirma que "enquanto se debatia a reforma agrária na imprensa, nas associações de classe e nos partidos políticos, iniciou-se um programa de tecnificação da agricultura, crédito rural e garantia de preços mínimos. A compra de tratores e dos chamados insumos modernos ganhou tratamento privilegiado para melhoria da produtividade no campo ao tempo em que se abriam créditos a longo prazo" (Viana Filho, 1976: 262).

Interessante frisar os primeiros trechos da consideração da autora: o projeto migrou e passou a ser parte da estratégia geral da ditadura para a economia e a sociedade do campo.

Portanto, a elaboração da 'lei da reforma agrária' passa a ser a bandeira da ditadura.

Até o ano de 64 houve a pluralidade de propostas e de iniciativas para a elaboração da lei de reforma agrária[237]. Mais do que isto, no final dos anos 50 e início dos 60 todos os campos políticos viam a necessidade da edição da norma agrária como pauta essencial do Brasil.

A ditadura faz a migração forçada dos projetos e debates, encerrando a participação ampliada, multipartidária, de variadas associações, de sindicatos e ligas, e encerra num projeto de cúpula de governo (quiçá de Estado) para a reforma agrária[238].

---

[237] 'A reforma agrária foi envolvida na época em várias controvérsias. Os problemas estavam associados a qual definição de reforma agrária poderia ser implementada pelo governo, como definir os beneficiários e os prejudicados dessa política e, por último, estabelecer os instrumentos políticos que poderiam viabilizar essa política. Tendo em vista tais dificuldades, Goulart destinou ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho, a missão de formar um grupo de trabalho responsável por elaborar um projeto de reforma agrária a ser encaminhado ao Congresso Nacional (Natividade, 2013).'. (SILVA, 2015)

[238] 'Minha atividade no movimento sindical iniciou-se em 1952, 1953, ainda no Rio de Janeiro, entre os posseiros da região de Santíssimo, Campo Grande e Senador Camará. Posteriormente, ainda em 1953, a partir da realização da I Conferência Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas (CNLTA), como dizíamos naquele tempo, eu fui guindado, por força de uma decisão dessa Conferência, para o movimento sindical rural no plano nacional. Em 1954, por ocasião da realização da II CNLTA, foi criada a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, aquela que ficou conhecida como Ultab, uma entidade com base nacional, que pretendia continuar um trabalho, já iniciado, de organização dos trabalhadores rurais. Esse trabalho de organização dos trabalhadores do campo, aqui em nosso país, iniciou-se aí por volta de 1945 por decisão do Partido Comunista, naquele tempo do Brasil e, posteriormente, Brasileiro. Partia do entendimento de que a aliança operário-camponesa era um instrumento fundamental na luta pelo poder e pelo socialismo no país. Iniciado esse trabalho, o Partido Comunista entendeu que deveria ajudar a criar as organizações dentro da área de possibilidades dos trabalhadores do campo: os assalariados, meeiros, parceiros, posseiros e pequenos proprietários. Portanto, essa forma de organização deveria estar, repito, no nível de entendimento dessas camadas de trabalhadores do campo, de tal forma que elas pudessem manejar esse tipo de entidade. Mas, o subjetivismo, naturalmente, esteve presente. Entendeu-se que deveríamos partir da forma de organização conhecida por esses trabalhadores que, em geral, era dada pela Igreja Católica, à qual, em sua maioria, eram ligados. A partir daí iniciou-se a formação das chamadas ligas camponesas. As ligas eram consideradas uma forma elementar de organização. Mas, partindo dessa primeira idéia, dessa primeira compreensão de que estando os trabalhadores ligados à Igreja, as chamadas Irmandades eram a forma de aglutinação que o trabalhador entendia, porque no seio da Igreja os seus adeptos são organizados em vários grupos, como a Irmandade de São José, a Irmandade de Santo Antônio, as Filhas de Maria e por aí afora. Era isso o que ocorria. Por volta de 1945, era esse o trabalho do Partido Comunista de organização dos trabalhadores rurais: nas

ligas camponesas e nas irmandades. As irmandades proliferaram principalmente em uma parte do Estado de Goiás, ao passo que as ligas se desenvolveram particularmente no Nordeste. Quanto às irmandades, não tenho dados mais concretos sobre elas, mas foram de duração mais efêmera do que a das ligas. Temos o exemplo ainda vivo, como o de Irineu Moraes, e dos próprios fundadores da liga camponesa da fazenda Dumont, aqui perto de Ribeirão Preto. Essa liga foi fundada em dezembro de 1946. Em Pernambuco há uma testemunha viva, um companheiro que está aqui em Pindamonhangaba, Pedro Renaux Duarte. Ele foi um dos fundadores da Liga Camponesa de Iputinga, perto de Recife. Essa liga foi uma das que mais se desenvolveu e chegou inclusive a ter *box* no mercado de São José, onde os trabalhadores vendiam diretamente os seus produtos, aí por volta do início de 1950. Com a entrada do Cordeiro de Farias no Governo de Pernambuco, essa liga foi cassada e a turma foi *espauderada*.[...]. Os sindicatos atuavam livremente, com exceção de Pernambuco onde a partir de 1955, mais ou menos, Julião retomava a questão das ligas. Esse é um detalhe importante. Mas desde o começo, pelo menos até o início dos anos 60, não havia outras forças políticas ou outras entidades que tivessem um trabalho desse tipo no campo. Nossa luta, sempre buscando alianças e apoio, e mais o desenvolvimento político a que chegamos no começo da década de 1960, foram de tal forma que, creio eu, obrigaram as classes dominantes, sobretudo a chamada burguesia nacional, a entenderem que não tinha mais jeito: ou se reconheciam os sindicatos ou eles iriam tomar vulto nas mãos do Partido Comunista. Como me disse o ministro Parsival Barroso, "nós não vamos fazer sindicatos para entregar nas mãos dos comunistas". Mas eles viram que vontade e realidade são coisas diferentes. O Jango entrou na parada. O Fernando Ferrari, não bem em nome do PTB, mas como força ligada à burguesia nacional, apresentou um projeto de extensão da legislação trabalhista urbana para o campo. Isso rodou um bocado de tempo no Congresso Nacional até que no início dos anos 60 o projeto foi aprovado. Em cima desse projeto do Fernando Ferrari estabeleceu-se aquilo que foi chamado Estatuto do Trabalhador Rural, sancionado em março de 1963 pelo João Goulart. A chamada burguesia nacional fazia a primeira entrada mais séria no movimento sindical rural. Logo depois criaram a Comissão Nacional de Sindicalização Rural (Consir), um convênio da Superintendência de Política e Reforma Agrária (Supra) com o Ministério do Trabalho, e inicialmente tentaram nos tomar como aliados. Criaram aquilo que acontece no setor público: um organismo cheio de afilhados, um cabide de empregos. Mas quando chegou a hora de descer e ir lá para o terra-a-terra, para ajudar o camponês a se organizar, nós levamos vantagem sobre esse pessoal inexperiente, pois tínhamos uns quinze anos de experiência nesse terreno. Nessa altura do começo da década de 1960 já se desenvolvia a luta entre várias correntes pela hegemonia do movimento sindical. Não era só a burguesia nacional que entrava através de Ferrari, Jango e outros, mas também a Igreja Católica já se introduzia nesse combate em duas alas. Uma mais conservadora, capitaneada por D. Eugênio Salles, que estava em Natal naquela época. A outra ala da Igreja, mais avançada, era a Ação Popular, a AP.[...]. Isso, naturalmente, era o que eles pretendiam. Eles entravam para disputar a hegemonia do movimento através da máquina estatal. Permitiu-se que Brizola criasse um movimento no Rio Grande do Sul, o Master, onde nossa influência era pequena. Estávamos dentro do Master, mas nossa influência era menor. Exemplo dessa entrada do Estado foi a criação da Comissão de Sindicalização Rural. Sobretudo o período de 1962 até fins de 1963 foi muito movimentado, de luta entre diferentes correntes, para sair com o movimento sindical rural na mão. Tivemos nesse período dois ministros do trabalho que não duraram muito tempo. Um foi Franco Montoro que deu uma mãozinha para a Igreja mais conservadora. Com Montoro foi feito o primeiro enquadramento sindical rural neste país através da Portaria n. 209. Imediatamente ele reconheceu um punhado de sindicatos no Rio Grande do Sul, em São Paulo e Sergipe; não me recordo agora em que outros estados. Criou a base necessária: não só reconheceu sindicatos como também três federações, que formariam a base indispensável para a formação da Confederação. Houve a tentativa de formação de uma

No simultâneo de repressão e limitação da discussão com os grupos à esquerda, o governo militar enfrentou as resistências dos setores mais conservadores e[239], também ao mesmo tempo, dos setores liberais que viam na reforma agrária uma transformação necessária da sociedade brasileira[240].

O ambiente das transformações da ordem econômica já sugeria que o diagnóstico da obsolescência do sistema agrário - latifúndio e minifúndios improdutivos – já começava a ser transformada, independente da norma a ser editada, mas pelos câmbios gerais das relações de produção.

---

confederação sob a influência de D. Eugênio Salles. Já tinha uma pessoa expoente nesse movimento no Rio Grande do Norte, na Supra, que era a Julieta Calazans. Tentaram formar a Confederação de maneira sorrateira. Depois de Montoro, nós fomos para a briga porque já tínhamos uma quantidade maior de sindicatos e federações formados e não podíamos aceitar aquela situação. Depois que caiu o Montoro veio o Pinheiro Neto. O enquadramento sindical que Montoro fizera tinha pulverizado os trabalhadores rurais numa quantidade indefinida de profissões. Permitia-se a criação de sindicatos minúsculos, como o dos criadores de abelha, capaz de levar a uma situação em que não havia número suficiente de filiados para sustentar a própria existência do sindicato. Nesse momento nós já estávamos com um forte apoio do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Junto com o CGT nós pressionamos a favor de um novo enquadramento que acabou acontecendo.' (SILVA, 1990).

[239] Como menciona Salis, até mesmo comparações entre Stalin e Castelo Branco foram divulgadas à época. O questionamento circulava com a seguinte construção: por que não auxiliar os produtores e proprietários já estabelecidos, ao invés de aumentar o número de proprietários? A distribuição de terras não era a solução para o campo, diziam, mas sim crédito, máquinas, caminhos... (SALIS, 2008).

[240] 'Os principais críticos da UDN ao projeto do Estatuto foram o então deputado Bilac Pinto e o então governador do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda. Para o partido, a proposta de reforma agrária era equivocada, pois pretendia fixar o homem no campo, e não reduzir gradativamente a mão de obra agrícola por meio do desenvolvimento industrial e da mecanização da lavoura. "A meta em agricultura é aumentar progressivamente a produção, utilizando menos terras e menos braços por tonelada. Reduzir à metade, ou ao terço, o número do volume físico, da sorte que eles venham a trabalhar na indústria, no comércio e nos serviços técnicos" (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, s/p). O partido considerava a permanência de boa parte da população brasileira no meio rural como um sinal da condição de subdesenvolvimento do país, já que nos países considerados desenvolvidos, boa parte de sua população trabalhava nas indústrias, no comércio e no setor de serviços (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964). Nessa perspectiva, o Brasil necessitava, segundo o partido, de apenas uma política agrária voltada ao aumento da produtividade, para atender à demanda nacional por alimento. Para a UDN, o "emergencial" para o rural, naquele momento, não era realizar uma reforma agrária, e sim financiar a produção agrícola. Dessa maneira, o projeto do Executivo foi considerado "(...) inútil, porque não há o que reformar" (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, s/p).' (SILVA, 2015).

De mais, a análise crítica da autora sugere que a tarefa do Estatuto da Terra, de modificação das estruturas agrárias, como um problema proprietário, ou de posse da terra, vai ser 'superado', ou 'escamoteado', com a centralização da política na utilização da mão de obra – com o futuro estatuto do trabalhador rural.

Considerando-se a definição objetal da própria norma esta procurava regular 'os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola'. Portanto, a norma tinha a sua teleologia em dois pontos capitais: reforma agrária e política agrícola (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964)[241].

O Estatuto procurava dar garantias de direito à propriedade e, no direito de propriedade, condicioná-lo à função social[242]:

> Art. 2° É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social,

---

[241] ' Art. 1° Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.
§ 1° Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.
§ 2° Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interêsse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprêgo, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País. ' (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

[242] Portanto, o direito de propriedade agrária foi parametrizado por uma regra que definia a abusividade do direito e de deveres para a realização do direito, ou seja, as situações nas quais o direito se torna abusivo e uma série de obrigações correlatas ao exercício do direito que, não cumpridas, configuram ilícito. Assim, definia a ilicitude por 2 padrões: não pela prática um ato contrário à norma, por si, mas pelo direito ser exercido de maneira abusiva; e, também, por violação aos direitos correlatos ao direito de propriedade:' § 1° A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultâneamente: favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.
Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrìnsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.' (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

> na forma prevista nesta Lei. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

Na linha de ordenação da lei, o acesso à terra era política a ser realizada pelo Estado. Esta política a ser realizada por: desapropriação sancionatória de quem não cumpre a função social; doação, compra e venda; heranças; reversão, dentre tantos.

O artigo da lei definia áreas prioritárias à desapropriação:

> Art. 20. As desapropriaçõese a serem realizadas pelo Poder Público nas áreas prioritárias, recairão sôbre:
>
> I - os minifúndios e latifúndios;
> II - as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;
> III - as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;
> IV - as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando êstes não tiverem logrado atingir seus objetivos;
> V - as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;
> VI - as terras cujo uso atual estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

A realização da política de reforma agrária ficava ao encargo do recém criado Instituto Brasileiro de Reforma Agrária[243]. Os instrumentos para a realização de tal política

---

[243] O Estatuto da Terra é editado e são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra (INCRA, s.d.). A Supra havia sido criada no Governo Jango pela Lei Delegada n° 11, com o objetivo de promover a reforma agrária, nos moldes limitados daquilo que a constituição vigente permitia: **'Art**. 1° O Serviço Social Rural o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional da Reforma Agrária e o Estabelecimento Rural do Tapajós passam a constituir Superintendência de Política Agrária (SUPRA), entidade de natureza autárquica, instituída por esta lei, com sede no Distrito Federal, subordinada ao Ministério da Agricultura. § 1° As atribuições, o patrimônio e o pessoal dos órgãos referidos neste artigo são transferidos à SUPRA, cabendo a seu Presidente designar, para cada um dêles, um Administrador que se incumbirá de executar as providências determinadas neste artigo.§ 2° As atribuições do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, no

seriam os recursos do fundo nacional de reforma agrária, os critérios de distribuição de terras e o plano de reforma agrária. A criação de cadastros e do zoneamento seriam outras táticas empregadas na realização da política. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

A forma de estímulo (ou constrangimento) da realização do uso racional e eficiente da propriedade agrária viria com a tributação das terras pelo ITR (ver item **0** acima).

A lei também disciplinou a política de colonização:

> Art. 55. Na colonização oficial, o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agro-industriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos.
> [...]
> Art. 60. Para os efeitos desta Lei, consideram-se emprêsas particulares de colonização as pessoas físicas e jurídicas de direito privado que tiverem por finalidade executar programas de valorização de áreas ou de distribuição de terras.

A imagem da conquista territorial, ou dos interesses territorialista se mantinham firmes. Além disto, preconizava a colonização como projeto de entorno de núcleos urbanos (atender à demanda urbana por alimentos), e aproveitando para reorganizar produtores rurais. A lei consagrava toda a disciplina dos projetos de colonização (sobre o territorialismo ver **2.8** acima):

---

concernente à seleção de imigrantes, passarão a ser exercidas pelo Ministério das Relações Exteriores, por seus órgãos normais de representação, segundo as diretrizes fixadas pela SUPRA, cabendo ao Departamento de Colonização e Migrações Internas do SUPRA promover a recepção e o encaminhamento aos imigrantes.**Art**. 2° Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subseqüente.Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem estar social são delegados à SUPRA podêres especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.' (SENADO FEDERAL, 1962)

> Art. 55. Na colonização oficial, o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agro-industriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos.
> Art. 56. A colonização oficial deverá ser realizada em terras já incorporadas ao Patrimônio Público ou que venham a sê-lo. Ela será efetuada, preferencialmente, nas áreas:
> I - Ociosas ou de aproveitamento inadequado;
> II - Próximas a grandes centros urbanos e de mercados de fácil acesso, tendo em vista os problemas de abastecimento;
> III - de êxodo, em locais de fácil acesso e comunicação, de acôrdo com os planos nacionais e regionais de vias de transporte;
> IV - de colonização predominantemente estrangeira, tendo em mira facilitar o processo de interculturação;
> V - de desbravamento ao longo dos eixos viários, para ampliar a fronteira econômica do País.
> Art. 57. Os programas de colonização têm em vista, além dos objetivos especificados no artigo 56:
> I - a integração e o progresso social e econômico do parceleiro;
> II - o levantamento do nível de vida do trabalhador rural;
> III - a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas;
> IV - o aumento da produção e da produtividade no setor primário. 1.1.1.1 (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

O poder público criou autarquia adrede relacionado aos projetos de política agrária, o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), com atuação suplementar àquela do IBRA. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964).

A legislação também embutia novas formas de cooperativismo decorrentes da reforma agrária. Foram disciplinadas as cooperativas integrais de reforma agrária. Nesta mesma linha trazia uma séria de previsões de políticas paralelas à reforma agrária e à colonização como assistência, beneficiamento de produção, eletrificação rural, seguro, assistência à comercialização, financiamento, entre tantos. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964)

Outros pontos do Estatuto são aqueles da disciplina da posse e do uso temporário da terra. a nova disciplina procurava romper com as formas obrigacionais anteriores e que se utilizavam de ordens mistas de mão de obra e posse precária. Assim:

> Art. 93. Ao proprietário é vedado exigir do arrendatário ou do parceiro:
> I - prestação de serviço gratuito;
> II - exclusividade da venda da colheita;
> III - obrigatoriedade do beneficiamento da produção em seu estabelecimento;
> IV - obrigatoriedade da aquisição de gêneros e utilidades em seus armazéns ou barracões;
> V - aceitação de pagamento em "ordens", "vales", "borós" ou outras formas regionais substitutivas da moeda.
> *Parágrafo único.* Ao proprietário que houver financiado o arrendatário ou parceiro, por inexistência de financiamento direto, será facultado exigir a venda da colheita até o limite do financiamento concedido, observados os níveis de preços do mercado local. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964)

Logo depois, na sequência de disposições, o Estatuto trata das modalidades de arrendamento e de parceria[244]. O objetivo da lei foi o de encartar os contratos agrários em novas categorias, disciplinadas em quadros fixos da legislação, evitando a pluralidade de formas obrigacionais anteriores[245]. A

---

[244] A diferença entre os dois veio em Decreto posterior – Decreto 59.566: 'Art 3° Arrendamento rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel , observados os limites percentuais da Lei. Art 4° Parceria rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso especifico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa vegetal ou mista; e ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias primas de origem animal, mediante partilha de riscos do caso fortuito e da força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei (artigo 96, VI do Estatuto da Terra). '. O arrendamento supõe preço fixo de locação do bem imóvel para a exploração; a parceria supõe partilha de riscos, dos frutos, produtos ou lucros que as partes contratam. (BRASIL-PLANALTO, 1966).

[245] ' Art. 13 - Os contratos agrários regulam-se pelos princípios gerais que regem os contratos de Direito comum, no que concerne ao acordo de vontade e ao objeto, observados os seguintes preceitos de Direito Agrário: I - artigos 92, 93 e 94 da Lei n ° 4.504, de 30 de novembro de 1964, quanto ao uso ou posse temporária da terra; II - artigos 95 e 96 da mesma Lei, no tocante ao arrendamento rural e à parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa; III - obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis, estabelecidas pelo IBRA, que visem à conservação de recursos naturais; IV - proibição de renúncia, por parte do arrendatário ou do parceiro não-proprietário, de direitos ou vantagens estabelecidas em leis ou regulamentos; V - proteção social e econômica aos arrendatários cultivadores diretos e pessoais. § 1° - O disposto neste artigo aplicar-se-á a todos os contratos pertinentes ao

tipificação das modalidades arrendamento e parceria procurou evitar as formas discrepantes inclusive pela inclusão de cláusulas obrigatórias. Mesmo os contratos atípicos tinham que se ater às disposições obrigatórias regentes da matéria[246].

A constatação é a de que o governo Castelo Branco tinha uma visão de que os problemas agrários eram problemas com solução por reforma das formas de produção da terra. Entenda-se que isto significava ampliar a capacidade produtiva libertando-se dos latifúndios improdutivos, por tributação ou destinação preferencial do crédito, e por impactos externos de tecnologias de produção.

Isto explica o fato de que o governo Castelo atacou as formas de produção por norma de uso, posse e propriedade da terra, com o novo Estatuto da terra, e manteve-se relativamente inerte, recepcionando os conteúdos de regulação do trabalho rural do estatuto janguista.

O diagnóstico foi o de um 'choque de produção' nas estruturas se faria com a padronização dos contratos de uso e posse da terra, ampliando o leque de parceiros, arrendantes, e puniria a terra improdutiva, por tributação e por sanção de desapropriação. Assim, esperava-se um uso intensivo da terra, em

---

Direito Agrário e informará a regulamentação do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. § 2º - Os órgãos oficiais de assistência técnica e creditícia darão prioridade aos contratos agrários que obedecerem ao disposto neste artigo. Art. 14 - Fica o IBRA autorizado a permitir, a título precário, nas áreas pioneiras do País, a utilização de terras públicas sob qualquer das formas de uso temporário previstas na Lei n º 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a promover sua progressiva adaptação às normas estabelecidas na referida Lei. Art. 15 - O inciso III do art. 95 da Lei n º 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a ter a seguinte redação:" III - o arrendatário, para iniciar qualquer cultura cujos frutos não possam ser recolhidos antes de terminado o prazo de arrendamento, deverá ajustar, previamente, com o locador, a forma de pagamento do uso da terra por esse prazo excedente.". (BRASIL-PLANALTO, 1966).

[246] 'O art. 39, do Dec. nº 59.566/66, prevê o uso e posse temporária da terra, exercidos por outras modalidades contratuais, diversas dos contratos de Arrendamento e Parceria, configurando os contratos agrários atípicos ou inominados, aos quais se aplicam as mesmas regras estabelecidas para os contratos agrários típicos. "O que importa é que se verifique o uso ou a posse temporária da terra" (Marques, 2009). O comodato, a empreitada, o compáscuo, o cambão, o fica são considerados alguns exemplos de contratos inominados ou atípicos pela doutrina (Marques, 2009).' (VIEIRA, 2014).

contraste com o extensivismo improdutivo, e também que a terra tivesse valor por produção, e não pelo domínio *per se* .

Nos anos seguintes a política agrária consequência do Estatuto foi bastante colonizadora, e regularizadora, mas pouco distributiva ou sancionadora da propriedade improdutiva. O Estatuto tornou-se colonizador-regulador e não propriamente de reforma agrária.[247]

5.5 APÓS O ESTATUTO DA TERRA.

O discurso inaugural de 65 trata da atividade legiferante de reorganização da vida política e partidária. O interesse era o de produzir a nova norma de regulação do processo eleitoral e dos partidos políticos:

---

[247] 'Em 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária. Em 9 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), resultado da fusão do Ibra com o Inda.
À época da criação do Incra, o governo incentivou a colonização da Amazônia. Migrantes de vários estados do Brasil foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica e empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários.' (BRASIL-INCRA, 2019). De outra forma: ' Mas as condições políticas favoráveis para a implantação da reforma agrária, apesar de todo o instrumental jurídico, de que passou a dispor, haviam-se modificado, tanto interna como externamente. Em 1967, realizava-se em Punta del Este uma segunda reunião, da qual surgiu a *Declaração dos presidentes americanos,* em que a reforma agrária, como meta política, era deslocada do elenco de prioridades para posição inteiramente secundária. Também em 1967, o governo brasileiro editava a *Carta de Brasília,* na qual a mensagem de política agrícola, deixando de lado a reforma agrária, dava ênfase especial ao desenvolvimento rural baseado na "revolução tecnológica".O balanço dos vários lustros decorridos a promulgação do Estatuto da Terra mostra que, embora tendo conquistado um arsenal jurídico de que nunca pudera antes dispor e de se terem tornado ainda mais graves e mais presentes as razões para sua execução, a reforma agrária continuou a ser protelada, enfrentando no Brasil sérias dificuldades e enormes resistências por parte de poderosas forças conservadoras. Essas forças têm atuado eficazmente para impedir até mesmo as mais simples mudanças no gênero de vida das populações rurais, desde a melhoria das tradicionais e opressivas relações de trabalho, até a democratização da estrutura da propriedade agrária e da distribuição da renda.' (FGV CPDOC, 2009). Como observa Antônio da Silva Câmara, desde a edição, em 64, até o ano de 1980, o Estatuto, entre regulamentações e alterações, teve 165 normas regulamentadoras-revogadoras. (CÂMARA, 1988).

> Acertamos quando pedimos ao órgão da Justiça Eleitoral que apresentasse um anteprojeto que será entregue para debate aos políticos, à imprensa e a outros setores culturais do Brasil, que encontrarão aí a melhor base para suas proposições e seus reparos. Tenho aqui, Senhor Ministro, neste momento, a impressão de que o trabalho seu e dos seus colegas da Justiça Eleitoral representa um grande passo no aperfeiçoamento das instituições políticas do País. Há a preocupação de dar ao País uma Lei Eleitoral e Estatuto de Partidos que promovam a confiança de que Vossa Excelência falou, a confiança que os brasileiros devem ter no regime democrático. Vossa Excelência referia o que representa uma boa eleição para o estrangeiro. É, sem dúvida, um fundamento de autodeterminação, e se nós somos aperfeiçoados em regime eleitoral e estatuto dos partidos, estaremos praticando a autodeterminação na sua origem, isto é, o pronunciamento do povo brasileiro. Vejo, assim, a significação do trabalho que Vossa Excelência dá ao Governo. Os políticos certamente saberão aproveitá-lo. O Governo em sua base e na das proposições que irá receber, apresentará ao Congresso Nacional o projeto de que tanto necessita a política brasileira. (BRASIL-PR, 1965)

A tradução das contradições, idas e vindas, pode ser ilustrado pela mensagem ao Congresso, no ano seguinte, 1965, procurando explicar as razões da revolução:

> Aliás, em abono dos que acalentaram a ideia de um regime ditatorial capaz de propiciar à Revolução a desenvoltura de ação e movimentos impossíveis dentro da legalidade, devemos reconhecer que bem fácil teria sido a sua instalação, no momento do triunfo revolucionário. O difícil, no entanto, é imaginar-se que não se transformaria rapidamente, num regime policial, cujos inconvenientes para a Nação seriam extraordinariamente maiores do que as dificuldades oriundas de uma ordem legal, como bem o compreenderam os responsáveis pelo movimento de 31 de março. Daí haver sido dos primaciais objetivos da Revolução repor o País na sua normalidade constitucional e legal. Normalidade da qual o Governo anterior, movido por ideias ou ambições subversivas, se afastara perigosamente, implantando no Brasil o ambiente da agitação e desorganização administrativa e política que influiu decisivamente para o repúdio nacional, que o cercou nos dias finais. (BRASIL-PR, 1965)

No ano de 1965, aproveitando-se da brecha autoritária do Decreto-Lei, é editada uma norma desta natureza, de intervenção na economia. O Decreto-Lei n° 02, de janeiro de 66, estipulava a intervenção da SUNAB para a requisição de bens ou serviços essenciais à população. Portanto, ao contrário da ideia geral de

'liberismo' do período, normas interventivas, e de caráter repressivo eram usadas. (BRASIL - DECRETO-LEI N° 02, 1965)

Ao que tudo indica esta norma veio no momento em que a política recessiva fazia-se sentir ainda sem o sucesso de controle de preços e, principalmente, fazia-se sentir no cotidiano das pessoas com o custo de alimentação.

A ideia de que a 'revolução' instaura uma era de planejamento e de racionalidade vem com o discurso de instalação do Conselho Nacional de Planejamento, em março de 65. Neste discurso também mostra a dificuldade da situação econômica e como se houve para debelar problemas econômicos:

> O Governo espera das classes empresariais um sentimento de compreensão e sacrifício semelhante ao de que estão dando prova as classes trabalhadoras. A fase da contenção de preços que agora podemos iniciar repousa, em grande parte, no esforço que esses empresários manifestaram para compreender que o aumento de preços não substitui o aumento de produtividade numa economia que precisa expandir-se. Assim como o verdadeiro trabalhismo repousa numa política de defesa do aumento real de renda e de oportunidades de emprego que só o desenvolvimento econômico pode oferecer, devem os empresários compenetrar-se de que não existe futuro para a iniciativa privada no egoísmo e na exacerbação de lucros que não reflitam o aumento real da produção. Para marcar a transição da fase de retificação de valores para a fase de estabilização, pode o Governo anunciar uma série de medidas que representam a efetivação do seji programa.
> [...]
> O ato de instalação deste Conselho, com que marcamos o início de uma nova etapa na técnica de administração do atual Governo, diz, por sua própria significação, quanto caminhamos no sentido de definir uma ação coletiva estratégica com apoio na adequação entre aspirações viáveis e os meios disponíveis para concretizá-las. Quis mais o Governo: desejou que esse processo de ajustamento entre meios e fins refletisse a convergência de interesse e de idéias de todas as forças do País que devem empenhar-se em promover o desenvolvimento, eliminar as tensões sociais e incorporar as grandes massas trabalhadoras aos benefícios do crescimento econômico. Essa união de esforços é também uma divisão de responsabilidades entre o Governo e 73 os vários grupos econômicos, técnicos e profissionais. Testemunha o nosso propósito em democratizar o exercício do Poder, abrindo-o à participação de quantos tenham uma contribuição legítima para a ordenação de nossa vida econômica e social. Os vários grupos representados neste Conselho foram convocado^ peio Governo para uma tarefa de verdadeira integração nacional; pelo menos, de verdadeira integração

> do desenvolvimento nacional. Sem renunciar ao direito democrático da crítica, estes grupos de empresários, de técnicos e de trabalhadores devem assumir o dever, também democrático, de sugerir, de apresentar alternativas e de criar novas áreas de opção governamental. (BRASIL-PR, 1965)

A preocupação com os efeitos da política econômica é manifestada no aniversário da 'revolução', em março:

> O Governo sabia não poder contar, simultaneamente, com o apoio dos que desejam a diminuição dos custos sem a contrapartida da baixa dos preços, e daqueles que reclamam a contenção destes, mas não querem a racionalização salarial. Natural, portanto, que receba a insatisfação de uns e outros, até que possa dar a todos a recompensa prometida e merecida. Certamente, teria sido mais cômodo satisfazer o assalariado pela manhã, o empresário à tarde, e assistir à noite a perplexidade de ambos. Mas uma política econômica não se limita aos reclamos do momento. Deve esforçar-se por ver longe e fixar amplos objetivos, certa de que o pior é a sucessão rápida de políticas contraditórias. Na marcha para a estabilização, ora iniciada, os produtores devem enfrentar maior competição, defrontando-se com uni consumidor mais exigente: cabe-lhes cortar despesas, apurar técnicas e renunciar ao lucro fácil e ilusório da inflação. O Governo assistirá a quantos colaborem na estabilização dos preços, seja diminuindo encargos tributários e cambiais, seja ampliando-ihes o crédito. (BRASIL-PR, 1965)

Neste mesmo discurso, e em outro, no mês de março de 65, com um ano da 'revolução', profere explicações sobre os projetos e realizações de até então. Os aspectos das reformas econômicas e, como sempre, a ideia de planejamento e modulação por normas estão presentes:

> A Nação é testemunha de que não prometemos milagres. O Governo confia, também, em que ela saberá testemunhar que não escolhemos as nossas tarefas, senão que estas nos foram impostas pela dura herança da inflação, da estagnação econômica e da subversão que lavravam no País. A cada um dos problemas encontrados, a cada um dos desafios que a realidade brasileira nos lançava ao rosto, procuramos responder com objetividade, com firmeza, sem demagogia e sem deformações ideológicas. Não alimentamos esperanças vãs, mas também não provocaremos desesperos tardios. Não devemos confundir meros episódios insurrecionais, por mais felizes que hajam sido, com as verdadeiras revoluções, que se estendem através de gerações. Aqueles são frutos da audácia bafejada pela boa sorte; em geral, simples meteoros que riscam fugazmente a história de um povo, no qual não deixam qualquer vestígio. As revoluções, entretanto, as verdadeiras revoluções, por

menos que o percebam os contemporâneos, exprimem vigorosas aspirações, arraigadas correntes de opinião, que, depois de longamente represadas, encontram o curso que as conduz vitoriosamente. Por certo, a sua marcha não será tranqüila, pois, numerosos e por vezes fortes, são os obstáculos a vencer até se afirmar definitivamente. Nem poderia ser de outro modo, se o próprio sopro renovador, que lhe é inerente, deve enfrentar interesse e preconceitos difíceis de remover. Quem ignorará a oposição com que se deparam as transformações políticas, econômicas e sociais, naturalmente obrigadas a suprimir antigos privilégios? Em verdade, são raras as revoluções. A nossa história, tão marcada por agitações, e rebeliões, muitas delas de extensa repercussão na vida do País, não contará mais de três ou quatro, após a Independência. Mas, quanto a estas a verdade é que, vitoriosas, não houve como fazê-las refluir, pois a História jamais anda para trás. E quem lançar as vistas sobre o nosso passado verá estarmos vivendo uma daquelas revoluções feitas para ficarem na lembrança e na vida da nacionalidade. Sòlidamente vinculada às aspirações de quantos almejam progressivo aperfeiçoamento de nossas instituições políticas e sociais, tem raízes bem mais profundas do que imaginam os que a pretendem limitar a simples episódio de rebeldia popular ao qual se associaram decisivamente as Forças Armadas. Na realidade, a Revolução de 31 de março representa estágio inevitável da nossa evolução. Um elq nessa extraordinária cadeia de acontecimentos que nos tem permitido, através de fortes e numerosas vicissitudes, progredir sem prejuízo da conservação das características fundamentais dos sentimentos do nosso povo. Prova inequívoca e incontestável é a própria decisão inicial da Revolução, que, num momento de triunfo, e quando nada lhe poderia contraria^ as determinações, jamais vacilou no empenho de preservar os órgãos representativos da democracia e da legalidade.

[...]

Novas reformas serão encaminhadas à apreciação do Congresso Nacional. E dentre elas poderemos enumerar de logo as pertinentes ao sistema eleitoral e aos partidos políticos — ambas destinadas à melhoria da prática de nossas instituições democráticas: a relativa à Administração Pública, que urge racionalizar; a da nova discriminação de rendas, que corrigirá perniciosas distorções que debilitam gravemente a Federação; e aquelas que visam a atualizar os nossos principais códigos, já impróprios para atenderem às inevitáveis modificações da nossa estrutura social. Assim como o ano de 1964 pode ser considerado como de correção das distorções econômicas, creio que se poderá considerar o ano de 1965, primordialmente, como de correção de distorções políticas. Muito há que fazer, neste sentido. Muito há que esperar do Congresso, neste particular. A tumultuada história política do País, nos últimos 20 anos, está a nos indicar que não devemos olhar a democracia como coisa perfeita e acabada, senão como um ideal a ser atingido, um processo sujeito a contínuo enriquecimento, adaptação e aperfeiçoamento. Do mesmo modo, os instrumentos de acesso e controle do poder político precisam ser continuamente referidos à realidade social que os criou e os reclama. O Executivo está propondo ao Congresso algumas reformas que

considera urgentes como fator de renovação e fortalecimento dos partidos políticos e como fator de consolidação da Justiça Eleitoral. Nosso esforço, na hora presente, deve orientar-se no sentido da descoberta e do fortalecimento de condições que facilitem a renovação democrática do País a fim de que, revitalizada institucional e moralmente, possa a democracia, tornar-se o que ela nunca deveria deixar de ser: uma força que polarize as jovens energias, que corresponda às necessidades e às aspirações da sociedade moderna,' que se adapte à rápida evolução do progresso científico e tecnológico. O problema da democracia, sobretudo num País ainda em fase de desenvolvimento, é que ele não pode ser isolado em sua estrutura política. 11 Impõe-se a sua vinculação ao desenvolvimento econômico —• tornado objetivo político prioritário — e à abertura de oportunidades em todos os níveis de participação. Esta a visão que leva o Governo Revolucionário a fazer repousar o processo de democratização da vida do País tanto no nível das instituições políticas, como no nível das estruturas econômicas. Em qualquer desses níveis, trata-se de criar a verdadeira democracia das oportunidades, sem o que dificilmente nos livraremos da sucessão de crises que atormentam e entorpecem o funcionamento do sistema político. Não é, pois, pequena ou modesta a tarefa que nos cabe realizar em favor dos brasileiros, no sentido de progressiva ascensão das suas condições de vida, especialmente em determinadas áreas do País. Pelo contrário, ela poderia ser tida como ambiciosa, tantos os setores a serem atingidos pelo timbre revolucionário. Na realidade, ela é inevitável e imprescindível. Precisamos aproveitar os caminhos da Revolução para implantarmos a renovação. (BRASIL-PR, 1965)

[...]

É que a 31 de março não assistimos a um golpe militar, e sim à conjugação de todas as forças da nacionalidade, irmanadas na aspiração de salvar o Brasil da subversão. E em Minas Gerais, no momento em que seu Governador, em coordenação com destemidos chefes militares, resolveu iniciar o movimento de restauração da legalidade, o que vimos foi correrem para aqui, como águas que buscassem o estuário comum, o que o Brasil possui de mais representativo. Baseou-se assim o dia "D" na decisão, na ação 23 e no impulso de Minas Gerais, cuja história registrará mais esse inolvidável serviço ao Brasil. Hoje, como Presidente da República e Chefe do Governo legal da Revolução, falo aos revolucionários de 31 de março. Antes de tudo para dizer-lhes que permanecem imaculados os ideais que inspiraram o glorioso movimento iniciado cm Minas Gerais, pela união do Governo, do povo e das Forças Armadas. É possível e inevitável constatar-se a existência de irrelevantes divergências em torno do processo governamental. Serão discordâncias de superfície. No fundo, aqueles ideais da Revolução, e graças aos quais pudemos tão bem interpretar as aspirações do povo brasileiro, continuam vivos e a nos unir cada ve2 mais. São eles que fazem com que a Revolução, ao celebrar-se hoje o seu primeiro aniversário, esteja ainda forte e mais funda no coração dos brasileiros de todas as condições e de todas as regiões da Pátria. Todos fiéis ao juramento de jamais voltarmos àqueles dias negros, que eliminamos

> no passado e os brasileiros não permitirão no futuro. (BRASIL-PR, 1965)

No pronunciamento comemorativo da 'revolução', por rádio e tv, menciona ter conhecimento de que a população enfrentava os sacrifícios das reformas e da política econômica:

> Nisso têm razão. Depois de um ano em que nos vimos forçados a pedir sacrifícios e compreensão, os brasileiros começam a perceber algumas réstias azuis no céu sombrio das provações. Por isso mesmo, já confiam na claridade do amanhã, quando sentirão orgulho de haver contribuído para edificar uma nação forte, digna e feliz. Dir-se-á que, após longa e áspera caminhada, começamos a divisar a terra da promissão. (BRASIL-PR, 1965)

Em maio pronuncia discurso sobre a situação do sindicalismo e do sistema previdenciário que estava em elaboração de reforma:

> Na realidade, as entidades sindicais serão tanto mais autônomas quanto mais se afastarem de atividades entranhas aos seus precípuos objetivos. Infelizmente, nem sempre foi assim entendido por interessados em desvirtuar os sindicatos, transformando-os em instrumentos de corrupção e subversão. E com a única e exclusiva finalidade de repô-los dentro dos moldes legais, e mais convenientes aos trabalhadores, houve, em alguns casos, a necessidade de intervir em entidades sindicais, que, no entanto, continuaram as suas atividades legítimas em defesa dos interesses profissionais dos representados. É, porém, com satisfação que posso anunciar já haver sido, na maioria delas, suspensa a intervenção, procedendo-se a eleições livres de qualquer coação, e nas quais novos dirigentes foram escolhidos. Espero, aliás, que, até o fim deste semestre, todos os sindicatos estejam liberados para se proceder às •eleições que os deverão reintegrar numa vida normal, isenta daqueles fatores de perturbação, que os haviam colocado não a serviço dos legítimos interesses dos associados, mas como instrumentos de meras ambições pessoais.
> [...]
> Mas a recuperação econômica e financeira dos Institutos de Previdência, alcançada em tempo tão breve que chega até a causar admiração, se não evidenciasse antes de tudo a anarquia e desgoverno em que estavam mergulhados, permitiu ao Governo cogitar da ampliação do seu sistema de segurança social, estendendo-o a categorias ainda não beneficiadas, como é o caso dos trabalhadores rurais e domésticos, que não tardarão em ser incluídos entre os segurados. Quando tal ocorrer, estarão compreendidos sob os benefícios da previdência social todos os trabalhadores brasileiros, num total superior a 16 milhões.

> Inicialmente, não serão dados àqueles dois grupos todos os benefícios. Contudo, é de esperar que a lei a ser aprovada pelo Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo, lhes propiciará auxílio por incapacidade, aposentadoria por invalidez e velhice, pensão e prestação de assistência, nos casos de doença ou acidente. (BRASIL-PR, 1965)

No meio do ano de 65, em agosto, é editado o Decreto-Lei n° 06 objetivando combater o comércio e o transporte clandestino de açúcar e de álcool. Nos considerandos do preâmbulo fica nítida a preocupação com a modernização do setor sucro-alcooleiro:

> CONSIDERANDO que a produção clandestina de açúcar e de álcool, seu transporte e sua comercialização envolvem aspectos que dizem respeito à segurança Nacional; ocasiona a desmoralização do comércio legítimo provocando o aviltamento do mercado, gerando sérios problemas de natureza social, inclusive em relação aos trabalhadores agrícolas e aos produtores de cana;
>
> CONSIDERANDO que é de relevante e inadiável importância a recuperação da economia da agro-indústria açucareira, o que sòmente se conseguirá mediante a normalização do comércio açucareiro;[..]. (BRASIL - DEC.-LEI N° 06, 1966).

Há pronunciamento em setembro, às vésperas da eleição de 3 de outubro, realçando a natureza tutelada do processo eleitoral e, simultaneamente, transmitindo a tranquilidade aos artífices da 'revolução':

> E muito menos estamos diante de um pleito em que esta possa ser atingida ou comprometida. Até por que aos que vierem a alcançar a preferência do eleitorado, e, portanto, serão empossados, tocará o indeclinável dever de respeitarem a vontade popular da Nação, hoje representada pelo Governo e pelos ideais revolucionários. As instituições democráticas serão praticadas e defendidas e o destino da Revolução inelutàvelmente salvaguardado. Enganam-se, portanto, os que porventura imaginem poder transformar-se em centro de apoio ou estímulo à subversão ou à corrupção à sombra de um resultado eleitoral. Nesse particular, podem estar tranqüilos os revolucionários: jamais admitiremos que qualquer parcela de poder seja usada para fins inconfessáveis, e capazes de comprometerem a continuidade da Revolução. Esta, estejam certos os brasileiros, não se deterá. E não se deterá por estar bastante forte e suficientemente vigilante para reprimir quantos ensaiem, por qualquer modo, mudar os rumos do País, hoje em busca da ordem, do progresso e do bem-estar de todos os cidadãos. (BRASIL-PR, 1965).

No final do ano de 65, com a edição do novo padrão monetário, a adoção do cruzeiro novo, NCR$, há a fala de que as reformas centrais da economia já se haviam processado. Também indica o ânimo de modernização do setor agrícola, com o financiamento e a modernização do setor:

> No campo econômico, com a reforma do padrão monetário hoje decretada, e sobre a qual vos darei pormenores, e feita a revisão constitucional do sistema tributário, estará completo o ciclo das principais reformas.
> [...]
> As inversões públicas na agricultura se elevarão a 506 bilhões de cruzeiros, com 130 bilhões oriundos de fontes externas, incluindo-se nesse total grande volume de transferências ao setor privado, através do crédito' rural. Manteremos em 1966 a excelente taxa de crescimento da produção agrícola verificada no ano' corrente. Dois importantes programas estão em curso, visando o primeiro a tornar efetiva, mesmo em remotas áreas do interior, a garantia de preços mínimos, e o segundo a proporcionar financiamento adequado para adubação, elemento indispensável de incremento de produtividade. O Conselho Monetário Nacional acaba também de aprovar o plano de financiamento de tratores para 1966, para facilitar a mecanização. Através de variados mecanismos, inclusive pelo estímulo do Governo à rede bancária privada, a assistência efetiva ao lavrador supera a de qualquer época.
> [...]
> Desejo dirigir-me ainda aos representantes da agricultura aqui presentes. Ao seu esforço produtivo se devem as boas colheitas de 1965, que esperamos ver repetidas em 1966. Elas foram um fator altamente positivo no crescimento do produto e no amortecimento da pressão inflacionária sobre os custos de alimentação, cuja alta em 1965 foi apenas metade da verificada em 1964. O Governo se esforçou por tornar a garantia dos preços mínimos uma realidade, mesmo em remotas localidades do interior, e se preocupa agora em facilitar o acesso a fertilizantes e tratores, em busca do aumento de produtividade. (BRASIL-PR, 1965).

A mensagem ao Congresso Nacional, de 66, faz a menção à necessidade de edição do AI n° 03, para regular as eleições de Governadores de Estado[248]. Na mesma feita já menciona a ideia de elaboração de nova constituição:

---

[248] O AI n° 03 mudou o sistema eleitoral do executivo dos estados-membros, fazendo com que a eleição fosse, a partir de então, realizada pelas ALs. A edição foi em consequência dos resultados da eleição de outubro de 65, com a conquista de governos estaduais pela oposição ao regime. (BRASIL, 1966).

> Ainda no terreno político deve ser assinalado o estabelecimento da eleição do Presidente da República pelo Congresso Nacional, havendo sido reiterada, da maneira mais categórica, a inelegibilidade do Chefe do Executivo, a quem foi outorgada a faculdade de marcar, até 3 de outubro próximo, a data do pleito presidencial. Virtual decorrência, se não complementação do Ato Institucional n9 2, foi editar-se o Ato Institucional n9 3. Visou este, principalmente, e como sempre ocorreu em todo o período republicano de nossa história, adaptar a eleição dos Governadores de Estado ao mesmo sistema já estabelecido para a eleição do Presidente da República. Outrossim, considerados desnecessários num sistema de eleições indiretas os longos prazos de inelegibilidade, foram estes reduzidos à metade dos existentes na Emenda Constitucional n« H, bem como na posterior lei de inelegibilidade. Hoje, para consolidar e dar uniformidade à legislação elaborada no período revolucionário, por vezes ao calor das contingências e acontecimentos, empenha-se o Governo na constituição de uma comissão de alto nível, que deverá oferecer sugestões para serem submetidas ao Congresso Nacional. Nessas condições, dadas as modificações já introduzidas em relação à reforma da Constituição, serão alcançados pelo próprio Congresso ordinário os objetivos que alguns desejariam confiar a uma Constituinte. (BRASIL-PR, 1966).

O problema da oferta de alimentos volta à carga na mensagem:

> Nenhum setor da administração tem merecido maior atenção do Governo do que o do Abastecimento, intimamente vinculado ao custo de vida, Mas, ã verdade é que, se muito se tem evitado, impedindo a continuação do desenfreado aumento dos preços, como ocorreu até o começo de 1964, ainda não foi possível vencer a terrível herança recebida. Obrigado a defender os interesses do consumidor sem descurar do incentivo ao produtor, estimulando-o a maior esforço no sentido de fortalecer o mercado fornecedor, não tem sido fácil a batalha travada pelos órgãos incumbidos de realizar a política, traçada pelo Governo. Contudo, é possível verificar nesse setor alguns fatos que demonstram o acerto da orientação seguida, e que se encontra exposta minuciosamente em outro local. O primeiro deles são as grandes colheitas verificadas em 1965, e que deverão ser ainda maiores em 1966. São elas decorrência, não apenas de estações favoráveis, mas principalmente da política de créditos à agricultura e de compensadores preços mínimos. Outrossim, e isso ocorre pela primeira vez nos últimos anos, a elevação do custo da alimentação, havendo atingido 31,5%- em 1965, ficou muito abaixo da majoração do .custo da vida, que foi da ordem de 45%.
> [...]
> Como a população brasileira cresce anualmente de mais de 3%, passamos a ter, desde 1962 até 1964, menos alimento para distribuir entre mais gente. Empenhou-se o Governo

> vigorosamente na campanha do aumento da produção de gêneros agrícolas de consumo interno, sendo um dos principais instrumentos a Comissão de Financiamento da Produção, jurisdicionada à SUNAB, que, somente no ano de 1965, realizou mais do que o dobro das transações feitas nos 15 anos de existência anteriores, Houve financiamento e compras aos preços mínimos no valor de, aproximadamente, Cr$ 300 bilhões e o produtor viu a promessa dos preços mínimos transformar-se em realidade. Sentiu-se imensamente estimulado e seguro. O resultado foi uma produção a mais de cerca de 10%, sendo que em alguns cereais o aumento se aproximou de 15%. Passou a haver, pois, desde 1965, mais alimento para distribuir entre o povo brasileiro. As previsões de safras, feitas agora com maior perfeição, permitem ao Governo saber o que está sendo plantado e o que está sendo semeado e como correm as colheitas para que quaisquer falhas na produção possam ser previstas com alguma antecedência e as medidas corretivas, inclusive importação, adotadas em tempo. Não ha dúvida de que há muitos imprevistos, tais como inundações em alguns Estados e secas em outros, que sujeitam as previsões de safras a constantes alterações; mas, pela primeira vez, dispõe o Governo do instrumental de que precisa para antecipar as suas medidas corretivas ao invés de remediar depois da hora. (BRASIL-PR, 1966).

Já com o ano de vigência do Estatuto da Terra apresentava-se a visão da sua execução:

> Desde que se empossou, o atual Governo não poupa esforços no sentido de fomentar o crescimento da agricultura, setor bastante negligenciado na política de desenvolvimento dos últimos vinte anos. Assim, procurou o Executivo estimular o crédito agricola, facilitar a importação de fertilizantes e reformular a política de preços mínimos, tornando-a instrumento efetivo de proteção ao agricultor. No âmbito legislativo, a maior conquista do Governo nesse setor foi a promulgação do Estatuto da Terra — uma Re- 95 forma Agraria elaborada em moldes estritamente técnicos, cuja aprovação se processou em ambiente de tranqüilidade, sem as agitações que cercavam o assunto no período pré-revolucionário. A reforma aprovada preocupa-se menos em redistribuir terras do que em assegurar seu bom aproveitamento. Seu principal instrumento é o Imposto Territorial Rural, que, por sua incidência progressiva e diferenciada, punirá severamente o latifúndio improdutivo e premiará a terra bem utilizada. Complementarmente se poderá utilizar a arma da desapropriação, agora autorizada em títulos com correção monetária, nas áreas de maior pressão demográfica e de maior tensão social. O órgão executor dessa política é o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o qual promoverá preliminarmente a realização de estudos, para o zoneamento do País em regiões de estrutura agrária homogênea, visando definir quais as regiões críticas, as regiões economicamente ocupadas, e as regiões em fase de ocupação.
> [...]

> A atual administração do Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário iniciou suas atividades em abril de 1965. Com o propósito de promover maior integração inter-governamental, inter-classista e inter-setorial, o INDA elaborou um plano de seleção dos Municípios-Modêlo, com uma unidade por Estado. Assim, tornou-se possível estabelecer uma nova dinâmica administrativa, com a participação ativa e conjunta dos recursos de órgãos federais, estaduais e municipais, públicos e privados, visando a destacar, sobretudo, a organização e o desenvolvimento das comunidades, como base de todo o processo evolutivo capaz dü conduzir à prosperidade. A repercussão, em todos os Estados, da campanha dos Municípios-Modêlo diz bem do propósito de colaboração para com o Governo de que estão possuídas as populações do interior, na tarefa de amparo e incentivo à agricultura . Entre outras providências para concretizar os trabalhos que animam o INDA, dirigiu-se uma mensagem à Igreja Católica, a exemplo do que será feito com as demais Igrejas, no sentido de convidá-las para uma catequese em favor do desenvolvimento agrário, de maneira a torná-las capazes de informar o homem do campo das medidas que vêm sendo tomadas pelo Governo em atendimento aos reclamos da realidade nacional. O INDA, pelo seu Departamento de Colonização, promoveu uma série de medidas saneadoras, do ponto de vista administrativo, visando à correção de antigas anomalias e distorções, que caracterizaram a antiga SUPRA, estendendo suas atividades aos setores jurídicos, técnicos e de orientação geral, a vários Estados da Federação. (BRASIL-PR, 1966).

Em março profere discurso voltado à agropecuária, no Paraná, no qual sintetiza as prioridades e as políticas do governo para esta economia. Há, inclusive, as menções ao tipo de diagnóstico sobre o que este setor representava. Há também a menção à criação das instituições para a política agrária da ditadura:

> Cabe aos lavradores e pecuaristas brasileiros, cuja capacidade e iniciativa tão bem se representam aqui, o tríplice papel de alimentar uma população crescente, em números e em poder de compra; de fornecer as matérias-primas que a indústria reclamará em quantidades cada vez maiores; e de conseguir, pela exportação, as divisas que o país exigirá sempre, quer para acelerar o próprio desenvolvimento, quer para satisfazer suas crescentes necessidades de consumo. Entre os mitos que a Revolução derrubou, e foram muitos, está o da concentração do esforço de desenvolvimento unicamente no setor industrial. Já abandonamos esse falso caminho que, no passado, nos levou ao quase total abandono do campo. Sabemos, e é a experiência mundial que nos ensina, que a indústria sozinha não desenvolve a agricultura; somente o desenvolvimento equilibrado é que permite a superação do atraso econômico. Temos consciência de que permanecemos

ainda por muito tempo dependendo da venda de nossos produtos primários para a compra dos equipamentos necessários ao nosso próprio crescimento. Esse o nosso caminho, agricultura e indústria crescendo juntas, harmônicamente, num processo acumulativo de estímulos e benefícios mútuos; pois sabemos que com um crescimento irregular conseguiremos, se tanto, erigir apenas um gigante de pés de barro. Mas a ênfase apenas não será suficiente. A agricultura brasileira já estava cansada do lirismo dos discursos e das recordações bucólicas dos que, no passado, limitando-se a discuti-la apenas a desserviam. Do que se necessitava era ação, e ação clara, correta e objetiva, tocando nos pontos sensíveis do sistema, desenredando os liames da ineficiência e do burocratismo que a haviam como que confinado à inação dos gabinetes. E foi ação o que este Governo ofereceu à agricultura. Aquela ação de que sempre necessitara e que sempre lhe havia sido negada. Nunca descremos da capacidade e da iniciativa do agricultor brasileiro, das quais o desenvolvimento do Paraná é dos testemunhos mais impressionantes, Mas sabemos que sem a ação positiva do Governo em todos os setores técnicos e econômicos da agricultura, esse dinamismo e sua capacidade permanecerão latentes, impossibilitados de manifestar-se, dependendo de eventuais estímulos como os que possibilitaram a expansão cafeeira.

[...]

Não cabe aqui repetir o que todo o Brasil, e principalmente os lavradores, sabem muito bem sobre esse tema, vital aÇ processo de desenvolvimento nacional. Em nenhum outro setor, antes de março de 1964, se haviam entremesclado tão bem os fatores dissolventes da subversão, da corrupção, da anarquia e da incompetência. E em nenhum outro setor estiveram tão ameaçados os mais caros valores de nossa tradição e os mais profundos alicerces de nossa estrutura econômica, social e política. Mas a Revolução sempre soube que o gritar intempestivo dos demagogos ávidos de poder ocultava a existência de uma problemática real, representada pela marginalização de dezenas de milhões de brasileiros. Era preciso agir, e agir com rapidez e vigor. E a Revolução está agindo.

Não cabe aqui repetir o que todo o Brasil, e principalmente os lavradores, sabem muito bem sobre esse tema, vital aÇ processo de desenvolvimento nacional. Em nenhum outro setor, antes de março de 1964, se haviam entremesclado tão bem os fatores dissolventes da subversão, da corrupção, da anarquia e da incompetência. E em nenhum outro setor estiveram tão ameaçados os mais caros valores de nossa tradição e os mais profundos alicerces de nossa estrutura econômica, social e política. Mas a Revolução sempre soube que o gritar intempestivo dos demagogos ávidos de poder ocultava a existência de uma problemática real, representada pela marginalização de dezenas de milhões de brasileiros. Era preciso agir, e agir com rapidez e vigor. E a Revolução está agindo.

[...]

Cabe finalmente ressaltar, no capítulo da ação revolucionária na agricultura, o papel do próprio Ministério. Suas atividades são múltiplas e cobrem todo o território nacional, cabem-lhe tarefas vitais, como a pesquisa e experimentação, a extensão rural e o conservacionismo, a promoção agropecuária, a defesa e a

> inspeção sanitária animal e vegetal, a padronização e classificação de produtos agrícolas, a meteorologia agrícola, o ensino agrotécnico e superior no campo da agronomia e da veterinária, a informação agrícola, o estudo econômico da agricultura, o desenvolvimento da pesca, a proteção aos silvícolas, além de contar com órgãos vinculados, como o INDA e o BNCC. A necessidade de atender a todas essas múltiplas tarefas determinou o crescimento de uma enorme estrutura administrativa, que se estende do Acre ao Rio Grande do Sul, e que as administrações do passado haviam desgastado até a quase paralisação total. (PR, 1966)

Também em março discurso sobre as virtudes do planejamento. Neste discurso faz digressão sobre os avanços 'técnicos da revolução', e a capacidade de inserir o planejamento como peça essencial das ações de governo (ou de estado):

> Imperioso, pois, recordar a essência do planejamento, como processo institucionalizado de aperfeiçoamento da política de desenvolvimento, seja em relação à ação direta do poder publico, seja em relação aos instrumentos de ação indireta sobre o setor privado. À verdade é que qualquer política econômica quantitativa — e felizmente já ultrapassamos o estágio dos programas não quantificados, omissos quanto à estimação dos resultados, vagos quanto à estimação dos custos e indefinidos com relação às prioridades —, uma política econômica quantitativa, como dizíamos, requer o estabelecimento de objetivos numéricos, principalmente comi referência à produção nacional de bens e serviços, e, para alcançá-la, no tocante aos investimentos. Requer, em seguida, a seleção de instrumentos a serem utilizados, de forma certa e em medida adequada, sob a forma de política monetária, fiscal, salarial, de balanço de pagamentos, etc., levando-se em conta o conhecimento das relações que definem a estrutura da economia. Finalmente, é preciso assegurar a compatibilidade dos objetivos entre si, qualitativa e quantitativamente, assim como a compatibilidade entre os instrumentos, tendo em vista as metas programadas. Tudo isso torna claro que, se existe propósito definido de escapar à frustração da política econômica meramente qualitativa, e que entre nós se havia transformado em política econômica na base de palpites, é preciso enfrentar os problemas e risco$ inerentes às quantificações, certamente muito menos desalentadores. Para minimizar tais riscos, o esforço de planejamento apresenta a vantagem adicional de conduzir a um trabalho, sistemático e permanente, de aprimorar o conhecimento da realidade econômica e social. Minimização de riscos que pode ser alcançada também através da conjugação dos planos de longo prazo, definidores da estratégia e formuladores das grandes linhas de ação, com planos de implementação, de caráter anual, através dos quais se procederá a um aprimoramento e revisão, quando necessário, das metas e instrumentos estabelecidos pelos primeiros. O estabelecimento efetivo desse sistema de planejamento, a

> ser institucionalizado pela reforma administrativa, deverá assegurar à ação do poder público, na área econômica e social, aquela continuidade sem a qual o país permanecerá sujeito ao estrangulamento periódico representado pelas mudanças de governo. Continuidade essencial principalmente à execução de programas básicos, e que deve resultar do consenso geral no tocante aos objetivos nacionais de desenvolvimento com relativa estabilidade de preços, de redução dos desníveis setoriais e regionais, e de democratização de oportunidades. (BRASIL-PR, 1966).

Em abril de 66 discursa sobre o segundo ano de governo. Já fica claro que o presidente considera que as tarefas de ajuste, iniciais, as reformas iniciais, já se realizaram. Cabe, portanto, a continuidade do projeto a partir do próximo eleito, em 67:

> Contudo, a certeza de cumprir o dever cm vez de buscar fáceis aplausos, bem como os resultados já alcançados em setores essenciais ao futuro dos brasileiros, encorajam o Governo a prosseguir em seu trabalho e praticar o programa que estabeleceu. Para tanto não nos faltará determinação, nem nos minguará flexibilidade para nos adaptarmos às imposições de cada fase, caso assim seja indicado.
> [...]
>
> Em comemoração de um aniversário do meu Governo é esta a derradeira vez que me dirijo aos meus concidadãos, pois, no próximo 15 de abril outro governante será responsável pelos destinos do Brasil. É sabido, malgrado a insistência c impertinência com que negam as minhas reiteradas declarações sobre o assunto, que não admito reeleição ou prorrogação de mandato. Do mesmo modo que não tenho a idéia preconcebida de ura candidato, pois à ARENA, e somente a ela, cabe resolver os problemas políticos da Revolução. Pretendo, sim, apenas participar da escolha do candidato que melhor satisfaça as condições da atual situação brasileira e o futuro do movimento de 31 de março. Isso, entretanto sem permitir que no episódio intervenham a administração pública ou as pressões de qualquer natureza, já que os interesses políticos não se devem misturar com a atuação de setores da vida administrativa.

> Em comemoração de um aniversário do meu Governo é esta a derradeira vez que me dirijo aos meus concidadãos, pois, no próximo 15 de abril outro governante será responsável pelos destinos do Brasil. É sabido, malgrado a insistência c impertinência com que negam as minhas reiteradas declarações sobre o assunto, que não admito reeleição ou prorrogação de mandato. Do mesmo modo que não tenho a idéia preconcebida de ura candidato, pois à ARENA, e somente a ela, cabe resolver os problemas políticos da Revolução. Pretendo, sim, apenas participar da escolha do candidato que melhor satisfaça as condições da atual situação brasileira e o futuro do movimento de 31 de março. Isso, entretanto sem permitir que no episódio intervenham

> a administração pública ou as pressões de qualquer natureza, já que os interesses políticos não se devem misturar com a atuação de setores da vida administrativa. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1966)

As instituições promotoras da nova Política colonizadora e de reforma agrária foram definidas na Lei n° 4.947, de 66:

> Art. 1° - Esta Lei estabelece normas de Direito Agrário e de ordenamento, disciplinação, fiscalização e controle dos atos e fatos administrativos relativos ao planejamento e à implantação da Reforma Agrária, na forma do que dispõe a Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964. (BRASIL, 1966).

Em maio de 66, nas comemorações do trabalho, faz destaque à execução da política de reforma agrária, sobretudo da tributação progressiva que se iniciava. Apresenta a política agrária dentro da ideia de democratização das oportunidades. E, novamente, a questão dos preços agrícolas. Menciona claramente que havia a correção dos preços agrícolas dentro das reformas das estruturas econômicas. Por último, o destaque dado às explicações da reforma no mercado de trabalho com a instituição do sistema do FGTS em substituição à estabilidade no emprego:

> A segunda das nossas grandes tarefas é ^ democratização das oportunidades. Temos abusado do formalismo da democracia, cultivando sua forma externa e esquecendo sua substância mais profunda. As reformas que empreendi, como, por exemplo, a agrária e a habitacional, visam precisamente a democratizar oportunidades, principalmente a oportunidade de acesso à terra e à casa própria. Há os pessimistas que negara o mérito ou a importância das reformas, porque ainda não surgiram milagres. Mas, já este ano, aplicada a tributação progressiva sobre a terra, começam a ser distribuídos títulos de propriedade a lavradores que de há muito ocupavam a terra sem a esperança de a possuírem.
> [...]
> Dos habitantes das cidades temos exigido suportarem a elevação de certos preços de produtos agrícolas e pecuários, para melhor remuneração dos homens do campo, através de expansão do crédito rural e da política de preços mínimos. Se não tivermos a coragem de enfrentar os sacrifícios do presente, e insistirmos em repetir os erros do passado, estaremos comprometendo o futuro.
> [...]

> Desejo agora discutir com os trabalhadores problema de importância fundamental para as relações sociais entre trabalhadores e empregadores. Refiro-me à questão da estabilidade, assunto que vem sendo objeto de sistemática deturpação e de debate inteiramente emocional.
> [...]
> A dura realidade é que, após mais de 30 anos de funcionamento, o sistema se tornou cada vez menos significativo, traduzindo-se em contínua inquietação para o trabalhador, que vê a miragem da estabilidade transformar-se no fantasma do desemprego, e contínua preocupação para o empregador, que prefere sacrificar o treinamento e a experiência adquiridos pelo empregado, com receio da indenização em dobro e da indisciplina no trabalho. O Governo não podia e não devia ficar indiferente às deformações e imperfeições que a atual lei apresenta, e por isso se dispôs a propor os necessários aperfeiçoamentos, para conciliar os interesses da estabilidade social dos trabalhadores com as exigências do desenvolvimento econômico do país. Eis porque submeteu à discussão um projeto que prevê a formação contínua de um pecúlio a favor do empregado, por depósitos mensais feitos pelo empregador. Isso corrigiria a injustiça da atual lei, em que o empregado a nada tem direito se deixa o emprego em busca de melhor oportunidade, sua família nada recebe em caso de seu falecimento, nenhuma indenização lhe é devida se completa uma longa vida de serviço na empresa e nada recebe, ou recebe com atraso e parcialmente, em caso de insolvência da empresa. O pecúlio constituído em seu favor seria transferível para qualquer novo emprego e serviria de base para financiamento de casa própria pelo Banco Nacional de Habitação. O sistema de proteção ao trabalhador se comporia assim de três elementos : o pecúlio capitalizado ao longo do tempo, o seguro -desemprego no intervalo, se existir, entre ocupações, e o seguro de manutenção de renda, quando obtiver financiamento de casa própria no Banco Nacional de Habitação. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1966)

No mesmo ano de 66, a edição de novo Decreto-Lei tratando do setor. O texto normativo abre crédito especial para os subsídios de complementação salarial dos trabalhadores do setor, e também dos preços mínimos do açúcar e da cana (BRASIL - DEC.-LEI N° 35, 1966).

Nos dois casos há a demonstração de urgência e da proeminência do setor. Só isto justifica a utilização do expediente de Decretos-lei, ainda naquele momento sequer regulamentados na Constituição, mas decorrência direta dos poderes excepcionais do AI n° 02.

O problema dos preços dos produtos e gêneros novamente é objeto de legislação autoritária com a edição do Decreto-Lei

n° 38, editado para a aplicação de sanções tributárias e imposição de multas aos aumentos abusivos de preços ao consumidor. O texto obrigava as empresas beneficiadas com créditos tributários à apresentação de planilhas de preços e aumentos (BRASIL - DEC.-LEI N° 38, 1966).

Na política cafeeira, vai-se utilizar o expediente dos Decretos-Lei autoritários para reprimir infrações às normas editadas pelo Instituto Brasileiro do Café. Nos considerandos, a explicação de que era necessário melhorar o abastecimento interno do produto e obter normas de qualidade no comércio do produto (BRASIL - DEC.-LEI N° 47, 1966)[249].

No segundo semestre daquele ano o discurso à Nação explicando as razões de um parlamento tutelado. As razões do porquê das cassações e privações de direitos políticos:

> De fato, não eram sessões normais as que se passaram a efetuar na Câmara dos Deputados. Representavam, sim, reuniões de uma parcela da oposição obstinada em empolgar o Congresso por processos que não abonam a dignidade em que se devem manter os podêres da República. Preconizava-se a desordem, num autêntico desafio à Revolução. O insulto substituirá a argumentação, e os pronunciamentos evidenciavam o tom insólito, incompatível com a necessária harmonia entre os Podêres. E tudo isso ao tempo em que se fazia praça do escândalo de ridícula vigília cívica com que se agravava a nação e se buscava criar clima de intranqüilidade. Tornara-se, portanto, imperioso pôr cobro a tal estado de cousas, a fim de que o próprio Poder Legislativo, passado o período eleitoral que polariza a atenção da grande maioria dos seus componentes, reencontre o caminho das suas altas, nobres e fecundas atividades. Estará então livre dos que foram atingidos pelos recentes decretos, que serão cumpridos, e independem de qualquer referendo de outra autoridade, além do Presidente da República, uma vez ouvido o Conselho de Segurança Nacional, como ocorreu. Aliás, a própria circunstância de haverem há pouco solicitado a revogação dos arts. H e 15 do Ato Institucional n.° 2, revela a incoerência dos que agora pretenderam sujeitá-los a uma sanção inexistente na lei. Na realidade, a título de defenderem a Câmara dos Deputados, muitos buscavam a instituição de um verdadeiro poder antirrevolucionário. (BRASIL-PR, 1966).

[249] No meio do ano de 66 houve a posse do novo Ministro da agricultura. Marcante é que tal Ministro era alguém das hostes industriais de SP, e não exclusivamente um agricultor. Era o sr. Severo Gomes de SP. Os investimentos agrícolas do Ministro mostravam a disposição do governo de aliar agricultura e indústria, além do fato do indicado ter interesses de criação no norte-Amazônia.

Em 1966 ocorre a edição de dois textos, sucessivos, com tratamento tributário às questões agrárias. Um, tratando da tributação do setor de açúcar e do álcool, mais uma vez com a demonstração inequívoca da preocupação com as transformações no setor, impondo-lhe modernização. Outro, no esteio das reformas à constituição ainda vigente, a de 1946, trata da exigência do imposto territorial rural. Esta norma veio no desdobramento da política de reforma agrária em vigência/implantação (BRASIL - DEC.-LEI N° 56, 1966; BRASIL - DEC.-LEI N° 57, 1966).

Como havia a pretensão no Estatuto da Terra de formação de novas organizações de produção, houve a edição de normas, novamente por Decreto autoritário, para o fomento e nova disciplina do cooperativismo (BRASIL - DEC.-LEI N° 59, 1966; BRASIL - DEC.-LEI N° 60, 1966).

Também houve a utilização do Decreto-Lei para a definição de política de preços mínimos da produção agropecuária:

> Art 5° Os preços básicos serão fixados por Decreto do Poder Executivo, levando em conta os diversos fatôres que influam nas cotações dos mercados, interno e externo, os custos de transporte até os centros de consumo e portes de escoamento.
> § 1° A publicação dos decretos antecederá, no mínimo de 60 (sessenta) dias o início das épocas de plantio e, de 30 (trinta) dias, o início da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões, consoante as indicações dos órgãos competentes.
> § 2° Os decretos poderão, também, estabelecer, quanto a determinados produtos que as garantias previstas neste Decreto-lei perdurarão por mais de um ano ou safra, quando isso interessar a estabilidade da agricultura e a normalidade de abastecimento (BRASIL - DEC-LEI N° 79, 1966).

No final do ano de 66 expõe em discurso a concepção de simbiose entre a DSN, a esfera civil e a esfera militar. O discurso é elucidativo das concepções de sociedade civil e Estado do regime militar:

> A verdade, entretanto, é muito outra, pois p poder militar é apenas um fator do poder civil, como acontece com tantos outros, como o econômico e o social. Sem ele o civismo é

> uma concepção que se perde no devaneio ou que deseja enfraquecer e trair a democracia. Aliás, já constitui doutrina firmada pela própria Escola Superior de Guerra o aperfeiçoamento das instituições políticas, do desenvolvimento da segurança nacional mediante a garantia da existência do poder político nacional formado pela associação de setores a ele subordinados, como o político, o econômico, o psíco-social e o militar. (BRASIL-PR, 1966).

Em novembro presta entrevista sobre os êxitos das reformas e as perspectivas de avanço e conquistas dos anos vindouros:

> E prossegue: «A atual política de desenvolvimento econômico e social evitou ser excessivamente imediatista, a despeito do curto mandato deste Governo. Muitas de suas realizações só poderão ser consideradas na dimensão própria quando começarem a produzir resultados, nos próximos meses, ou nos próximos governos, as reformas institucionais realizadas, na área tributária, tarifária, agrária, bancária, de mercado de capitais, da reorganização de autarquias, e, esperamos, da administração pública, do sistema estatístico e do mercado creditício. O Governo sabe e disso se orgulha, que em muitos setores está plantando principalmente para o futuro. Havia necessidade de uma ação intensa para resultados imediatos, mas mister se fazia fugir ao imediatismo. Houve, por isso, a preocupação, particularmente no tocante aos programas de expansão dos principais setores e às mudanças de estrutura, de lançar as bases para uma economia saudável, dinâmica, com oportunidade para todos». (BRASIL-PR, 1966).

No final do ano de 66 o discurso já prenunciando o júbilo do regime instalado. É a alvorada do milagre que se concretizaria anos depois. Curiosamente, o futuro júbilo vem associado ao 'êxito da reforma agrária':

> O ano de 1967, por tudo isso, desponta sob o fascínio da prosperidade. As tensões sociais foram amortecidas no trabalho produtivo das oficinas e dos gabinetes, enquanto uma reforma agrária dissemina a promissão entre os homens do campo. A comunidade brasileira já agora pode acreditar na conquista evolutiva e pacífica para uma nação menos desigual, mais democrática. E, para tanto, não será preciso renunciar nem reprimir o orgulho ou integridade do país, bastando apenas preservar a compreensão honesta do programa governamental e de uma execução igualmente honesta das medidas corretivas estabelecidas. (BRASIL-PR, 1966).

Também em dezembro de 66 há uma curiosa resposta à imprensa sobre o porquê da constituição ter prazo determinado para entrar em vigor. Nota-se que há uma ideia de que a constituição 'democrática' viria como engrenagem de substituição à vigência dos atos institucionais editados até então:

> Pergunta — Destinando-se a nova Constituição a armar o Presidente Costa e Silva em todo o futuro quadriênio, V. Excia. a consideraria insuficiente como instrumento de defesa do regime em seus últimos meses de governo? Resposta — É preciso distinguir que o Governo Costa e Silva estará colocado numa fase em que a Revolução se encontrará institucionalizada por completo, enquanto o meu Governo permanece no processo revolucionário. A Constituição de 1967 dará ao novo Governo o instrumento de defesa do regime, assim como nesta fase do processo revolucionário os Atos Constitucionais concedem meios para a defesa da Revolução. Pergunta — Qual a razão que levou o Governo a estabelecer a vigência da nova Carta a partir de 15 de março, devendo ela estar promulgada em 24 de janeiro? Resposta — Os Atos Institucionais têm vigência até 15 de março de 1967. Não poderia haver vigência simultânea da nova Constituição, com os Atos Institucionais. A nova Constituição teve de se ater aos Atos. (BRASIL-PR, 1966).

E na mesma entrevista a explicação da hierarquia de valores entre a lei de segurança nacional e a constituição:

> Pergunta — Sendo a Lei de Segurança do Estado uma lei complementar da Constituição, por que Vossa Excelência prefere decretá-la em vez de atribuir sua elaboração à própria Carta Constitucional ? Resposta — O Governo nada resolveu sobre o assunto. E tenho a impressão de que a pergunta incorre em equívoco. Porque a elaboração está na própria Carta Constitucional. A Lei de Segurança deverá, como a atual, dar normas de aplicação da Constituição. Trata-se apenas de reajustar, modernizar e tornar mais adequada à época a atual Lei de Segurança. (BRASIL-PR, 1966).

A mensagem ao Legislativo, em 67, veio com a nova tónica dos sucessos e do horizonte alvissareiro. Logo ao início a mensagem do sucesso da 'arrancada' graças às alterações da constituição – de forma autoritária – e que permitiram a nova política agrária. Na mesma mensagem a percepção de que a 'revolução' deveria atacar o atraso no campo:

Outras medidas, de caráter estrutural, buscaram também renovar a vida política do País. Entre os quatro Projetos de Emenda Constitucional submetidos ao Congresso, no primeiro ano deste Governo, avulta aquele que se transformou na Emenda Constitucional n° 10. É possível dizer-se que, através desta norma, começou a grande mudança de estruturas operada pela Revolução, Depois de tantos anos objeto do reacionarismo de alguns e da demagogia irresponsável de muitos, iniciava-se no Brasil uma reforma agrária séria e irreversível. A Emenda n' 10 permitiu a desapropriação de terras mediante pagamento com títulos especiais da dívida pública, tornando viável o desencadeamento posterior do processo. Em outras palavras, a Revolução de março arrebatou de mãos insinceras a bandeira da reforma agraria, para desfraldála numa racionalizada e efetiva conquista da terra pelo homem. Não preciso insistir no significado econômico-social ou nas repercussões políticas desta arrancada. Desejo, sim, lembrar que este, como os demais Projetos elaborados em 1964, constituiu parte de uma sistemática.

[...]

Esse processo de desenvolvimento, entretanto, ocorreu contra o pano de fundo de uma estrutura econômica e social pouco propícia ao progresso econômico duradouro. Ao lado do vertiginoso crescimento do setor manufatureiro, permaneciam quase inalteradas as condições da agropecuária, onde mais de 50% da população nacional subsistem a baixos níveis de vida, mercê do atraso técnico imperante nas atividades rurais e dos níveis insatisfatórios de educação, saúde e higiene.

[...]

O balanço das realizações deste Governo, nunia análise serena e objetiva, parece apresentar resultados em geral positivos, com limitações em certos aspectos. Tais limitações se prendem notadamente a dois fatores: de um lado, aquela mesma pequena duração do mandato, exigindo um ritmo de trabalho e uma sucessão de mudanças que não permitiram ao sistema uma assimilação imediata; de outro lado, as dificuldades de conciliar múltiplos objetivos, segundo o elenco já indicado, levando freqüentemente ao sacrifício de umas em favor de outras metas.

[...]

O processo de aplicação gradualista e progressiva dos vários instrumentos previstos no Estatuto da Terra deu à Reforma Agrária Brasileira caráter nitidamente democrático, sem as transferências de propriedade da terra para o Estado nem os confiscos de terra que configuram a opção socialista. Este procedimento, ainda que realizado em ritmo acelerado, não pode mostrar resultados imediatos na transformação de nossa estrutura agrária. Não apenas se vê o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária a lutar contra a incompreensão de amplos círculos, como ainda encontra dificultada a sua missão pela dimensão territorial e pela heterogeneidade de condições ecológicas e sócioeconômicas das diversas áreas do País, as quais exigiram uma regionalização adequada. O Plano Nacional de Reforma Agrária compreende dois grandes projetos: o de Cadastro de Tributação e o da Discriminação de Terras. Ambos estão em plena fase de realização. O primeiro é um

> instrumento básico do Estatuto da Terra, e já está integralmente implantado em seus aspectos essenciais: cerca de 4 milhões de imóveis rurais e os respectivos arrendatários e parceiros, e quase um milhão de quilômetros quadrados de terras públicas estão sendo identificados para um conhecimento objetivo da estrutura agrária brasileira. A Discriminação de Terras Públicas e Regularização dos Títulos de Domínio e Posse está a cargo de órgãos já instalados nos Estados do Rio, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, e em vias de instalação nos Estados de Mato Grosso e Acre e nos Territórios Federais. Com a execução destes projetos ficarão conhecidas as terras da União disponíveis para o processo de colonização, ao mesmo tempo que centenas de milhares de atuais ocupantes terão seus títulos de domínio e posse regularizados, dando-se-lhes, assim, condições para o uso pacífico e tranqüilo das terras que exploram, ao abrigo dos litígios e conflitos que constituem focos de agitação naquelas regiões. Nas áreas prioritárias, já definidas, planos de desenvolvimento encontram-se em acelerada execução.
> [...]
> Outro fator importante no panorama da democratização de oportunidades é sem dúvida uma distribuição mais racional e um aproveitamento mais efetivo da terra. O surto industrial experimentado pelo País a partir da II Grande Guerra não foi acompanhado pari passu pela agricultura. Ao instituir a Reforma Agrária, através do Estatuto da Terra, e entregar sua execução ao IBRA e INDA, o Governo teve em mira corrigir as distorções da atividade rural que impediam e ainda impedem em muito a mobilidade social das camadas mais baixas da população. O combate ao latifúndio improdutivo, a extensão ao trabalhador do campo das vantagens até então auferidas pelo trabalhador urbano, a fixação do trabalhador rural ao solo [...]. (BRASIL-PR, 1967).

No Decreto-Lei n° 138 consagra-se a nova modelagem institucional do DNOCS capaz de executar, sob a competência deste órgão, obras de engenharia rural:

> Art. 2° Define-se como Engenharia Rural, para os fins do presente Decreto-Lei, todo investimento realizado no âmbito da propriedade rural, sob a forma de construção de obras, ou prestação de serviços que promovam a elevação da sua resistência aos efeitos da sêca, tais como:
> a) construção de pequenos açudes e barragens submersas;
> b) perfuração e instalação de poços;
> c) pequenas obras de irrigação;
> d) construção de armazéns, estábulos, silos, pocilgas, aviários, cisternas, estradas de acesso e outros empreendimentos de natureza agro-pastoril;
> e) aquisição ou reforma de máquinas e equipamentos agrícolas;
> f) eletrificação do imóvel rural;

> g) assistência técnica. (BRASIL - DEC.-LEI N° 139, 1967).

Outra norma de regulamentação do ainda vigente Estatuto do Trabalhador rural foi a da conversão das associações rurais em órgãos sindicais. Com esta norma se estabelecia a vinculação geral, de empregados e empregadores, ao sistema do Ministério do Trabalho:

> Art. 1° As Associações Rurais e seus órgãos superiores, reconhecidos nos têrmos e sob a forma do Decreto-lei n° 8.127, de 24 de outubro de 1945 poderão, se assim o manifestar a respectiva assembléia geral dentro do prazo de um ano, ser investidas nas funções e prerrogativas de órgão sindical do respectivo grau, na sua área de ação como entidade de empregadores rurais".
> Parágrafo único. Uma vez concedida a investidura, deverá a entidade promover, dentro de 90 dias, a adaptação de seus estatutos ao regime sindical e, aprovados êstes pelo MTPS, eleger os respectivos órgãos diretivos e de representação no prazo de 90 dias, sob pena de decaírem da investidura e sujeitarem-se ao disposto no Artigo 3° desta Lei.
> Art. 2° As entidades de que trata o artigo 1°, se não usarem da faculdade aí estabelecida, poderão, no mesmo prazo, converter-se em associações civis, sem fins lucrativos, destinados à prestação de serviços às pessoas físicas ou jurídicas, empresárias de atividades rurais em qualquer de suas formas agrícolas, pastoril extrativa ou industrial, bem como aos técnicos vinculados a essas atividades, perdendo as atribuições e prerrogativas de que gozavam por fôrça do disposto no Capítulo Il do Decreto-lei n° 8.127, de 24 de outubro de 1945. (DEC.-LEI N° 148, 1967).

No esteio da reforma administrativa e nova modelação institucional da ditadura, é editado o Decreto-Lei n° 200. O texto trouxe a disciplina de administração direta, e administração indireta, além de organizar as formas de descentralização e a personalidade jurídica das pessoas do Estado. Fê-lo com a possibilidade do Estado constituir entidades centrais – administração direta, com personalidade de direito público -, entidades descentralizadas que podiam ser tanto de direito público, como de direito privado. Com este Decreto pretendia-se racionalizar e, simultâneo, ampliar a ação do

Estado com os novos instrumentos de ação administrativa. (BRASIL - DEC.-LEI N° 200, 1967).

Com o Decreto-Lei n° 289 foi definido o órgão responsável pela política de desenvolvimento florestal. Na lógica do plano geral de modernização da agricultura, o órgão possibilitaria o florescimento de uma política florestal. Entenda-se que, à época, o conteúdo da norma era inteiramente agroindustrial e sem qualquer teleologia ambiental (BRASIL - DEC.-LEI N° 289, 1967).

Foi o período final de governo de Castelo Branco no qual ocorre a edição do decreto regulamentador do FUNRURAL. As disposições da Lei n° 4.214 (ainda vigentes neste período), no Título IX desta lei, traziam a previsão do FUNRURAL. A lógica da lei, ver item **4.3 acima**, era de criação de um sistema sanitário e previdenciário aos trabalhadores rurais, em geral (BRASIL LEI 4.214, 1964).

Castelo Branco editou o Decreto-Lei n° 276, em fevereiro de 67, alterando as disposições da Lei n° 4.214, e disciplinando o regime de como seria custeado o sistema e a amplitude da cobertura. O comparativo é interessante já que o Decreto-lei limita o universo das prestações ao possível, e estabelece o custeio sobre as atividades econômicas:

O texto original da Lei era este:

> Art. 158. Fica criado o "Fundo Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", que se constituirá de 1 % (um por cento) do valor dos produtos agro-pecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias daquela colocação.
> § 1° - Na hipótese de estabelecimento fabril que utilise matéria prima de sua produção agro-pecuária, arrecadação se constituirá de 1% (um por cento) sôbre o valor da matéria-prima própria, que fôr utilizada,
> § 2° - Nenhuma emprêsa, pública ou privada, rodoviária, ferroviária, marítima ou aérea, poderá transportar qualquer produto agro-pecuário, sem que comprove, mediante apresentação de guia de recolhimento; o cumprimento do estabelecido neste artigo.
> CAPÍTULO II
> *Do Instituto de Previdência e seguro Social*
> Art. 159. Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários - IAPI - encarregado, durante o prazo de

cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior. diretamente, ou mediante Convênio com entidades públicas ou particulares, bem assim incumbido de prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que forem realizadas com essa finalidade.

Parágrafo único - A escrituração do Fundo referido no artigo anterior será inteiramente distinta na contabilidade do IAPI e sua receita será depositada no Banco do Brasil S. A, sob o título "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", à ordem do IAPI.

CAPÍTULO III

Dos Segurados

Art. 160. São obrigatòriamente segurados os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta Lei, êstes com menos de cinco empregados a seu serviço.

Art. 161. Os proprietários em geral, os arrendatários, demais empregados rurais não previstos no artigo anterior, bem como os titulares de firma individual, diretores, sócios, gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, cuja idade seja, no ato da inscrição até cincoenta anos, poderão, se o requererem tornar-se contribuinte facultativo do IAPI.

§ 1º - A contribuição dos segurados referidos neste artigo será feita à base de 8% (oito por cento) sôbre um mínimo de três e um máximo de cinco vêzes o salário mínimo vigorante na região.

§ 2º - Os segurados referidos neste artigo e seus dependentes gozarão de todos os benefícios atribuídos ao segurado rural e dependente rural.

CAPÍTULO IV

Dos Dependentes

Art. 162. São dependentes do segurado, para os fins desta lei:

I - a espôsa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição quando inválidos ou menores de dezoito anos, as filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de vinte e um anos;

Il - o pai inválido e a mãe:

lIl - os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos.

§ 1º O segurado poderá designar, para fins de percepção de prestações, qualquer pessoa que viva sob sua dependência econômica.

§ 2º A pessoa designada apenas fará jus à prestação na falta dos dependentes enumerados no item l dêste artigo, e se por motivo de idade condição de saúde ou encargos domésticos, não puder angariar os meios para seu sustento.

Art. 163. A existência de dependente de qualquer das classes enumeradas nos itens do art. 162 exclui do direito a prestação todos os outros das classes subseqüentes e a de pessoa designada, exclui os indicados nos itens Il e lll do mesmo artigo.

Parágrafo único. Mediante declaração escrita do segurado os dependentes indicados no item II do art. 162, poderão concorrer com a espôsa, o marido inválido ou com a pessoa

designada na forma do § 1° do mesmo artigo, salvo se existirem filhos com direito à prestação.

CAPÍTULO V

Dos Benefícios

Art. 164. O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependente rurais, entre outros, os seguintes serviços:

a) assistência á maternidade;
b) auxilio doença;
c) aposentadoria por invalidez ou velhice;
d) pensão aos beneficiários em caso de morte;
e) assistência médica;
f) auxilio funeral;

§ 1° - Os benefícios correspondentes aos itens "b" e "c" são privativos do segurado rural (BRASIL LEI 4.214, 1964).

O Decreto-Lei trouxe as seguintes novidades:

Art. 158. Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), destinado ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, e que será constituído:

I - da contribuição de 1% (um por cento), devida pelo produtor sôbre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

a) Pelo adquirente ou consignatário, que fica sub-rogado, para êsse fim, em tôdas as obrigações do produtor;
b) Diretamente pelo produtor, quando êle próprio industrializar os produtos;

II - da contribuição a que se refere o art. 117, item II, da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964;

III - dos juros de mora a que se refere o § 3°;

IV - das multas aplicadas pela falta de recolhimento das contribuições devidas, no prazo previsto no § 3°, na forma que o regulamento dispuser.

§ 1° Entende-se como produto rural o que provém da lavoura, da pecuária e da atividade extrativa em fonte vegetal ou animal.

§ 2° A contribuição de que trata o item I dêste artigo incidirá sòmente sôbre uma transferência da mercadoria e recairá sôbre o valor dos produtos em natureza, já beneficiados, em estado de entrega ao mercado consumidor ou de transformação industrial.

§ 3° As contribuições devidas ao FUNRURAL deverão ser recolhidas até o último dia do mês subseqüente àquele a que se refiram, incorrendo as que forem recolhidas fora dêsse prazo em multa de 10% (dez por cento) e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, sem prejuízo das demais sanções fiscais previstas em lei.

Art.160. São beneficiários da previdência social rural:

I - como segurados:

a) os trabalhadores rurais;
b) os pequenos produtores rurais, na qualidade de cultivadores ou criadores, diretos e pessoais, definidos em regulamento;

II - como dependentes dos segurados:

a) a espôsa e o marido inválidos;
b) os filhos, de ambos os sexos e de qualquer condição, menores de 16 anos ou inválidos;

> *c)* o pai e a mãe inválidos.
>
> § 1° Equipara-se à espôsa a companheira do segurado". Art. 2° A prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes far-se-á na medida das possibilidades financeiras do FUNRURAL e consistirá em:
>
> *a)* Assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial;
> *b)* Assistência à maternidade, por ocasião do parto;
> *c)* Assistência social (BRASIL - DECRETO LEI N° 276, 1967).

A edição do Decreto-Lei vinha também na direção da harmonização do então novo sistema previdenciário, unificado[250], superando os antigos institutos previdenciários. Curiosamente tornava o sistema efetivo, algo que não havia ocorrido desde a edição da Lei n° 4.214, com a previsão de como seria custeado.

Ao findar o mandato o período Castelo Branco havia emitido 318 Decretos-Lei. Considerando-se que a maioria foi editado por fundamento no AI n° 02, já que a Constituição foi editada somente no começo de 67, é bastante questionável a ideia de comedimento e moderação do primeiro presidente militar.

Ao se pronunciar sobre o encerramento do seu mandato, apresenta a construção de argumentos de que o seu governo havia realizado as mudanças e livrado o país do caos:

> Nos trinta e cinco meses transcorridos a partir de março de 1964, o País passou de um caos premeditado a uma ordem desejada, da insegurança planejada à segurança estruturada, da desordem comandada à ordem consentida. Isso é preciso fixar, como penhor de um sacrifício não inútil, de uma responsabilidade não esquecida, de um poder não desperdiçado. O quadro de problemas que enfrentávamos era nítido e não comportava sofismas nem aceitava paliativos. Ou encarávamos, com decisão, o dever da tarefa que a situação nos impunha ou deixávamos truncado o

[250] A unificação e a estruturação do novo regime previdenciário também se deram no período Castelo Branco com os Decretos-lei n° 66 e 72. Veja-se que toda a reforma previdenciária fez-se à base de normas autoritárias de Decretos-Lei.

> destino grandioso deste país e indefesas suas instituições. (BRASIL-PR, 1967).

No encerramento do mandato, já com a transmissão do cargo a Costa e Silva, a manutenção do discurso de que houve a consolidação da democracia. A mensagem procura conciliar o inconciliável: a explicação de que a ditadura veio para manter a ordem legal e constitucional mas, ao mesmo tempo, não respeitar a mesma ordem.

> Realmente, instituiu-se e praticou-se a legalidade revolucionária, com o objeto primacial de corporificar as aspirações nacionais de aperfeiçoamento da Democracia, de segurança no progresso e de afirmação da soberania. Embora, inerente como é a todas as revoluções e justamente porque lhes cumpre aprimorar e transformar, fosse mister o período do processo revolucionário que hoje se encerra e cuja valia e grandeza a posteridade julgará. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1967).

O período castelista encartou as medidas iniciais para o campo com a edição das normas de alteração da constituição e a produção do estatuto da terra. A etapa que cumpriu ao marechal foi a de alterar as estruturas da terra à nova política. Além das alterações de política fundiária, houve o incremento das atividades de fomento aos novos processos de produção no campo. Parece claro que a política inicial castelista envolveu a tática de manutenção do estatuto de Jango, de 63, primeiro alterando, como dito, as estruturas produtivas e a efetivação do direito à propriedade, numa nova dimensão de direito de propriedade, e não modificando as normas laborais.

A tática inicial, com o estatuto da terra, consistia em alterar os problemas da terra e da política fundiária:

Rompendo com as formas de exercício do direito proprietário, livrando-se das relações negociais então existentes, das 'arcaicas' formas de contratação binomiais, propriedade e cessão possessória/uso, em troca de mão de obra;

O intento era o que o Estatuto concentrasse os contratos agrários nas novas formas contratuais, rígidas, rompendo com as formas 'arcaicas';

Fomentando novas formas de aquisição proprietária, de aquisição para a produção, e não simplesmente com apropriação de domínios improdutivos;

O atraso no campo era visto como um entrave aos almejados processos de dinamização econômica. O campo concentrava os problemas de atraso e, por consequência, também emperrava o progresso do país;

Nada mais arcaico do que tolerar formas improdutivas de detenção da terra, com exploração negocial da mão de obra com uma série de cessões e permissões possessórias. A mão de obra não gerava renda excedente neste sistema. Além do mais, isto chocava com a ideia de centralização do poder na ordem do Estado que tinha que conviver com centros dispersos de atuação política dos senhores proprietários.

Não se pode descurar que, apesar da manutenção do estatuto de Jango, de 63, o período castelista foi moldando as instituições do novo sistema de prestações sociais. Ora com revogações pontuais do estatuto, adaptando-o, ora criando novas instituições previdenciárias e de assistência social.

Há de se considerar que a construção destes argumentos, na narrativa, não leva à observação e à testagem da eficácia de tais intentos. Ao menos não neste momento.

5.6 A AÇÃO LEGISLADORA E AS MENSAGENS NO PERÍODO DE COSTA E SILVA.

O período de Artur da Costa Silva foi interrompido pela patologia que acometeu o General e a impossibilidade física de continuar tocando a Presidência da República. Esta situação leva

à peculiaridade de que, apesar da variedade de ocupantes do Executivo no período 67-74 - o Vice que não assumiu, a Junta Militar e a ascensão de E. Médici -, há uma espécie de continuidade de gestão entre aquele e o sucessor, E. Médici. Especialmente quando se analisam os ocupantes dos postos auxiliares, os Ministros de Estado, a condução da economia ficou confiada às mãos do mesmo A. Delfim Netto, durante o mandato dos dois; Jarbas Passarinho passou do Trabalho e Previdência para a Educação, e o Ministério do Trabalho e Previdência Social, entregue a Julio Barata, no período Médici; Costa Cavalcanti das Minas e Energia, no Governo Costa e Silva, para a Agricultura (em curto período).

O período C. Silva pode-se dizer marcado pela continuidade da gestão castelista e, por outro lado, pela possibilidade de aprofundamento do projeto político geral por novas táticas. Isto representado pelo aprofundamento autoritário com a edição das normas ditatoriais, suspensão de atividades legislativas, e repressão fora do direito.

A política econômica sofrerá os ajustes para a direção do crescimento acelerado. Algo como, 'a fase de ajustes passou, agora aos frutos' era a tônica do período de Costa e Silva. Dir-se-ia, mudança tática na continuidade estratégica[251].

---

[251] 'Encerrado o triênio de aplicação do PAEG, o grau de insatisfação com seus resultados é veiculado explicitamente nos documentos produzidos no âmbito do Ministério da Fazenda. No início de 1967 Delfim Netto levantava três indagações sobre o curso da política econômica, todas constrangedoras para o grupo conservador ortodoxo que saía de cena: Primeiramente, por que estamos ainda diante de um processo inflacionário bastante intenso, apesar do Governo ter colocado em prática uma política econômica caracterizada por um rígido controle de demanda? Em segundo lugar, quais as causas das reduções periódicas do nível de atividade que têm caracterizado a nossa economia nos últimos anos? Finalmente, de que forma será possível compatibilizar o objetivo de manutenção de taxas de inflação dentro de limites razoáveis com o de plena utilização dos fatores e retomada do desenvolvimento? A resposta a tais indagações conduzia à rejeição do diagnóstico de inflação de demanda formulado pelo PAEG e que norteara a execução da política econômica durante todo o período – sobretudo em 1966, quando a política monetária por fim lograra cumprir praticamente à risca a meta estipulada para o crescimento da oferta de moeda. A inflação brasileira era percebida como um fenômeno complexo, de múltiplas causas e, aspecto essencial, de natureza cambiante conforme o desenrolar da conjuntura. Delfim o diz sem deixar margem para dúvidas: Uma análise mais cuidadosa mostra que a inflação brasileira recente não pode ser

Naquilo que toca ao projeto para o campo esta linha de continuidade parece nítida, permitindo a interpretação de que o

---

explicada em termos de esquemas puros de inflações de demanda ou de custos, mas que estas duas formas de tensões se alternam no tempo, sendo possível localizarem-se fases em que predominaram os estímulos da demanda ou o crescimento dos custos. Na verdade, a inflação de custos estava latente na economia, porém oculta pelo crescimento da demanda, e somente emergiu quando foi feito o controle da demanda.Aí residia a resposta para as perplexidades do regime. A rígida ortodoxia do governo Castello Branco, impossibilitando perceber a mudança de natureza da inflação, tendeu a perder a eficácia, tornando-se causa da continuidade da crise e do processo inflacionário. Com efeito, algumas das tensões de custo eram engendradas pela própria política econômica, particularmente a elevação das taxas de juros em 1966 (explicada pela rigidez da política monetária e pela reativação do endividamento público); adicionalmente, ao precipitar uma crise de estabilização, suscitava tensões de custo associadas ao crescimento da capacidade ociosa (implicando maiores custos médios na indústria). Tensões de custo oriundas da inflação "corretiva", a permanência de expectativas inflacionárias e a alta dos preços agrícolas (especialmente forte em 1966) completavam o quadro no tocante à resistência demonstrada pelo processo inflacionário. Contrastando acentuadamente com a retórica do regime praticada pelos governos seguintes, Delfim Netto afirmava categoricamente no início do governo Costa e Silva: Atualmente é difícil aceitar-se que um excesso de demanda possa ser a explicação única para a inflação brasileira. A existência simultânea de elevação geral de preços e estagnação demonstra uma inconsistência no diagnóstico da inflação de demanda, cuja característica principal seria o aumento de preços acompanhado de níveis elevados de utilização da capacidade produtiva.Numa conjuntura de custos crescentes, um controle rígido da demanda agregada centrado na restrição da oferta de moeda e crédito (e eventualmente agravado pela incidência da política fiscal e da política salarial) levaria à queda dos níveis de produção e emprego – uma reação natural das empresas defrontadas com uma liquidez bastante precária (como se observou no final de 1966). O movimento da economia no triênio 1964-1966, experimentando duas curtas recessões, aproximou-se do perfil *stop and go*, refletindo em parte as próprias flutuações da política monetária. A continuidade de uma conjuntura com essas características impediria a retomada do desenvolvimento, pois tenderia a manter deprimido o ritmo do investimento na economia.O contraste com a ortodoxia do PAEG é evidente. Deslocando o marco de avaliação da política econômica para o longo prazo, a crise de estabilização era vista com naturalidade pelos economistas da corrente ortodoxa, conforme sintetizado no aforisma de Simonsen de que as recessões que acompanhavam a desinflação podiam ser vistas como a aplicação do princípio "recuar para saltar melhor". Nessa perspectiva, não apenas nada haveria de errado com a execução do PAEG em 1966 como, inclusive, suas diretrizes deveriam ser continuadas no governo seguinte de forma a lograr a estabilização, ainda que com certo atraso em relação às expectativas iniciais. Já para Delfim, as oscilações conjunturais experimentadas pela economia, afetando negativamente os determinantes das decisões de investimento (a taxa de lucro esperada, a disponibilidade de fundos, expectativas de ampliação da demanda futura), comprometiam a própria possibilidade de retomar um desenvolvimento sustentado. Assim, o objetivo prioritário colocado pela nova administração foi a estabilização do crescimento industrial em torno de sua tendência de longo prazo, erradicando o *stop and go* responsável pelo fracasso em conciliar a desinflação progressiva com a retomada segura do desenvolvimento econômico. Mas não se entenda que o objetivo da redução da inflação tenha sido abandonado, pois Delfim compartilhava a percepção ortodoxa de que a inflação tem efeitos contraproducentes para o desenvolvimento.' (MACARINI, 2006).

sistema de proteção social e laboral já era desenho de gestão castelista e foi aperfeiçoado por Costa e Silva:

Com a edição das normas do FUNRURAL-PRORURAL houve a regulamentação do sistema assistencial e previdenciário dos trabalhadores no campo. Portanto, a linha de inovação normativa e institucional que havia sido iniciada com Castelo Branco, com o Decreto-Lei n° 276, alterando o Estatuto do Trabalhador Rural, agora ganhava forma com a definitiva regulamentação administrativa do funcionamento do FUNRURAL. Esta regulamentação veio com o Decreto n° 61.554, em outubro de 1967 (BRASIL - DECRETO N° 61.554, 1967)[252].

Portanto, o esticamento das normas de proteção laboral ao campo, iniciados em Castelo, ganhavam formas dinâmicas e instituições novas no período C. Silva.

Os primeiros discursos de C. Silva são recheados de obviedades, lugares comuns, generalidades e pouca precisão ou detalhamento de ações (ao contrário da constante característica de discursos-balanço, ou justificativas do período Castelo). Somente na reunião de março de 67, reunião ministerial, captam-se algumas informações relevantes. São os dizeres sobre o papel da constituição de 67, sobre ordem, sobre papel do Estado. Fica claro que a ideia era de que a constituição constituía, ao menos inicialmente, o reforço institucional almejado pela ditadura, em substituição aos atos institucionais:

> O País já dispõe de uma Constituição moderna, viva e adequada a esta hora nacional, graças à clarividência e ao esforço pessoal do Presidente Castello Branco, e à diligência e ao patriotismo do nosso Congresso. Restabelecendo o regime político tradicional e, ao mesmo tempo, dotando o Governo dos instrumentos indispensáveis à manutenção da ordem, da tranqüilidade e da paz pública, a nova lei básica afirmou o princípio da autoridade e realizou sabiamente a síntese dos ideais democráticos com os ideais revolucionários. Governo sem autoridade não merece o nome que ostenta, e a autoridade não existe sem os meios que assegurem a sua afirmação. Esses meios só

[252] Esta alteração indicava a nova ordem de prioridades dos eixos da seguridade social: da previdência para a saúde. Todavia, a previsão manteve-se ineficaz. Em 69, nova alteração, integrando o sistema ao INPS.

> constituiriam perigo para a liberdade se exercidos sem cautela, sem prudência e sem sentimento público. Em tal caso, não apenas esses, mais quaisquer poderes são suscetíveis de transformar-se em armas perigosas. Não são as leis que fazem os déspotas e os tiranos, mas a tendência ou a vocação para a tirania e para o despotismo é que os cria e nutre.
> [...]
> A ordem é um pressuposto da liberdade. Mas não há ordem sem lei, e a essência do Estado reside no poder de impor a lei. E o povo brasileiro pode confiar em que o meu empenho constante e máximo será realizar um governo no qual as aspirações de cada um venham a encontrar o seu instrumento de concretização. O imperativo da ordem corresponderá à vocação de liberdade do povo brasileiro. (BRASIL-PR, 1967).

A mesma constatação pode ser feita com a análise da produção legislativa de 67. O ato institucional n° 04, do ano anterior, tinha encerrado a produção supraconstitucional. A constituição havia sido editada no começo do ano de 67. As normas de decretos-lei e leis do período de 67 são contrastantes com a produção de normas estruturantes de estratégias do período castelo. C. Silva parece ter se adequado ao padrão estruturado pelo antecessor[253].

Em maio se pronuncia sobre o sistema de previdência e de assistência social:

> Sempre que me referi à Previdência Social, em Minas, no Rio Grande, em São Paulo, como candidato em minha pregação pelo Brasil, reclamei-lhe a Reforma administrativa, a reformulação do sistema, de sorte a torná-la mais humana, mais social e mais eficaz e a fazê-la presente nos campos, através de um plano de benefícios para os segurados rurícolas, condizente com as possibilidades da economia rural. Os homens do campo, quase dois terços da população brasileira, são, entretanto, os mais desassistidos. A assistência ao rurícola será um objetivo permanente do meu governo. E dentro de curto prazo a Previdência, que já vem atuando nos campos, dinamizará sua atividade, servindo-se de órgãos do Ministério da Saúde, dos governos estaduais e municipais, bem como de instituições sem fins lucrativos, mediante convênios. A unificação, medida lógica e arrimada na experiência universal, inspira-se sobretudo no bem-estar social. Deriva de um princípio trivial o de que «a união faz a força». Somando todos os recursos humanos e materiais dos antigos Institutos, a

[253] Com a análise das normas constantes da página Planalto legislação, para o período de 67 (BRASIL, 1967).

> Previdência unificada proporcionará mais rápido, mais econômico e mais eficaz atendimento aos segurados e a seus familiares. (BRASIL-PR, 1967).

Em outra ocasião menciona o 'constrangimento' do panorama do campo brasileiro. Faz, inclusive, o comparativo com outros Estados:

> A necessidade de renovação, para que se elevem dentro de poucos anos os nossos constrangedores índices rurais, impõe-se, portanto, como medida de salvação pública, em face da dramaticidade a que chegou a situação da agricultura entre nós. Estamos abaixo da Argentina, da Venezuela e da Colômbia, no que tange à área cultivada por pessoa dependente das atividades agrícolas. Exibimos a taxa de um por cento de casas rurais com água corrente, quando a percentagem sobe a cinco por cento na Colômbia, sete por cento em Cuba, dezoito por cento no Chile, quarenta por cento no Canadá e cinqüenta e sete por cento nos Estados Unidos. Em decorrência de um processo de industrialização mal conduzido, a inflação monetária concorreu para a descapitalização agrícola. agravando um quadro já dominado pelos traços sombrios. A taxa média anual de crescimento da produção agrícola ficou situada, no qüinqüênio 1950/55, em torno de 3,3 por cento abaixo do aumento demográfico da mão-de-obra. Chegou-se a assinalar um decréscimo anual médio de 0,34 por cento na produtividade global da agricultura, ao mesmo tempo que o crescimento verificado na relação área-homem se expressou pela irrisória taxa de 0,25 por cento ao ano, apesar da incorporação de terras virgens em novas áreas do Paraná, de Goiás e do sul de Mato Grosso. Pesquisas realizadas pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, indicaram claramente que em termos globais não se notou, nos últimos anos, qualquer melhora substancial dos rendimentos agrícolas médios das principais culturas alimentares. E a manutenção aproximada dos mesmos rendimentos, no curso de quase vinte anos, deve ser atribuída a um efeito de compensação entre a alta produtividade nas terras novas e o rendimento declinante das zonas tradicionais. Precisamos sair, urgentemente, desse quadro de sombras, e devemos atacar vigorosamente o setor da agropecuária como condição para dar consistência e efetividade ao processo de industrialização, pois hão de ser ambos entendidos como eixos conjugados do desenvolvimento. (BRASIL-PR, 1967).

No final de 67, em dezembro, o discurso que mostra o avivamento da tônica da ocupação territorial. Este discurso mostra que a política de colonização encontrava uma justificativa e preocupação:

> Outro ponto da oração do Vosso Comandante, a que desejo referir-me, é aquele em que prestou conta do dinamismo e do espírito vivificador, que sempre nortearam a organização e os currículos desta Escola. A par da criação de uma Divisão Especial de Ciência e Tecnologia, ouvimo-lo falar de uma ligação mais estreita com o Ministério do Interior, tendo em vista a extraordinária importância, para a Segurança Nacional, da Amazônia Ocidental e do Saliente Nordestino. Vede que não é uma coincidência qualquer, senão a prova cabal da identidade dos nossos pontos de vista. Como vós, o Governo é particularmente sensível a essa matéria. Ao Nordeste, em que vive a terça parte de nossa população, temos dedicado uma atenção que beira as raias do carinho. Ainda quando da recente instalação temporária do Governo, no Recife, fez-se sentir concreta e volumosa a ação coordenada que proporcionou os maiores benefícios a toda região. Quanto à Amazônia, constitui uma preocupação constante, para todos nós, a grandeza do desafio que a natureza concentrou, com a Hiléia magnífica e o dédalo impressionante de rios, lagoas, furos e igarapés. Infelizmente, não nos foi possível, ainda, pelos poucos recursos de que dispomos, entrar na posse plena dessas glebas gigantescas, mas a nossa ação e a nossa previsão já se fizeram sentinelas desses lindes ocidentinos. Estejam todos tranqüilos, pois; em tema de tamanha transcendência para o interesse e a segurança nacionais, será indormida e inflexível a vigilância do Governo. (BRASIL-PR, 1967).

Na mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, na abertura da sessão legislativa de 1968, houve a divisão em 3 partes. Há, portanto, uma ideia geral de que a reforma agrária se processa como objeto do Ministério da Agricultura, como alavanca de avanço tecnológico e de melhoria da produtividade neste setor. A parte II, do programa estratégico de governo, logo à abertura desta parte trata da Agricultura e do Abastecimento[254]:

---

[254] 'O desempenho da economia brasileira no ano de 1968 fora, de vários pontos de vista, extremamente satisfatório. O setor industrial, segundo apontavam as primeiras estimativas da época, desfrutara de uma excelente *performance*: sua taxa de crescimento teria se aproximado de 14%, enquanto os níveis alcançados pelo emprego industrial revelavam um quadro muito promissor, tendo suplantado em todos os meses desse ano quaisquer outras marcas verificadas desde 1964. O notável desempenho do setor industrial já desvelava o essencial do novo padrão de crescimento: a indústria automobilística inicia em 1968 o seu ciclo de recordes sucessivos de produção (mais de 270 mil unidades produzidas, contra 225 mil em 1967) e a indústria da construção civil experimenta substancial ativação (expressão do incremento da demanda habitacional ou da maior expansão do gasto público). Em resposta àquele desempenho dos dois setores líderes e à reativação do investimento público (em especial de algumas empresas públicas), o setor de bens intermediários também cresceria expressivamente (a siderurgia cresce ao redor de 16% em

1968; e o setor de materiais de construção chega inclusive a ser surpreendido pela grande expansão da demanda, ocorrendo insuficiência de oferta de alguns produtos, como o cimento, por exemplo). E até mesmo a indústria têxtil, um dos setores mais penalizados pela crise econômica, conseguiria compensar parcialmente as agruras vividas nos anos anteriores. Mas a retomada não era apenas dos níveis de produção corrente. Existiam claros indícios de que também os investimentos industriais começavam a esboçar uma recuperação, fato dos mais auspiciosos do prisma da consolidação do crescimento. Por outro lado, as exportações exibiam os primeiros sinais do futuro *boom* exportador, tendo experimentado o seu primeiro grande salto ao atingir a marca de us$ 1,8 bilhão (após mais de 15 anos de literal estagnação), enquanto as reservas internacionais, pela primeira vez em vários anos, logravam atingir um modesto incremento, pouco superior a us$ 100 milhões. Heterodoxia na condução da política econômica e reativação do crescimento econômico pareciam caminhar *pari passu*. Estranhamente, essa não seria uma apreciação generalizada na entrada de 1969. O discurso delfiniano reflete a existência de um "estado de espírito" marcado pela dúvida, pela incerteza ou mesmo pela insatisfação, afetando o regime e mantendo *sub-judice* a execução da política econômica. Uma componente crucial dessa atmosfera originou-se no dissenso interno ao estamento militar. Com efeito, o período é de fermentação de dissidências nacionalistas que se caracterizam, no plano da política econômica, pela pregação de um projeto nacional – na verdade, um projeto de "redenção" nacional, capaz de guindar o Brasil ao universo dos desenvolvidos em um horizonte de tempo aceitável. Em meio a um quadro de incerteza, ou mesmo desconfiança, o discurso delfiniano busca enfatizar o difícil que é alcançar taxas de crescimento que não vão além da média histórica brasileira, numa demonstração de modéstia que contrasta com a postura adotada durante todo o governo Médici (1970-1973). O movimento imprimido à política econômica após a edição do AI-5 sugere que mesmo as autoridades econômicas não estavam plenamente seguras da solidez da recuperação: os fantasmas da longa crise 1963-1967 continuavam a rondar a imaginação, a percepção do "milagre" não tinha ocorrido ainda. Sim, porque ao mesmo tempo em que se supervalorizava um crescimento de 6% a 7% ao ano, sem atrever-se a projetar nada mais ambicioso, propunha-se o abandono da opção de convivência com a inflação, numa clara indicação de que os resultados até então obtidos não eram avaliados tão positivamente.Convém insistir nesse ponto. Em 1967, a política econômica do regime declarava: houve um erro na avaliação da conjuntura e na execução da política econômica durante o período anterior. A inflação tornara-se predominantemente de custos e a aplicação de uma inadequada política de estabilização não apenas realimentou o processo inflacionário como também lançou a economia em uma recessão. Mudemos as prioridades, a partir de um diagnóstico mais adequado à realidade, sem o que não teremos tão cedo a retomada do desenvolvimento nem tampouco a vitória sobre a inflação. Assim, a inflação tornar-se-ia uma preocupação subordinada. Em dezembro de 1968, a retomada do desenvolvimento já estava se cristalizando: todos os dados disponíveis o indicavam. No entanto, uma vez ampliado o espaço de manobra da política econômica graças ao AI-5, esta de imediato procede a uma nova revisão de prioridades, reelegendo a inflação como o inimigo principal. Minha hipótese é que tal movimento deve ser lido como um sinal de vacilação dos condutores da política econômica, expressão da existência de uma forte insatisfação diante dos êxitos já alcançados e, sobretudo, insegurança quanto aos caminhos percorridos pela economia. A paralisação na tendência declinante da inflação levantaria dúvidas em torno da qualidade da política econômica em curso e, por extensão, sobre o caráter sustentado da retomada. É evidente que tais dúvidas não são vocalizadas dados o fechamento político, a ideologia do autoritarismo e a manutenção da mesma equipe econômica. Ademais, o relativo insucesso da política econômica até então pode ser implicitamente atribuído às restrições políticas pré-AI-5, que conspiravam contra o exercício da racionalidade.’ (MACARINI, 2006).

> Essa diversificação, levando a uma política de desenvolvimento integrado, é que inspirou a concepção do Programa fcstratégico, no qual se definem linhas prioritárias de ação econômica. O elemento essencial a salientar é que somente a ação simultânea naquelas áreas dinâmicas, com a ênfase adequada dada a cada uma, mobilizará, do lado da demanda e do lado da oferta, os fatores indispensáveis a um crescimento do produto da ordem de 6% ao ano. A prioridade assegurada à indústria, nos aspectos de consolidação dos setores industriais básicos e de modernização dos tradicionais, decorre da verificação de que, não obstante o impulso a ser dado à agricultura e infra-estrutura, a retomada de uma trajetória de desenvolvimento acelerado só será viável com a intensificação do crescimento das indústrias de transformação até alcançar 7 a 8% ao ano. bem acima do crescimento do Produto Interno Bruto. A elevação da produtividade na agricultura e no" abastecimento, para assegurar taxas de aumento da renda dos setores agrícola e de comercialização de aproximadamente 5 a 695?, tem importância não apenas para a oferta de produtos agrícolas como sobre a demanda de produtos industriais.
> [...]
> A primeira área estratégica refere-se à elevação da produção e da produtividade agrícolas, pela transformação da agricultura tradicional mediante mudança de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos; expansão das facilidades de crédito; e fortalecimento do poder de compra da população rural. A segunda área estratégica envolve a ruptura das barreiras do abastecimento, solução dos principais problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da comercialização de alimentos.
> [...]
> A vinculação, ao Ministério da Agricultura, dos órgãos ligados ao abastecimento possibilitou ação mais objetiva das entidades encarregadas dos programas de aumento da produção e produtividade agropecuárias. Ao mesmo tempo, a subordinação do Programa de Reforma Agrária a esse Ministério permitiu a mobilização de novos recursos técnicos e financeiros, junto com recursos específicos do IBRA, para o prosseguimento dos projetos prioritários de reforma agrária e colonização. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1968)

Esta preocupação em aliar desenvolvimento do setor agropecuário fica reforçada pelo tópico específico sobre reforma agrária. Neste tópico fica frisada a ideia de que o programa visa a corrigir deficiências do setor agrário:

> O Governo prosseguiu nos trabalhos fundamentais da Reforma Agrária que visam corrigir defeitos da estrutura fundiária. Ressalte-se mais uma vez que o objetivo básico da Reforma não é o da simples distribuição territorial.

> Embora, se pretenda facilitar a posse da terra pelos agricultores, a Reforma apresenta finalidades mais amplas, no sentido do aproveitamento mais adequado das ^terras, do fortalecimento do meio rural e da -transformação tecnológica. Além da continuação do cadastro rural e da implementação do mecanismo tributário, foram implantados, entre outros', os Distritos de Colonização «Alexandre de Gusmão», em Brasília, com 1.500 hectares e 121 contratos de compra, venda e colonização; «Quatis», no agreste pernambucano, com 800 hectares e 87 títulos de propriedade distribuídos a praceleiros; e «Caxangá», na Zona da Mata de Pernambuco. Pretende o Governo iniciar em 1968, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, amplo contato com proprietários de i imóveis rurais não devidamente aproveitados e que se localizam em regiões próximas aos grandes mercados, nas zonas 'decretadas prioritárias para efeito de Reforma Agrária, a fim de interessá-los no aproveitamento adequado de suas terras. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1968)

Numa outra parte, há menções ao 'relaxamento' da repressão sindical, com a apresentação da queda dos casos de intervenção em sindicatos:

> Procurou-se conduzir os Sindicatos à conquista efetiva e definitiva da liberdade de ação, como órgãos verdadeiramente representativos da classe. Necessário nos parece afastá-los, igualmente, dos vícios do peleguismo e das lideranças espúrias, empenhadas em fazê-los instrumentos da subversão. O número 34 de entidades sindicais sob intervenção, que atingira 425, reduziu-se a 42 no Mm de 1967. Ultima-se no Ministério do Trabalho a elaboração de Portaria reguladora das eleições sindicais, com base em sugestões das diferentes categorias profissionais e econômicas, através de seus órgãos de cúpula.

Sobre o sistema de seguridade social, há a menção sobre a proteção aos rurícolas com a implantação do FUNRURAL[255]:

> No campo da proteção social, integrou-se o seguro de acidentes na Previdência, atendendo-se a uma aspiração legítima que vinha sendo manifestada havia mais de trinta anos, instalou-se a Comissão Diretora do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e instituiu-se comissão encarregada de estudar o pagamento, pela Previdência, do salário devido à empregada nos períodos imediatamente

[255] Neste caso se está a mencionar a criação pelo Decreto-Lei n° 276, de 1967. Este documento foi depois substituído pela Lei Complementar n°11, de 1971. Foi publicado em 28 de fevereiro de 1967, como ato do Presidente Castelo Branco.

> anterior e posterior ao parto — medida que atenderá a uma convenção internacional. E ultimaram-se as medidas para incorporação imediata, à legislação previdenciária, da conquista da aposentadoria da mulher aos trinta anos de serviço. Procurou-se consolidar a unificação da Previdência Social, com a implantação do INPS, de modo a que não sofressem solução de continuidade os diferentes serviços dos Institutos extintos. Consolida-se, melhora-se e amplia-se a rede de assistência hospitalar. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1968).

A 'primavera' de relaxamento é interrompida com o ressurgimento dos atos institucionais e também dos atos complementares[256]:

Atos institucionais do período C. Silva	
Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969.	Dispõe sobre o tempo de mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores e sobre as eleições para esses cargos no dia 30 de novembro de 1969; extingue a Justiça da Paz eletiva; exclui da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.
Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969.	Dispõe sobre as consequências da suspensão dos direitos políticos e da cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; e dá outras providências.
Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969.	Dá nova redação ao artigo 157 da Constituição Federal de 1967, que dispõe sobre desapropriação de imóveis e territórios rurais.
Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969.	Atribui competência para realizar Reforma Administrativa ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes; e dá outras providências.
Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969.	Estabelece normas sobre remuneração de Deputados Estaduais e Vereadores; dispõe sobre casos de vacância de cargos de Prefeito e Vice-Prefeito; suspende quaisquer eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios; exclui da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e dá outras providências.
Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969.	Dá nova redação aos artigos 113, 114 e 122 da Constituição Federal de 1967; ratifica as Emendas Constitucionais feitas por Atos Complementares subsequentes ao Ato Institucional nº 5; exclui da apreciação judicial

[256] No dia 14 de março, antes da vigência da nova constituição, foi editado o último AC por Castelo Branco. Todo o ano de 67, até dezembro de 68, não houve edição e ACs.

	atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e dá outras providências.
Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.	Suspende a garantia do habeas corpus para determinados crimes; dispõe sobre os poderes do Presidente da República de decretar: estado de sítio, nos casos previstos na Constituição Federal de 1967; intervenção federal, sem os limites constitucionais; suspensão de direitos políticos e restrição ao exercício de qualquer direito público ou privado; cassação de mandatos eletivos; recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores; exclui da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e dá outras providências.

(BRASIL, 1968;1969)

62, de 22.8.1969	Prorroga o prazo para registro de candidatos a diretório regional de partido político.
Publicado no DOU de 23.8.1969	
61, de 14.8.1969	Estabelece que as eleições municipais, que estavam ou estão designadas para o ano de 1969, e as demais previstas no art primeiro do Ato Institucional 11, de 14 de agosto de 1969, se realizarão na data no mesmo estabelecida e obedecerão as suas normas, ao deste Ato Complementar e, no que não os contrariar, a legislação em vigor.
Publicado no DOU de 14.8.1969	
60, de 24.7.1969	Limita a remuneração dos interventores federais nos municípios. Exercício de suas funções promovendo-se quando for o caso o imediato reajustamento.
Publicado no DOU de 25.7.1969	
59, de 24.7.1969	Prorroga o mandato dos prefeitos, até a nomeação de interventores federais, nos municípios em que foram suspensas as eleições para cargos executivos. Consulta quaisquer duvidas para a fiel execução do disposto neste artigo.
Publicado no DOU de 25.7.1969	
58, de 24.7.1969	Decreta o recesso da Câmara de Vereadores do Município de São Paulo, no termos do Ato Institucional numero 5.
Publicado no DOU de 25.7.1969	
57, de 10.7.1969	Dispõe sobre a tributação de imóveis de propriedade das autarquias prometidos à venda a particulares.
Publicado no DOU de 10.7.1969	
56, de 18.6.1969	Dispõe sobre a fixação do número de membros de diretórios municipais dos partidos políticos. Artigo 7 do Ato complementar 54 de 1969.
Publicado no DOU de 18.6.1969	
55, de 4.6.1969	Decreta o recesso da Câmara de Vereadores do Município de Santana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul, seus pars. do Ato Institucional numero 5 de 13 de dezembro de 1968.
Publicado no DOU de 6.6.1969	

, de 20.5.1969	54	Baixa normas para as convenções municipais, regionais e nacional para a eleição, respectivamente, dos diretórios municipais, regionais e nacional do partidos políticos, a se realizarem no corrente ano, obedecerão ao disposto neste Ato e, no em que não o contrariarem, as normas da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e respectivas alterações.
Publicado no DOU de 21.5.1969	
, de 8.5.1969	53	Decreta o recesso das Câmaras de Vereadores do Municípios de Santos, no Estado de São Paulo, Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro e Santarém no Estado do Pará, nos termos do artigo 2 e seus parágrafos do Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968.
Publicado no DOU de 9.5.1969	
, de 2.5.1969	52	Modifica o Ato Complementar nº 41, de 22 de janeiro de 1969, que proibiu admissões, nomeações ou contratações no serviço público, e dispõe sobre aproveitamento ou disponibilidade de servidores ocupantes de cargos ou funções extintas ou declaradas desnecessárias.
Publicado no DOU de 5.5.1969	
, de 17.4.1969	51	Os servidores públicos revertidos a atividade, em virtude do disposto no AC 50, de 27.2.69, ficarão em disponibilidade remunerada com vencimentos proporcionais ao efetivo tempo de serviço, ate seu aproveitamento, se o seu antigo cargo já estiver promovido na forma Lei.
Publicado no DOU de 18.4.1969	
, de 27.2.1969	50	E nula de pleno direito a contagem como de serviço publico, do tempo de exercício de mandato eletivo, feita em desacordo com o disposto no artigo 7, do Ato Institucional 7, de 26 fevereiro de 1969.
Publicado no DOU de 28.2.1969	
, de 27.2.1969	49	Decreta, a partir de 27 de fevereiro de 1969, o recesso, das Assembléias Legislativas do Estados de Goiás e do Pará.
Publicado no DOU de 28.2.1969	
, de 24.2.1969	48	Prorroga, enquanto durar o recesso Parlamentar, o mandato das comissões ou mesas diretoras do Senado, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.
Publicado no DOU de 25.2.1969	
, de 7.2.1969	47	Decreta o recesso a partir de 7 de fevereiro de 1969 das Assembléias Legislativas dos Estados da Guanabara, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe.
Publicado no DOU de 10.2.1969	
, de 7.2.1969	46	Mantém a organização administrativa e judiciária dos estados e seus municípios e do Distrito Federal, vigente a 31 de dezembro de 1968.
Publicado no DOU de 7.2.1969	
, de 30.1.1969	45	Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional.
Publicado no DOU de 31.1.1969	
, de 29.1.1969	44	Dispõe sobre a instituição de tribunais de contas nos municípios, estabelece os requisitos para sua criação e da outras providências.
Publicado no DOU de 31.1.1969	

43, de 29.1.1969	Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos.
Publicado no DOU de 30.1.1969	
42, de 27.1.1969	Dispõe sobre o confisco de bens, define o enriquecimento ilícito e dá outras providências.
Publicado no DOU de 27.1.1969	
41, de 22.1.1969	Proíbe a nomeação, contratação ou admissão de funcionário ou servidor na Administração Direta e Autarquias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive nas Secretarias e Serviços Auxiliares dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos Tribunais de Contas, e dá outras providências.
Publicado no DOU de 23.1.1969	
40, de 30.12.1968	Altera os Arts. 13, 24, 26, 99, 136 e revoga o Parágrafo 6º do art. 22 da Constituição de 24/01/1967.
Publicado no DOU de 31.12.1969	
Retificado no DOU de 10.1.1969	
39, de 20.12.1968	Decreta o recesso do Congresso Nacional.
Publicado no DOU de 20.12.1969	
38, de 13.12.1968	Decreta, nos termos do Artigo 2º e seus parágrafos, do Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, o recesso do Congresso Nacional, a partir desta data.
Publicado no DOU de 2.4.1969	

A ideia inicial de que a constituição de 67 instalava a ordem querida e normalizada foi desfeita rapidamente. A edição do AI nº 05 parece libertar o 'Cetus' adormecido do regime autoritário. A 'primavera' de decretos-lei, AIs, e ACs findou em dezembro de 68.

Na mensagem ao Congresso Nacional de 69 há, logo ao início, a justificativa do ato institucional n° 05, de dezembro do ano anterior. O nascimento do 'milagre econômico' também já aparecia no texto. Sobre a economia do campo há a exaltação do crescimento agrícola e da produtividade. Fala-se em eletrificação, mecanização, pesquisa. Logo a seguir, a aceleração da reforma agrária. A parte sobre trabalho e previdência é parte menor da longa mensagem. Nesta acanhada parte faz a menção à intenção de alargamento do sistema de previdência ao campo:

> O 13 de dezembro foi decorrência, pura e simples, de um conflito entre duas realidades: a sobrevivência residual, mas ativa, de componentes de um passado próximo, caracterizado pela irresponsabilidade de dirigentes que pretenderam conduzir o País em sentido oposto à vocação histórica de seu povo; e a permanência dos valores e princípios do movimento cívico de 31 de março de 1964, irresistivelmente impulsionado pela opinião nacional, nas cidades e nos campos, congregando a população civil e as Forças Armadas.
> [...]
> A edição do AI-5 e a dos Atos subseqüentes configuraram procedimento típico de salvação pública, imposto por grave emergência. São comuns na história das nações mais amadurecidas, e de suas instituições políticas, os lapsos de restrições determinados por emergências graves e que se hão de ter por hiatos inevitavelmente abertos em favor da própria liberdade, condição essencial, em todos os tipos de sociedade humana, à conquista do progresso como propiciador da felicidade coletiva. Podendo ter dissolvido o Congresso, já que fora compelida a retomar o seu impulso de origem, a Revolução preferiu declará-lo em recesso, mantendo-o vivo, e legitimando-o como instituição vital do sistema democrático. E ficando a meu alcance utilizar o recesso como instrumento para enfeixar em minhas inãos todas as parcelas do poder, sinto-me estimulado pela Revolução, decorridos alguns meses, a tomar a iniciativa

> de devolver a Vossas Excelências a parcela que lhes cabe, para que possa o Legislativo avaliar, inclusive, • se a usei, enquanto dela dispus, para outros fins senão o resguardo da tranqüilidade pública e da segurança nacional, a boa ordem na administração, a correta distribuição e aplicação dos recursos orçamentários, o impulsionamento do progresso e a defesa intransigente dos interesses do Brasil.
> [..]
> Os resultados obtidos em 1968 mostram o acerto das medidas postas em prática, que determinaram a maior taxa de crescimento dos últimos 7 anos, estimada em 6,5%, no mais elevado nível de emprego industrial — acréscimo de 8% em relação a 1967 —, em expressiva taxa de desenvolvimento industrial, de cerca de 15%, e no mais alto nível de exportações jamais alcançado pelo País.
> [...]
>
> Os resultados obtidos em 1968 mostram o acerto das medidas postas em prática, que determinaram a maior taxa de crescimento dos últimos 7 anos, estimada em 6,5%, no mais elevado nível de emprego industrial — acréscimo de 8% em relação a 1967 —, em expressiva taxa de desenvolvimento industrial, de cerca de 15%, e no mais alto nível de exportações jamais alcançado pelo País.
> [...]
> O Governo Federal decidiu imprimir ritmo mais acelerado à execução da Reforma Agrária, criando, pelo Decreto n* 63 250, de 18 de setembro de 1968, Grupo de Trabalho Interministerial com a tarefa de identificar obstáculos de caráter técnico, financeiro, administrativo e legal que têm dificultado a realização da Reforma Agrária. O relatório do Grupo de Trabalho aponta uma série de medidas objetivas com a finalidade de intensificar a Reforma Agrária. Entre as principais, figuram a adoção de novo mecanismo de desapropriação de terras nas áreas prioritárias, a definição de recursos financeiros para execução do programa, a criação de um Fundo Especial destinado a atender ao crédito para os beneficiários da Reforma, o estabelecimento de pressupostos básicos para a designação de áreas prioritárias e a fixação de novos critérios para a elaboração de projetos de Reforma Agrária.
> [...]
> Prosseguiram os estudos de ura plano de seguridade social, destinado a levar proteção às parcelas da população ainda não amparadas — a começar pela população rural. Mais do que uma expressão nova, é um conceito novo, que traduz a extensão da proteção social, até aqui oferecia em bases profissionais, passando-se a ter como ponto de partida a pessoa humana, independentemente da condição de trabalhador. Através dessa modificação, o Governo levará a proteção social àqueles que, por não trabalharem em virtude de uma ou outra circunstância, não têm, possibilidade de se garantirem contra as adversidades. (BRASIL-PR, 1969).

Há no acervo de C. Silva uma quantidade enorme de discursos em localidades e ocasiões de pouco destaque, como o

recebimento de títulos de cidadão honorários e aberturas de festividades. Por isto, também a rarefacção de conteúdos mais incisivos sobre estratégia de governo. No caso do ano de 69 há ainda o problema do acidente vascular que acometeu o presidente.

Em setembro de 69 há todo o extravasar do ufanismo:

> O crescimento econômico do País atinge as taxas mais altas dos últimos anos; mantém-se a ordem interna e assegura-se, por meios suasórios, tranqüilidade consciente na área trabalhista; corrigem-se as disparidades regionais com a integração da Amazônia e o desenvolvimento do Nordeste; reaparelham-se os portos e a marinha mercante; constroem-se e pavimentam-se estradas em extensões superiores a qualquer previsão; trabalha-se para triplicar em 1970 o potencial energético instalado que se encontrou em 1964; a produção da Petrobrás e a tonelagem da Frota Nacional de Petroleiros ultrapassam o dobro de 1964; executa-se audacioso programa de telecomunicações, um dos mais extensos do Mundo; moderniza-se a agricultura; incrementa-se o comércio exterior; a política habitacional dá resultados surpreendentes, caminhando-se para a média de mil casas por dia; as Forças Armadas participam da batalha do desenvolvimento em todos os quadrantes do País; expande-se incessantemente a rede educacional de todos os níveis; o Plano Nacional de Saúde oferece os benefícios da assistência médica e hospitalar a um número cada vez maior de brasileiros, independentemente de condição financeira ou categoria profissional. Na ordem externa, a diplomacia da prosperidade caracteriza a nossa atual política, que, sem as enfadonhas alegações de uma autonomia que não tinha antes de 1964, constitui a própria afirmação da Independência que hoje celebramos, na medida em que serve exclusivamente aos interesses do Brasil. A tudo isso e mais ao combate à inflação, com base no equilíbrio orçamentário, na verdade cambial e na rigorosa arrecadação tributária, deve-se o clima de sadio e racional otimismo em que vivemos e que ê indispensável à arrancada definitiva para o desenvolvimento. Concito os brasileiros a que, em homenagem ao Dia da Pátria, se empenhem, com crescente fé, na luta do Brasil pela consolidação de seu futuro e, por fim, a que na sua exaltação cívica tenham um instante de recolhimento religioso, durante o qual rendam graças a Deus pela afirmação de dignidade humana que a independência assegura, rogando ao Todo-Poderoso pelo progresso, o desenvolvimento e a paz social no Brasil. (BRASIL-PR, 1969).

O salto da atividade legiferante da ditadura, em 69, períodos C. Silva e Junta, por decretos-lei pode ser medida da seguinte forma:

anos	67	68	69

	243	61	662

A chegada da Junta, o fechamento do Congresso, estes são os fatores que levam à explosão de decretos-lei no ano de 69. É curioso que o ano de edição do AI n° 05, 68, seja o de menor edição deste instrumento normativo autoritário.

A 'Junta' foi pródiga na produção de ACs. Foram 37 no período de poucos meses. Variaram de matérias singelas, administrativas, às normas que alteraram todo o processo político brasileiro.

No ano de 69 foram editados dois decretos-lei tratando da aquisição de propriedades rurais por estrangeiros e empresas estrangeiras. O Decreto-lei n° 494 definiu a possibilidade da aquisição de terras e, depois, o Decreto-lei n° 924 (já sob o governo da 'Junta') relativizou as restrições impostas. (BRASIL, 1969)[257].

5.7 AÇÃO LEGISLADORA E AS MENSAGENS E DISCURSOS DE EMÍLIO G. MÉDICI.

Os discursos de Médici são poucos. Carlos Chagas narra que a característica do período Médici era justamente a natureza velada das relações entre o presidente e a comunicação social. Ainda que se considere tratar-se de regime ditatorial, a lógica da comunicação social era da inacessibilidade e rarefação dos pronunciamentos do presidente (CHAGAS, 2015)[258].

[257] Eis o trecho do Decreto-lei n° 924: Art. 1° Ficam excluídas das disposições do Decreto-lei n° 494, de 10 de março de 1969, as aquisições de áreas rurais necessárias à execução de empreendimentos industriais considerados de interêsse para a economia nacional, cujos projetos tenham sido aprovados pelos órgãos competentes.

[258] Chagas narra que foi com surpresa que os jornalistas da cobertura política de Brasília receberam o convite para audiência com o presidente, na véspera da final da copa do mundo de 1970, entre Brasil e Itália. A estratégia de comunicação conciliou sorte com o inusitado. O presidente palpitou o resultado em 4 a 1. Este foi o resultado e a cobertura da imprensa censurada deu destaque à previsão – acertada – do general (CHAGAS, 2015).

Em 07 de outubro de 1969, com a definição do encerramento do período da 'junta', e já com a outorgada definição de presidente, e aguardando a homologação de eleição pelo Congresso Nacional (que se encontrava fechado), há pronunciamento, lido, por rádio e televisão. A mensagem começa com algo de biografia com lustro na trajetória como agente militar e lança bases de sua inserção na continuidade da 'obra da revolução' (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1969).

Neste pronunciamento há a mensagem laudatória à 'revolução' e aos antecessores; promessa de concluir o mandato com plenitude democrática; promessa de concluir o mandato com nova era de bem-estar; ressalva de que este bem-estar não seria à custa de restaurar o sistema pré 1964, especialmente com atenção à espiral da inflação (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1969).

No discurso não há qualquer detalhamento em minúcias do plano de ação administrativa e econômica. Há apenas o panegírico da 'revolução' e linhas gerais de continuidade com transformação, inserção na política de desenvolvimento, alinhamento com os países do 'nosso hemisfério'. Há a menção de que oportunamente seria apresentado o plano administrativo e econômico (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1969).

No discurso de posse há a continuidade da erística do generalismo e do panegírico à 'revolução'. Não há indicações precisas de um plano de governo, mas sim a subsunção às linhas gerais da revolução e continuidade das transformações na agricultura, na indústria e do desenvolvimento do produto nacional. O discurso é construído em vários trechos com menções diretas à pessoa do presidente: 'homem de fronteira', 'homem de

fé', 'homem da lei', entre tantas passagens (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1969).

No acervo presidencial constam discursos dos meses de outubro e de novembro, antes e após a posse com pouca ou nenhuma informação sobre as ações governamentais. Há discurso bastante vago da convenção partidária da ARENA, louvação no dia de ação de graças, das características esperadas de um ministro de estado e a apresentação do futuro ministério (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1969).

No dia 28 de novembro de 69 aparece algo com contorno mais detalhado de estratégia de governo. Trata-se de mensagem sobre o 3° aniversário da criação da SUDAM e apresenta-se textualmente que a 'ocupação' do vazio amazônico era objetivo de primeira ordem do governo (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1969).

Nos meses de novembro e dezembro há sequência de mensagens de congratulações natalinas, de decisões administrativas sobre a construção da universidade na Guanabara e, com algum destaque, no dia 11 de dezembro mensagem abrangente sobre o papel da SUDENE e da necessidade de equilíbrio no desenvolvimento entre as regiões (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1969; BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1969).

A primeira mensagem presidencial de Emílio G. Médici, esta em 1970, traz no preâmbulo a contabilidade de que a 'revolução' é exitosa. Em continuação, diz que a 'revolução' preservou as tradições, mas aperfeiçoou-as à dinâmica social. Esta narrativa da adaptação à dinâmica social é abertura para vários parágrafos em que há a exploração de um conflito aparente entre direitos individuais e direitos sociais. A mensagem esforçou-se por sustentar a existência de zona conflitual entre estes direitos e que a trajetória da 'revolução' é a de formação de ordem na qual a democracia liberal seja superada em prol de

ação do Estado, ação necessária para a conformação de nova ordem social. A democracia liberal há de ser superada com a preservação das estruturas tradicionais sobre as quais se assentou. A justificativa é a de que realização dos direitos sociais impõe a intervenção do Estado com patrocinador destes direitos. Já nas considerações preliminares há a ambição de crescimento a taxas do produto não inferiores a 7% para situar o Brasil entre os países de maior crescimento mundial. Detalha que a ordenação das ações do Estado virá pelo primeiro 'plano nacional de desenvolvimento' cobrindo os anos de 1972 a 1974[259]:

> A estratégia do Governo para o quadriênio 19707 1973 prevê taxa mínima de crescimento do Produto Interno Bruto entre 7% e 9%, com a orientação de conduzir a economia brasileira para uma expansão dinâmica da ordem de 10% ao ano, desde que assegurado o caráter auto-sustentável do processo. Isso colocaria o Brasil entre os países que mais crescem atualmente, no mundo desenvolvido e subdesenvolvido. (BRASIL - BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

[259] O ministério da economia – fazenda – manteve-se nas mãos de Delfim: 'Contudo, tal perspectiva, conquanto adequada para certos propósitos, não configura um retrato fiel do movimento da política econômica, o qual foi bem mais complexo e não-linear. Assim, o discurso (e a práxis) delfiniana de 1967-1968 não se projetam facilmente sobre todo o período até 1973; é possível argumentar que uma nova inflexão da política econômica ocorreu em 1969 (sob o efeito da mudança de conjuntura política decretada pelo AI-5); o "milagre" desponta apenas na virada de 1969 para 1970; a "visão de mundo" delfiniana (o "modelo agrícola-exportador") somente adquire o estatuto de núcleo estratégico da política econômica no governo Médici – e discrepa da visão elaborada no Planejamento; e o impressionante expansionismo da política econômica de curto prazo em 1972-1973 se fez num cenário totalmente distinto do observado em 1967-1968, devendo ser apreciado nesse contexto. Nesse sentido, a leitura proposta neste artigo enfatiza as descontinuidades reveladas pelo movimento da política econômica da ditadura.' (MACARINI, 2005).' A nova estratégia definida pelo plano preconizava "o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e social (educação, habitação, saúde e saneamento), com o objetivo de diversificar as fontes de dinamismo de nossa economia, elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno". O PED defendia ainda a implantação de "uma vigorosa política de exportações e a redução de custos básicos", além de destacar a importância da "modernização das estruturas econômicas e sociais do país, colocando grande ênfase na reforma educacional, na aceleração da pesquisa científica e tecnológica e na reforma administrativa". Para atingir os objetivos básicos definidos pelo plano, seria ainda necessário manter o controle do balanço de pagamentos, evitar o agravamento das disparidades econômicas regionais e setoriais, e "assegurar a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional, preservando a expectativa de segurança político-social indispensável ao bom aproveitamento das possibilidades de produção e das oportunidades de investimento". (FGV, 2009).

Nos comentários sobre a Fazenda nacional o documento mostra crescimento na agricultura, mas traz a adversativa de que tal se processou apesar dos problemas climáticos. Na continuação, problemas climáticos que resultaram em perdas de safra e diminuição da produção. Ao descrever os transportes, há a menção ao objetivo prioritário de 'ocupação do vazio' que era a região amazônica com vetores de integração rodoviária e fluvial. A preocupação com a Amazônia é também destaque na parte de assuntos da pasta do interior, acompanhada das preocupações com o nordeste. Estas preocupações dizem respeito ao desequilíbrio no desenvolvimento das macrorregiões. Ao tratar da agricultura, a mensagem trata como eixos de prioridades para este setor, os seguintes: projetos regionais e locais com a comunitarização entre União, Estados e Municípios; exportação com destaque à carne e com a 'incorporação' de áreas no cerrado; irrigação e drenagem, com destaque ao nordeste (obviamente com acento na irrigação); maior produção de alimentos com preocupação central no trigo; colonização como política de reforma agrária retirando populações de áreas de baixa produtividade para novas áreas; abastecimento com atenção especial à construção de CEASAs:

> À valorização da atividade rural exige, não apenas o acionamento do órgão específico da Administração, que é o Ministério da Agricultura, mas, também, planejamento e coordenação visando a estabelecer uma filosofia global que promova o aumento da produtividade, a eficiente circulação das riquezas, o abastecimento do mercado interno e o fomento das exportações. Fiel a tal concepção, vem o Governo procurando sensibilizar o setor público e motivar a iniciativa privada, de rnodo a construir uma infra-estrutura que estimule intensivamente a atividade agropecuária. (BRASIL - BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

Sobre o trabalho e a previdência social a mensagem faz considerações genéricas sobre as vitórias da 'revolução' livrando o meio sindical de corrupção e desvios subversivos.

Depois lança expectativas sobre conquistas do trabalho e da divisão equânime do produto social. A mensagem deixa claro que o objetivo é transformas os sindicatos, patronais e de trabalhadores, em prestadores de serviços aos sindicalizados, em simbiose com o poder público, mas sem as deformações do paternalismo. Nesta parte, acentua que este caráter prestacional dos sindicatos é de especial valor para o sindicalismo rural. É de se ressaltar que a mensagem usa a expressão 'implantação' deste sindicato rural (implicitamente admitindo que não há esta estrutura, ou ao menos não há nos moldes pretendidos) (BRASIL - BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

Os discursos de início de ano trazem uma série de informações sobre os destinos do seu governo e da ditadura, muitas vezes com títulos distantes de roteiro, ou plano governamental. Assim, as primeiras diretrizes aos ministérios, em janeiro de 70 dão linhas de que a 'revolução' fez enorme produção normativa e que os ministérios seguirão a linha do 'Estado de direito legal', ou da legalidade da ditadura (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970). [260]

Em 5 de março de 1970 o discurso que promove a tarefa econômica, de superação econômica, como condição à liberdade. A linha do discurso era a de exaltação do federalismo cooperativo vez que se tratava de discurso na terra natal, RS, mas com várias menções ao projeto de poder de Médici. Há um quebra-cabeça nas linhas do discurso em que o econômico não supera o social e o político, mas sem o desenvolvimento não há felicidade social nem paz política:

[260] No mês de janeiro haverá ainda discurso de parabenização à cidade de São Paulo, pela data de criação da cidade, e mensagem sobre a criação da Companhia de pesquisa de recursos minerais. Em fevereiro, discurso sobre a trajetória revolucionária e a participação do presidente neste processo – no dia do aniversário da tomada de Monte Castelo. Em março, outro discurso auto laudatório com várias menções a Bagé, à formação militar, e pinceladas na história do RS. Sobre a legalidade da ditadura, ver o texto de G. Agamben (AGAMBEN, 2003).

> Emprestando, nos termos em que o faço, suma importância ao econômico,, não relego a plano secundário o social nem o político. Na ordem da intenção, pelo contrário, o social e o político é que se revestem de precedência, como fins últimos da ação, que está em marcha. Não há felicidade social possível, sem que as necessidades elementares e até secundárias, como as consistentes em certo grau de conforto, sejam atendidas. Não se assegurará, de outra parte,, em toda a sua plenitude, a liberdade política, sem que os conflitos sociais desapareçam pela supressão de suas causas, na maior parte de natureza econômica. Se desejamos, pois, sociedade que seja politicamente livre e socialmente estável, é mister que nos entreguemos, com todas as nossas forças, à promoção, por todos os meios, da prosperidade econômica do País. Tanto mais premente isso se faz, quanto é certo que o nosso tempo não admite protelações ou subterfúgios. Cumpre, assim, que, observando velho preceito, obremos com presteza tudo quanto possa fazer a nossa mão (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

No texto de 10 de março de 70, em pronunciamento na ESG, na então Guanabara, há a explícita menção dos objetivos do 3° Governo Revolucionário. Além da delimitação dos objetivos há uma espécie de narrativa da história política brasileira nos – então – últimos 60 anos. Os objetivos vêm descritos como desenvolvimento sustentável e com estabilidade interna. Novamente, o apego à 'legalidade e constitucionalidade' ditatorial com a menção às competências do Conselho de Segurança Nacional definidas na constituição autoritária vigente. Há um trecho instigante sobre as diferentes velocidades do desenvolvimento do campo e da indústria:

> Como a grande meta é o desenvolvimento, começarei pelo campo econômico. Aí estará, precisamente, a maior novidade da nova política governamental. Desde os anos de 50, nosso esforço desenvolvimentista vem sendo predominantemente industrial, de forma desequilibrada em relação ao setor agrícola, a ponto de nos defrontarmos hoje com uma taxa de crescimento da produção agrícola da ordem de 4%, enquanto a taxa de crescimento industrial chega a ser três vezes maior. Dessa forma, nossa política de desenvolvimento, considerado o campo econômico, visará ao incremento substancial da produção agrícola e ao aumento das exportações, o que certamente haverá de motivar rápida ampliação do mercado interno e induzirá a própria expansão do setor industrial (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

A definição da política externa também se encontra no texto com a seguinte roupagem[261]:

> Quero afirmar que, no centro de todas as considerações referentes à política de relações exteriores, predominará sempre o interesse nacional. Com base nesse princípio inarredável, traçamos os círculos concêntricos de nossas relações internacionais, nas realidades de que somos latino-americanos e de que participamos da América, do Hemisfério Ocidental, da civilização cristã, da democracia, da comunidade de povos de língua portuguesa e do mundo subdesenvolvido (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

Em 31 de março de 1970 discursa com as comemorações do sexto ano 'revolucionário'. Este discurso veio marcado por especial menção às estradas construídas no Nordeste brasileiro, e a capacidade de dinamizar o 'chão crestado' das terras nordestinas (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970).

Em setembro de 1970 edita a Lei Complementar n° 07, instituindo o PIS. No texto a ideia de criação do 'Programa de Integração Social, destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas'. O programa fortalecia as bases institucionais da ditadura na promoção da política de prestações sociais. (BRASIL, 1971).

Simultaneamente é editada a Lei Complementar n° 08, com a criação do PASEP, voltada aos servidores públicos. (BRASIL, 1971).

O ano também fecha com a 'nova normalidade institucional'. O número de Decretos-lei volta a cair situando-se nos patamares próximos aos de 68: 73 decretos-lei editados.

---

[261] No mês de março há pronunciamento em rádio e tv sobre as comemorações da 'revolução'. O discurso é hiperbólico com sinestesias, e pouco ilustrativo de objetivos e diretrizes.

A Mensagem ao Congresso Nacional de 1971 traz no preâmbulo da mensagem ao Legislativo a direta menção aos fenômenos climáticos do Nordeste brasileiro:

> Aos nordestinos, fustigados no seu estoicismo pela inclemência da estiagem, não me limitei a levar, por isso, juntamente com a minha simpatia, a de todos os brasileiros, mas determinei aos órgãos da administração federal que lhes proporcionassem os meios para enfrentar, em condições menos penosas, o flagelo que sobre eles se abatia. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971)

Logo após esta mensagem há dois parágrafos mencionando a necessidade de que o crescimento econômico seja acompanhado de desenvolvimento social, ou melhor distribuir a renda. No parágrafo seguinte menciona a criação do sistema PIS-PASEP como demonstrativo da política social do governo. Finalmente, após estes 2 textos, vem a seguinte mensagem:

> Dentro desse contexto, está, ainda, em via de encaminhamento ao Congresso projeto de lei, pelo qual se procura reparar o abandono a que tem sido relegado o trabalhador rural, ora desprovido de assistência por parte do poder público, diversamente do que ocorre em relação aos assalariados que exercem a sua atividade em zonas urbanas. Inicia-se, por essa forma, bem que em proporções ainda insuficientes, a correção do desequilíbrio entre a cidade e o campo, fazendo-se com que se redistribua, em parte, a 'renda auferida pela população urbana, de maneira a socorrer, mediante os recursos assim captados, aqueles que mourejam nas atividades rurais. A essas disparidades, isto é, as existentes no tocante à renda individual, bem como as verificadas entre a gente da cidade e a gente do campo, soma-se a que decorre dos desequilíbrios regionais. Não obstante o avultado elenco 10 de providências tomadas, até aqui, pela administração federal, no sentido de corrigir esse estado de coisas, não se pode dizer que, a tal propósito, se haja obtido todo o êxito esperado. Cumpre, pois, que se amplie e aprofunde, notadamente no Norte e Nordeste, onde o problema se apresenta de modo mais crítico a intervenção tutelar do poder público, a fim de se incrementar o desenvolvimento e prosperidade dessas grandes regiões e oferecer, assim, melhores condições de vida aos seus habitantes. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971)

Interessante que após estes parágrafos menciona-se que, além dos programas, há a realização de programas de regularização fundiária. Fala-se em 'quanto à rigorosa e pontual execução das normas legais que, disciplinando a posse e o uso da terra, protegem aqueles que a trabalham'. A sequência do raciocínio do parágrafo da regularização fundiária é aquela que menciona a necessidade de 'ocupação dos espaços vazios'. Segundo o texto, o programa de integração nacional promove políticas de reforma agrária nas regiões Norte e de construção de rodovias integrando Norte e Nordeste brasileiros. Na sequência, a determinação da afetação como áreas de segurança nacional 'as terras devolutas localizadas na faixa de cem quilômetros de largura, de cada lado do eixo das rodovias federais, [...], dentro dos limites da Amazônia Legal' (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971).

A conjugação do PIS-PASEP com outros programas de integração vem descrita na parte da mensagem que relata as realizações fazendárias:

> Paralelamente, lançaram-se as bases de três programas de proporções e interesse excepcionais para o País: o Programa de Integração Nacional, o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. O primeiro busca acrescer duas dimensões ao processo do desenvolvimento brasileiro: a ocupação econômica de cerca de 2 milhões de km2 da Amazônia e a incorporação à economia de mercado de aproximadamente 13 milhões de habitantes da região semi-árida do Nordeste (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971).

E a insistência na associação entre o programa de integração nacional e os problemas agrários do Nordeste também são descritos no relatório sobre a Fazenda pública:

> Entrada em pleno vigor do Programa de Integração Nacional, que, na sua primeira fase, já deflagrou a construção das Rodovias Transamazônica e Cuiabá— Santarém. Iniciar-se-ão, este ano, a colonização e os demais programas de apoio ao desenvolvimento da região. À estratégia para a Amazônia, que inclui o aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivos fiscais e da Zona Franca de Manaus, objetivará "integrar para desenvolver". O Programa de Integração

> [Nacional será, ainda, instrumento de transformação da agricultura do Nordeste, pela adoção de novas medidas e projetos, para aumento de produtividade e maior absorção de mão-de-obra. Simultaneamente, será consolidado o processo de industrialização, inclusive com a implementação de grandes projetos para aproveitamento dos recursos minerais da [...]. (BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971)

Em 25 de maio do ano de 1971 é editada a Lei Complementar que resolve as marchas e a organização do sistema de seguridade do trabalhador rural – Lei Complementar n° 11. A Lei Complementar regulamentou o universo de inclusos no sistema previdenciário (assalariados e produtores rurais); a cobertura e os benefícios de cobertura; proteção de saúde de serviço social.

O custeio deste sistema sobre a produção rural na forma típica de tributação pela produção-circulação. Isto livrava o beneficiário da contribuição. Diga-se que o sistema de serviço social e de saúde criou uma rede articulada e densa com instituições públicas, privadas, e sindicatos. (GARCIA, 2009).

Este novo sistema encaixava-se na disciplina da Política de ação e valorização sindical. O Decreto n° 67.227 definia a teleologia dos sindicatos na ditadura:

> **Art. 1°.** O Ministério do Trabalho e Previdência Social, através de seus órgãos, tanto da administração direta, quanto da indireta, além de outros, a êle vinculados ou subordinados, a partir do presente exercício e nos futuros, até 1974, observará, com prioridade em sua política de ação social, os seguintes objetivos e medidas:
> I - Assistência Social
> a) ampliação da prestação de assistência médico-cirúrgico-hospitalar o odontológica, para os trabalhadores rurais e urbanos, através de convênios, com instituições públicas e privadas, especialmente com os Sindicatos;
> b) doação aos sindicatos e hospitais de material médico-hospitalar de grande e médio porte;
> c) doação de gabinetes odontológicos e de unidades leves hospitalares equipados a instituições idôneas das comunidades rurais, sobretudo Sindicatos Rurais e de trabalhadores;
> d) doação, aos sindicatos de trabalhadores, de remédios fabricados pelo Govêrno ou venda, a preço de custo, conforme o nível salarial do trabalhador;
> II - Assistência Sindical

> a) empréstimos financeiros às entidades sindicais, para construção, reforma, ampliação ou aquisição de sedes, escolas, colônias de férias, campos de esporte, clubes recreativos, hospitais, creches, ambulatórios e cooperativas de consumo;
> b) incentivo à realização de atividades culturais, recreativas e cívicas, e organização de cursos de interêsse dos trabalhadores e de divulgação da legislação social;
> c) prestação de assistência judiciária gratuita para os casos de acidentes do trabalho;
> d) empréstimos financeiros simples aos previdenciários-sindicalizados até o máximo de 5 (cinco) vêzes o valor do salário-mínimo;
> e) bôlsas de estudos, principalmente no campo da formação profissional, para os previdenciários-sindicalizados;
> f) doação aos Sindicatos, de bens e equipamentos para instalação e funcionamento de seus serviços de finalidades assistenciais e de interêsse coletivo;
> g) concursos inter-sindicais com objetivo de estabelecer emulação sadia quanto às atividades culturais, esportivas e educacionais. (BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1970).

A institucionalização da rede assistencial era o limiar de uma configuração que, antes, desde Castelo, encaixava os sindicatos dentro da 'concertação forçada' do trabalho no Estado. Era o limiar pois agora também concentrava a nascente rede de seguridade social no Estado – ver 6.4 abaixo.

Em outubro de 71 é editada a lei que regulamenta a propriedade de terras por estrangeiros, ou por empresas estrangeiras. Com isto alteravam-se as disposições anteriores sobre o mesmo assunto. A nova legislação sobre a propriedade de terra procurava adaptar o sistema agrário à presença de capital estrangeiro, algo, até então, de pouca expressão na realidade das relações econômicas do campo (BRASIL, 1971).

A explosão de otimismo com o 'milagre' vem no discurso de virada:

> O ano que passou nos viu crescer, em dimensões maiores do que em 1970, na indústria e na vida do campo. Crescemos em confiança, em poupança interna e em livre empresa. Crescemos na ajuda técnica, na ajuda financeira, na assistência social aos desajudados de sempre, decrescendo na desigualdade, no juro, na inflação. Crescemos no PROTERRA, no PRO-RURAL, no Programa de Integração Social, no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, no PRODOESTE, na Educação e no MOBRAL. Crescemos aqui dentro e lá fora; no respeito próprio e na coragem de

> sanear os costumes públicos, em austeridade, em moralidade e em eficiência administrativa. Crescemos nos números que contam os bens da Nação como um todo, e mais crescemos na distribuição desses bens e na justiça social. Entramos em 1972 com todas as condições internas para manter esse ritmo ascendente de crescimento, que a todos nos empolga, e que dá a cada homem a alegria e a certeza de estar construindo um grande país. (BRASIL, 1971).

A 'normalidade institucional autoritária' se manifesta pela pequena quantidade de decretos-lei do ano de 72. Agora, 'limitaram-se' a 53 decretos editados pelo executivo.

A concretização da política agrária iniciada com o estatuto da terra recebe a normatização com a Lei n° 5.868. A lei instituiu o cadastramento de imóveis, proprietários e arrendatários rurais (BRASIL, 1972).

A mensagem presidencial de 72 traz a consideração da ação para a agricultura: absorção da mão de obra na mesma proporção da absorção por outros setores. Conjuntamente à ação, políticas de infraestrutura para o campo. Latente a ideia de que o campo deveria fornecer a mão de obra sem que isto importasse necessariamente em terra/propriedade.

> A diretriz política do Governo para utilização da mão-de-obra é igualar a taxa de sua liberação no setor agrícola, com a taxa de sua absorção pelos outros setores. Para aumentar a produção e a produtividade, sem excessiva liberação da mão-de-obra, prossegue o uso de fertilizantes,, defensivos, sementes melhoradas, rações e até da mecanização quando esta representa aumento das oportunidades de emprego.
> [...]
> O trabalho desenvolvido conduziu milhares de agricultores ao uso de fertilizantes, corretivos, inseticidas, sementes melhoradas e mudas certificadas; à aquisição de máquinas e equipamentos; à adoção de práticas modernas de conservação de solo, plantio e cultivo; à adoção de práticas racionais pelos pecuaristas, que melhoraram a alimentação e o manejo do rebanho,, cuidaram da prevenção e controle de doenças e adquiriram reprodutores e matrizes. . = Para elevar o nível de vida das comunidades rurais, desenvolveram-se e ainda trabalhos de assistência a pessoas, construção, reforma e equipamento de escolas, bem como treinamento de professoras e monitores em alfabetização. Colaboraram nas atividades-suporte para Extensão Rural milhares de líderes voluntários e de organizações comunitárias.
> [...]

> Merece, entretanto, especial destaque o fato de, no decurso de um ano,, haverem sido aumentados de 40%, em duas etapas, os níveis do salário-mínimo. Ao mesmo tempo, progrediu-se mais um pouco na política de uniformização do salário-mínimo em todo o País. As faixas diferenciais, em número de doze no ano de 1969, estão reduzidas presentemente a seis, sendo de notar que a redução não provocou abalo algum da economia e serviu às finalidades previstas, entre as quais a de melhorar as condições de vida no Norte e Nordeste.
> [...]
> Com a vigência da Lei Complementar n. 11, que lhe conferiu personalidade jurídica e maior autonomia, o FUNRURAL se aparelhou, para a execução do Programa de Assistência ao Trabalhador RURAL — PRORURAL. Presente em mais de 2,460 pontos do País, nas zonas rurais, o FUNRURAL antecipou, com a sua rede de serviços, a inclusão do trabalhador do campo no sistema previdenciário. Colaborou também o Ministério no setor de assistência médico-social, na Transamazônica, Duas unidades hospitalares foram inauguradas pelo FUNRURAL, e estão funcionando, em Marabá e Itaituba, enquanto o Departamento Nacional de Mão-de-Obra promoveu a identificação e a formação profissional de mais de 4.000 trabalhadores., na região da Transamazônica. A assistência médica a esses trabalhadores está sendo regularmente prestada pelas empresas empreiteiras, em convênio com o INPS. O IPASE construiu dois grupos de casas, em Marabá e Itaituba, para os funcionários de Grupo-Tarefa com atuação em toda a área da Transamazônica. (BRASIL-PR, 1972).

Ao findar o ano de 72 o discurso grandiloquente, do auge do milagre econômico:

> Consoante informação que me foi diretamente prestada pela Fundação Getúlio Vargas, o Produto Interno Bruto elevou-se, neste ano, a cerca de dez e quatro décimos por cento, comprovando, assim, a nossa capacidade de sustentar, em alto nível, a taxa de crescimento. [...] Tudo indica, por outro lado, que o Brasil manterá, em 1973, o mesmo ritmo de produzindo, desse modo, em quatro anos crescimento médio anual superior a dez. (BRASIL-PR, 1972).

A mensagem presidencial ao Congresso, no ano de 1973, tem no início a exaltação da singularidade do crescimento da economia. O texto diz que o crescimento é fruto de bem alinhada metodologia e técnica. E arremata dizendo que este crescimento objetivava o rompimento das barreiras sociais (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).

No quarto parágrafo da mensagem ao Congresso Nacional são mencionados os programas de assistência social com especial destaque ao programa destinado ao trabalhador rural. Na lógica da mensagem o programa ao trabalhador rural estava contido na realização maior da assistência social que havia sido realizada no ano anterior, de 1972 (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).

Nas considerações gerais, a economia da agricultura e as questões econômicas são novamente mencionadas, com destaques positivos e negativos. O destaque negativo veio do fato da frustração de safra tritícola e cafeeira e problemas climáticos terem subtraído quase 1% de crescimento do produto. Os destaques positivos mencionaram os investimentos de corredores de exportação para a agricultura de exportação, e o 'desbravamento' de áreas do centro-oeste e da Amazônia (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).

Na continuidade da narrativa das realizações, as descrições de realizações regionais são várias vezes consideradas. São mencionadas as realizações de estradas, Cuiabá-Santarém, Transamazônica, Perimetral Norte. As realizações são descritas como integrantes do PIN, o programa de integração nacional (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).

O discurso das considerações gerais adotou a narrativa de realizações regionais. Assim, além dos feitos na Amazônia, menciona as ações no nordeste e centro-oeste. No caso do nordeste há a especial menção ao PROTERRA e à regularização fundiária. Também são mencionadas as ações de pesquisa e de extensão agrícola para a região, e os melhoramentos fluviais no Rio São Francisco. No centro-oeste, melhorias rodoviárias e de armazenamento agrícola, com participação de recursos do PRODOESTE – ver 0 (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).

Sobre a área específica da agricultura, a mensagem tomou o destaque para a realização deste setor agrícola dentro do PND. Reforçou a descrição de que a agricultura sofreu impacto de transformação tecnológica, de expansão da área agricultável e do acesso de novos produtores rurais, e de melhorar a vida do homem do campo. O acesso à terra é mencionado como grande realização nas regiões norte e nordeste (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).

Novamente falando sobre o Nordeste, o tema ganhou destaque na parte destinada ao ministério do Interior. Neste caso, são mencionadas as realizações na parte de irrigação e recursos hídricos. Há a descrição dos feitos na ampliação da área irrigada e de projetos no vale do rio São Francisco. Na parte da política social há as menções ao FUNRURAL e ao PRORURAL. Neste caso, a descrição é dos valores empregados sem a descrição objetiva de conquistas de indicadores sociais (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973)[262].

[262] O que caracteriza esta estrutura de bem-estar, ou supostamente de bem-estar, é o fato de ter ganhado raízes, e viço, justamente nos períodos autoritários: '[...]se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966. Nesta conexão, a experiência brasileira se aproximaria da estratégia bismarckiana de tentar obter a aquiescência política do operariado industrial em troca do reconhecimento de alguns de seus d1re1tos CIVIS. Igualmente importante, o preço político pago pela sociedade, no seu conjunto, foi, nos dois períodos, bastante elevado. No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não-reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se se a si própria. E isto reflete-se em todos os n1ve1s, inclusive nas instituições da política social. Foram expulsos os representantes dos empregados e empregadores do governo do sistema previdenciário. Igualmente, não part1c1pam da administração dos fundos de que são beneficiários aqueles cobertos pelo FGTS e pelo PIS-PASEP. Burocraticamente administrados, sem controle público, e, particularmente, sem a participação de representantes dos beneficiários desses fundos desenrola-se a política social brasileira, como todas as demais políticas, em contexto da cidadania em recesso. O início de novos programas, em anos recentes, revelou a impossibilidade de replicar o modelo da cidadania regulada, responsável, em parte, pelas perspectivas pouco animadoras do sistema previdenciário. E bem possível que, ao despertar o pa1s do longo período de recesso cívico, seja, também, impossível repetir o anterior de participação limitada e de cidadania estratificada. A desorgan1zação da vida social que se seguiu ao movimento de 1964 poderá ter gerado, apesar de seus líderes as condições para a emergência de um sistema

O Governo Médici realizou, efetivamente, o câmbio tático com relação ao 'liberismo' castelista, e mesmo com relação à tática inicial de C. Silva:

> Talvez a liderança mais expressiva do nacionalismo autoritário nesse período tenha sido o general Albuquerque Lima, ministro do Interior em 1967-1968, crítico da política econômica delfiniana pós-AI-5 e candidato à sucessão de Costa e Silva. Seu discurso se caracterizou por associar enfaticamente a Revolução de 1964 à tarefa de realizar "grandes reformas e transformações sociais", vistas como passagem obrigatória para o pleno desenvolvimento da Nação. Este se via contido graças à alta concentração de renda e pobreza, afetando, sobretudo, algumas regiões, o que tornava limitado o mercado interno – assim, se contrapunham o interesse nacional e os interesses de oligarquias, estes últimos sempre solidamente incrustados no aparelho político-institucional.
>
> Ousar enfrentar as oligarquias para varrer estruturas arcaicas, tal era, ao que parece, um elemento central da concepção do general Albuquerque Lima – haja vista sua defesa da reforma agrária, considerada "condição primordial do crescimento industrial e criadora de amplo mercado interno". Através da "incorporação da massa brasileira", tornar-se-ia possível superar o atraso, atualizando o sonhado destino de grandeza. A contribuição do capital estrangeiro é valorizada, mas não de forma incondicional, acenando-se o propósito de estabelecer controles. Apoiar a empresa nacional visando ao seu fortalecimento constituía outra preocupação explícita do seu ideário.
>
> As reflexões cultivadas pelos ideólogos do nacionalismo autoritário receberam estímulo adicional e ganharam maior ressonância com a penetração alcançada por alguns estudos produzidos no exterior – a saber, a tese da supremacia absoluta dos EUA, fundada em seu domínio da tecnologia (popularizada em *O desafio americano*, de Servan-Schreiber), e as projeções futuristas promovidas por uma instituição norte-americana (sintetizadas em *O ano 2000*, de Herman Kahn), as quais insistiam em ignorar o destino de grandeza reservado à nação brasileira. É sintomático que o tema do "desafio tecnológico" se tenha tornado ingrediente importante da retórica do Planejamento nos anos seguintes, enquanto a *intelligentsia* oficial contra-atacou maciçamente as projeções de Kahn relativas ao Brasil. Não será demais reafirmar: a recuperação da economia que iria prosseguir sem interrupção, desdobrando-se em vigoroso auge cíclico, havia começado em meados de 1967; não obstante, até o segundo semestre de 1969, a própria política econômica do regime não se mostrava segura na avaliação do processo em curso; as ambições explicitadas não iam além da recuperação da trajetória

---

de valores centrados em torno dos conceitos de cidadania universal, trabalho e justiça.' (SANTOS, 1979).

> histórica de crescimento (PED). A propagação de um estado de inquietação latente, uma espessa névoa recobrindo o futuro sonhado, se não chegava a colocar um risco real de guinada profunda na orientação do regime, criava, porém, a necessidade de uma resposta para acomodar as "bases" (mesmo porque, como é sabido, a "eleição" do general Médici ocorreu em detrimento justamente da candidatura nacionalista de Albuquerque Lima). Enquanto manifestação retórica, a estratégia de desenvolvimento do período 1970-1973 só se torna compreensível quando se tem em conta esses desdobramentos. Mas há um dado adicional freqüentemente ignorado: data do início de 1970 (ou final de 1969) a tomada de consciência do vigor da recuperação em curso, o que permitiu à política econômica mudar sua anterior postura cautelosa e sóbria, passando a apostar "alto", em consonância com as aspirações políticas do novo governo. Assim surgiria o projeto Brasil Grande Potência, visando trazer à luz, até o ano 2000, o pretendido destino nacional de grandeza.[7]
> Desde o primeiro momento, o discurso de Médici revelou afinidades inequívocas com os anseios de grandeza. Em sua mensagem de 7 de outubro de 1969, diria: "O Brasil é grande demais para tão poucas ambições". Estas se insinuavam no reconhecimento da meta de "triunfo final na arrancada para o desenvolvimento econômico e social". Em seu discurso de posse, reiteraria: "Homem de meu tempo, tenho pressa". Um ritmo de crescimento oscilando entre 6 e 7% "já não nos bastam", "urge acelerar o processo". (MACARINI, 2005).

No caso da política para o campo, a situação da economia agrária recebe um novo desenho: o Brasil se tornaria um país agrário-exportador. Esta mudança de caminhos parece ser a execução de outra etapa tática da longa estratégia para o campo. Primeiro, a alteração do sistema fundiário e da participação da mão de obra na produção, com o estatuto da terra (ainda com a recepção do estatuto do trabalhador de 63). Agora, anos 70, a tática envolvia novos instrumentos e uma nova definição do papel da economia agrária que tocava em modificação na mão de obra do campo – ver 0 acima:

> O início do governo Médici será marcado por acentuada dominância dessa concepção que, embora já esboçada anteriormente (sobretudo a partir de 1967), não desfrutava até então de semelhante primazia. Agora, passa a se constituir no núcleo mesmo da política de desenvolvimento e do modelo de crescimento adotados – desenha-se, assim, em sua plenitude, o novo modelo "exportador" (ou, mais precisamente, "agrícola-exportador"), formulação associada a Delfim Netto. Convém examinar a questão com algum detalhe.

Um notável (e ignorado) documento desse período delineia a tarefa da quadra histórica que se anunciava:

Cabe agora, num verdadeiro programa de emergência para o Brasil, *fixar a opondo às crises de motivação e às frustrações do passado a confiança no projeto brasileiro e a vontade de toda a Nação de realizar o pleno desenvolvimento.*

(Esse "projeto brasileiro" envolvia a ambição explicitada tranqüilamente de dobrar a renda per capita de 1970 a 1980, apoiada numa projeção de crescimento do PIB de 9% a. a. – "indiscutivelmente viável nas atuais condições econômicas do país").

O sucesso na implementação desse "projeto brasileiro" exigiria "alterações substanciais na estratégia de desenvolvimento", de forma a permitir "evitar a repetição das falácias que têm obstado a construção de um país grande, livre e progressista". Assim:

Essa aceleração do crescimento resultaria de uma modificação substancial na estratégia do desenvolvimento, que passaria a centrar-se [...] no forte incremento da produção agrícola e das exportações do país, ensejando a rápida ampliação do mercado interno e induzindo o crescimento dos demais setores.

Tal estratégia [...] se orienta no sentido de um crescimento equilibrado, com as virtudes inerentes a esse processo, que, pelo desenvolvimento simultâneo dos diversos setores, acelera a criação de renda e de mercado para cada um desses setores.

O aspecto chave da estratégia era: "Centrar-se, a curto e médio prazo, no aumento e exportação simultânea da produção agrícola". Essa era a resposta delfiniana para as recorrentes preocupações com o tamanho (insuficiente) do nosso mercado interno: lembre-se, o PED discorria sobre a necessidade de criar o "mercado de massa", Albuquerque Lima acenava com a reforma agrária (falácia?).

Dos dois setores básicos – agricultura e exportações – surgirão condição para uma rápida ampliação do mercado interno.

O argumento – central – é reiterado:

Não existem fórmulas mágicas de ampliação do mercado interno. Esta depende, para sua mais rápida concretização, de um elemento exógeno ao sistema, representado pelo mercado externo que permitirá um aumento geral da produtividade.

Ainda uma vez: "Do setor exportador provirá o elemento dinâmico para alteração de todo o quadro da economia brasileira". Dessa forma, pretende-se viável o desenvolvimento almejado, posto que "a estratégia confere à economia o elemento incentivador dos investimentos que é a ampliação do mercado", equacionando pois "o problema básico na formação do capital e no desenvolvimento".

[...]

Esse diagnóstico – originalmente desenvolvido no âmbito do pensamento cepalino – era partilhado pelo Planejamento e conduzia à formulação de uma estratégia "multissetorial" de desenvolvimento, incluindo como uma das fontes de dinamismo o aprofundamento da industrialização (vale dizer, para o Planejamento a substituição de importações não estava exaurida como tal, tão-somente como fonte única, exclusiva, do dinamismo). A estratégia de Delfim Netto é mais simples: o motor do processo provém da

> agricultura e das exportações; mais radical, ao sugerir uma rejeição integral das políticas do passado, oferecendo ao regime um modelo econômico "novo" que confirma a ruptura com a velha ordem pré-64; e, não menos importante, é dotada de forte apelo ao colocar a agricultura numa posição central (e ainda fazê-lo, afastando a incômoda proposta de reforma agrária).
> No "novo" modelo, a dinâmica do desenvolvimento ativada valendo-se de "um elemento exógeno" envolve tanto a agricultura quanto a indústria. Ocorre, porém, que as possibilidades de incremento das exportações industriais são reconhecidamente mais limitadas – e mesmo que isso não se verificasse, o seu efeito dinâmico seria reduzido, dada a participação "mínima" das exportações no total da demanda industrial. Daí a centralidade atribuída à agricultura. E dada a abundante disponibilidade de recursos ociosos e a existência de notável capacidade empresarial no setor, uma política econômica racional produziria o resultado esperado: "Sempre que incentivos adequados foram oferecidos ao setor, ele demonstrou uma ampla capacidade de resposta". (MACARINI, 2005).

O centro dinâmico agrícola, na política de Médici, residia na proposta de elevação da produtividade:[263]

> Com efeito, no início de 1970, Delfim antecipava que "a produção agrícola baterá todos os recordes". O mau desempenho da cultura de café frustrou essa previsão, mas não abalou a certeza da futura resposta do empresariado agrícola. No final do ano, Delfim reafirmaria sua crença: *Desde a posse do Presidente foi tomada uma série de medidas, todas na direção da expansão da produtividade da*

[263] É significativa a diferença de marcha entre as taxas de crescimento industrial e as taxas de crescimento da agricultura/pecuária durante o milagre:

Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

(ALMEIDA, 2004)
As reformas na agricultura com a edição dos Estatutos, em 64, e em 73, parecem ter 'despertado' e 'amadurecido' na década de 80, e não no imediato dos anos 70.

> *agricultura. Acho que abril ou maio de 1971 vai revelar que esse esforço extraordinário obteve uma resposta espantosa do setor agrícola brasileiro. Não tenho dúvidas de que 1971 deve revelar a maior taxa de crescimento da agricultura de que se tem notícia na história deste país.* De fato, a agropecuária cresceu 11,4% em 1971 (e a lavoura cerca de 14,8%) – espetacular, sem dúvida, porém uma performance que não se repetiria nem em 1972 (4,1%), nem em 1973 (3,5%). Não obstante, o auge cíclico prosseguiu vigorosamente; como explicá-lo a partir da "estratégia agrícola-exportadora"? Mas é certo que essa política impulsionou com força a indústria de tratores, a qual operava com 50% de capacidade ociosa em 1969; a expansão da produção alcança sucessivamente marcas impressionantes: 47% em 1970, 57% em 1971, 32% em 1972, induzindo um estado eufórico das expectativas. Com isso, o setor, estagnado desde a conclusão de seu primeiro ciclo de investimentos em 1962, voltaria a investir, duplicando a capacidade instalada durante o "milagre". No caso dos fertilizantes, a produção de nitrogenados cresce aos saltos, multiplicando-se por oito entre 1970 e 1974 (5,5 entre 1970 e 1973), enquanto a de fosfatados cresce acima de 150% no período (praticamente duplica de 1970 a 1973). Em ambos os tipos, contudo, o peso das importações era superior a 50% do consumo – já os potássicos eram importados na sua totalidade; assim, no período observam-se taxas elevadíssimas de crescimento das importações (à exceção de 1973, quando a conjuntura agitada vivida pelo mercado afetou as importações). (MACARINI, 2005).

De outro lado, o Estatuto da Terra já havia sido efetivado como Estatuto de 'ocupação e colonização', e não com o caráter redistributivo, ou mesmo sancionador (quando não há o cumprimento das obrigações com o uso da terra). Como visto, a tónica foi a de que era necessário ocupar áreas, esvaziar os bolsões de possíveis conflitos agrários, ou de locais de

rarefeitos efeitos da revolução tecnológica. Este último era o caso do Nordeste e a criação dos dutos de ocupação da Amazônia.[264]

O Estatuto da Terra ficava confinado às funções de norma tipo dos contratos agrários e de expansão territorial e das atividades colonizadoras. O Estatuto do Trabalhador rural deveria preencher a regulação da mão de obra para este novo desenho da propriedade agrária. O trabalho a ser regulado pelo Estatuto da Terra compreendia os vínculos civis e não aqueles de hierarquização e subordinação laboral. Até o advento do novo Estatuto, em 1973, persistiria a regulação deste tipo de relação pelo Estatuto de 63 – ver 4.3 acima.

---

[264] O Programa de Integração Nacional, de 1970, instituído pelo Decreto-Lei n° 1.106 previa a ocupação do norte pela construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém: 'Art 2° A primeira etapa do Programa de Integração Nacional será constituída pela construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. § 1° Será reservada, para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para, com os recursos do Programa de Integração Nacional, se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica. § 2° Inclui-se também na primeira etapa do Programa de Integração Nacional a primeira fase do plano de irrigação do Nordeste.' Vê-se que o problema do Nordeste era visto essencialmente como um problema hídrico e, de outra parte, o objetivo era 'tirar gente da terra seca com muita gente e levar para a terra molhada com pouca gente'. De outra parte, fica claro que a reforma agrária era, cada vez mais, reforma colonizadora, e não reforma agrária. O programa era estruturado em obras e fomento creditício e fiscal. Esta política ficava clara no Decreto n° 67.113, regulamentador da matéria: '**Art**. 1° O Programa de Integração Nacional, criado pelo Decreto-lei n° 1.106, de 16 de junho de 1970, compreenderá especialmente, em sua primeira etapa, além das tarefas comuns de cada Ministério, necessárias ao pleno desenvolvimento do Programa, as seguintes atividades:I - Na área do Ministério dos Transportes, a imediata construção das rodovias Transamazônia e Cuiabá-Santarém, bem com de portos e embarcadoros fluviais, com seus respectivos equipamentos; II - Na área do Ministério da Agricultura, a colonização e a reforma agrária, mediante a elaboração, a execução de estudos e a implantação de projetos agropecuários e agro-industriais, com as competentes desapropriação; a seleção, o treinamento, o transporte e o assentamento de colonos; a organização de comunidades urbanas e rurais e respectivos serviços; III - Na área do Ministério do Interior, o aceleramento dos estudos e a implantação de projetos constantes da primeira fase do Plano de Irrigação do Nordeste, abrangendo obras de retenção, desvio, canalização, condução, aspersão e drenagem hidráulica, com propriedade para os que ofereçam, desde já, maior beneficio social;IV - Na área do Ministério das Minas e Energia, o levantamento da topografia, da cobertura florestal, da geomorfologia para pesquisas minerais e energéticas, da natureza do solo, da respectiva drenagem e unidade. (BRASIL, 1970; BRASIL, 1970).

6 A LEI N° 5.809. O ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DA DITADURA. RUPTURAS E NOVOS PADRÕES. O TRABALHADOR RURAL.

Em 1973 ocorreria a edição da norma de ruptura com as tradições obrigacionais e de trabalho no sistema agrário brasileiro. Como visto nos capítulos anteriores - 0 acima; 0 acima; 0 acima; 0 acima; 0 acima – a estratégia ditatorial foi marcada por movimentos legisladores estratégicos: o Estatuto da Terra; as normas para o capital estrangeiro; o sistema de seguridade social para o campo; até que, finalmente, a ab-rogação do Estatuto de 63. Em 73 ocorreu a ruptura definitiva e a ascensão do novo modelo/padrão: o empregado trabalhador rural.

Na narrativa deste capítulo adota-se a denominação trabalhador rural com várias características para descrever esta ruptura com os padrões jurídicos de regulação do trabalho. Assim, este nova padrão obrigacional do trabalho 'cria' a figura do trabalhador rural assalariado puro. A pureza reside em que não se reproduzem as tradicionais e resilientes formas complexas de terra e trabalho. Há a definição, com o Estatuto de 73, do marco jurídico de homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras, que são, a partir da nova regulação, remunerados exclusivamente pela oferta de mão de obra. Não mais serão ajustadas formas de participação de trabalho e cessão de terra, participação nos produtos, ou assemelhados. Ao menos não no centro e nas radiais da nova forma de organização do trabalho.[265]

6.1 A FIGURA DO TRABALHADOR DO ESTATUTO. A FORMA DE CRIAÇÃO E ESTABELECIMENTO DO PADRÃO.

[265] Como sói acontecer, houve a permanência de espaços de tradição e resiliência, de preamento e de territorialismo. Mantiveram-se as formas territorialista de ocupação no Centro-oeste, Norte; mantiveram-se as formas arcaicas no Nordeste.

De forma esquemática, o advento do Estatuto significou a definição/criação jurídica e social do proletário do campo. Trabalhador rural passou a ser o sujeito contratado para a prestação de labor sem qualquer vínculo obrigacional acessório, de produção, de participação nos frutos da terra, de posse condicionada à realização de obrigações.

Até mesmo as formas assistenciais, de mandonismo, de relação de compadrio, coronelato, ou assemelhados havia de se dissolver (ao menos na imaginação do projeto global de regulação; se eficaz é outra a abordagem/investigação). O projeto de conformação legislativa entregava ao Estado a tarefa de seguridade e assistência.

Este movimento de nova regulação não foi simples, nem mesmo abrupto. As estruturas institucionais foram sendo amoldadas durante os anos iniciais da ditadura para o advento desta nova regulação. As normas anteriores, e acima referenciadas, prepararam o advento da nova regulação. A ditadura sequer revogou o Estatuto janguista, de abrupto. Foi modificando os contornos de regulação da lei de 63 por longos 9 anos – 64-73.

Em 73 a ditadura sentia-se com a estrutura suficiente para a adoção do novo regime laboral do campo. Embora o novo regime fosse a manter a desigualdade na fruição de direitos protetivos, o núcleo era o de criação do regime idêntico ao trabalhador urbano, qual seja, o trabalhador que negocia a força laboral, por salário, sem qualquer outro elemento acessório – posse de terra, uso, comodato, parcerias, entre tantos. Sequer se exigia a localização desta mão de obra com residência no campo.[266]

Verticalmente se criou a estrutura sindical de trabalhadores no campo, sob a batuta e o estímulo do MT, após o ocaso da organização associativa e sindical de antes de 64. A

[266] O que faria surgir o tormentoso problema do transporte de trabalhadores.

ditadura haveria de consolidar os novos trabalhadores rurícolas com estrutura sindical capilarizada e organizada.

O caráter individual de relações adotadas pelo Estatuto de 73 buscava justamente se livrar das formas pré 64. Portanto, não houve contradição entre o fomento da estrutura sindical e o caráter repressivo e autoritário. O sistema verticalizado dos sindicatos era afeiçoado a esta realidade.

O sistema curiosamente criava uma zona de contenção. Os sindicatos serviam justamente à contenção de negociações e organizações coletivas dos trabalhadores rurais. Com isto evitava o florescimento de movimentos reivindicatórios laboristas, com a ajuda dos sindicatos.

Na complementação destas camadas de institucionalização e de regulação, o sistema de seguridade social. O sistema foi estruturado pela administração. Diluía os custos de manutenção pela produção, circulação do sistema agrário. Não foi a pauta de reivindicações dos trabalhadores, mas a oferta estatal para a regularização do novo regime de trabalho, de empregados trabalhador rural.

As exigências de política econômica poderiam ser atendidas pelo novo regime legal. Agora, o caráter industrialista estendia-se ao campo. A necessidade de produção agrícola moderna, o emprego de tecnologias incrementais de produção, tudo seria amarrado à contratação de trabalhadores livres, com vínculo empregatício.

A reforma agrária não foi programa efetivo durante os 9 anos de edição do Estatuto da terra. O estatuto deu estabilidade às formas negociais novas e às propostas de colonização. Os conflitos de terra continuaram.

De outro lado, a compressão das novas formas do Estatuto da terra, e mesmo do novo estatuto de 73, às regiões de ponta do novo padrão agrícola. No Nordeste, em boa parte do norte, e mesmo

no centro-oeste, a continuidade das formas de contratação em camadas, do territorialismo.[267]

6.2 É EDITADO O ESTATUTO.

As manchetes da Folha de São Paulo do dia 08 de junho de 1973 tinham as seguintes chamadas:

'Mais de 21 punidos na área da carne', com o texto explicativo de que havia punições administrativas aplicadas aos frigoríficos por venderem carnes em desacordo com a tabela de preços estabelecida pelas autoridades de gestão econômica, e também por supostas ilicitudes no imposto de renda de pessoas jurídicas. O subtítulo trazia um pequeno quadro com a chamada 'Hoje um apelo a Delfim', ligado à primeira manchete e que trazia texto sobre as explicações que o setor frigorífico e de carnes traria ao então Ministro da Fazenda. O setor empresarial diria não ser o responsável pelos aumentos de preços dos produtos de origem animal, devendo-se creditá-los aos irreais preços da tabela firmada pelo governo, impossível de cobrir sequer os custos da produção animal. Em outro quadro, junto desta mesma manchete, a discussão sobre o congestionamento dos portos para a exportação de soja, ocasionado, segundo a versão da SUNAMA[268] por retenções dos exportadores, desovando os estoques somente no mês de junho, aproveitando os melhores preços de cotação internacional do produto.

---

[267] Até a década de 1960, as terras amazônicas pertenciam na sua maioria a União e aos Estados. Do total das terras 87% eram constituídas de matas e terras incultas que eram exploradas por caboclos e ribeirinhos que viviam do extrativismo vegetal e animal e 11% eram de pastos naturais onde antigos fazendeiros haviam estabelecido fazendas de gado. Somente 1,8% das terras estavam ocupadas por lavouras e somente metade possuía título de propriedade privada. Quase na sua totalidade das terras amazônicas eram constituída de terras públicas ocupadas por pequenos posseiros. Os moradores da região consideravam a terra como parte indissociável de suas existências, tendo habitado por gerações seguidas. (LOUREIRO, PINTO, 2005).

[268] Superintendência Nacional da Marinha Mercante.

Ao lado da manchete da carne 'Médici proclama as leis'. O texto da manchete fazia referência à edição em Brasília das leis orgânica da previdência social, das regiões metropolitanas e do **Estatuto do trabalhador rural**. Junto ao texto da manchete outro título 'INCRA vai cobrar devedores', matéria sobre a cobrança que o órgão iniciaria sobre os devedores do ITR. O quadro final da matéria fazia menção ao fato dos recursos do ITR servirem para custear 'federações de agricultores, sindicatos e prefeituras do interior' (FOLHA DE SÃO PAULO, 1973, p. 1).

Nas páginas internas do jornal, no caderno de economia, as manchetes eram: 'Crédito ao produtor rural subiu 45,1%'; 'Produção de leite não dá para o consumo'; 'Operações de *draw back* para o café'; 'Importação de feijão ainda incerta'; 'Feijão cai; sobem milho e cebola'. Em contraste com as manchetes de viés negativo sobre a agricultura, uma chamada positiva de que 'Soja atinge preço recorde no mercado'. Com maior diferença de viés, as pequenas manchetes sobre outros setores da economia com tom positivo: 'Cimento: 1 milhão de ton. em abril'; 'Bolsas sobem no Rio e em São Paulo'; 'Produção de veículos', manchete pequena sobre o incremento da produção de automotores. E, como manchete principal do caderno de economia, a matéria principal já da chamada de capa sobre 'Frigoríficos pedem anulação das punições' (FOLHA DE SÃO PAULO, 1973, p. 14).

N'O Globo daquele dia a manchete principal era 'Plano de emergência para escoar as safras', em referência ao problema da exportação de soja e congestionamento portuário. Ao lado, como manchete de capa também 'Presidente fala sobre leis de impacto', em matéria sobre as 3 novas leis que seriam editadas com pronunciamento de Emílio Garrastazu Médici (O GLOBO, 1973, p. 1).

O Estado de São Paulo, ao contrário dos outros dois jornais, tinha matérias de capa destacadas relacionadas aos acontecimentos no estrangeiro, como o terror na Argentina, a precariedade da medicina soviética, comentários sobre a política

econômica de Richard Nixon, ou ainda com destaque a matéria nacional laudatória sobre a morte do político Raul Pilla. Outra notícia nacional destacada era sobre a definição de regras de funcionamento do futuro colégio eleitoral. Numa manchete menor colocava: 'Fazenda ameaça com fechamento', destacando as ofensivas do Ministério da Fazenda contra os reajustes de preços praticados em desacordo com as tabelas de preço da época, com ênfase no problema dos frigoríficos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1973, p. 1).

O governo Médici tinha recebido a infraestrutura institucional e normativa da questão agrária com o Estatuto da Terra, com as normas de seguridade elaboradas pelo Governo Costa e Silva (com derrogação do Estatuto de 63) e aperfeiçoadas pelo próprio Médici, e finalmente foi dado o passo final de regulação do trabalho com o novo Estatuto. Tudo indicava que o 'problema' do sistema agrário ainda não havia sido resolvido com a continuidade dos impasses nas funções e papéis: setor agrícola e exportação, setor agrícola e abastecimento interno, setor agrícola e agroindústria. Os problemas ainda eram aqueles havidos em 64. [269]

A edição do Estatuto em 73 representa a ruptura com a tradição das relações laborais seculares, nas resilientes formas

[269] Sorj descreve momentos da política agrária e de reforma agrária da ditadura: 'Embora muitos aspectos da história política desse período exigem novas pesquisas, é possível distinguir a existência de um projeto de reforma agrária especialmente na primeira fase do novo regime. De fato, conjuntamente com o desenvolvimento de políticas orientadas para a modernização do setor agrícola, que se mantiveram durante os diferentes Governos militares, a questão da reforma agrária foi vária vez levantada, sofrendo no decorrer do tempo importantes modificações. É possível distinguir nos governos militares várias fases. Em primeiro lugar, no período que vai de 1964 a 1969 - presidências dos marechais Castelo Branco e Costa e Silva -, as várias tentativas de avançar uma política de reforma agrária não chegam a se cristalizar em políticas efetivas. No segundo período, que se estende de 1970 a 1973, a proposta de uma reforma agrária é substituída por programas localizados, orientados a resolver o problema fundiário em localidades específicas, e, com um instrumental puramente técnico-administrativo. Finalmente, no terceiro período, que vai de 1973 a 1978, a preocupação com a distribuição de terras fica totalmente marginalizada; invertem-se os termos do discurso sobre o problema fundiário, como sendo este não mais causado pelo latifúndio, mas sim pelo minifúndio.' (SORJ, 2008)

combinando uso/detenção/posse/concessão da terra com trabalho. O Estatuto definia a forma jurídica da relação laboral do trabalhador sem qualquer vínculo obrigacional com a posse/detenção/uso/concessão da terra. O Estatuto novo definia a forma do trabalhador vinculado exclusivamente pela obrigação e prestação de mão de obra. Como dito acima, e contextualizado pelas manchetes da imprensa, esta nova regulação procurava atender ao fechamento do circuito de transformações do campo, para que não se perpetuassem as assimetrias e as disfuncionalidades de antes do Golpe. Persistiam os hiatos de produção incapaz de atender à demanda das cidades, incapaz de atender à geração de renda para a industrialização completa, já que o motor exportador havia de ser abastecido pela agropecuária, e porque não havia se fortalecido ao ponto de integrar e abastecer o novo ciclo de agroindústrias e demandas da indústria – ver 0 acima, 0 acima, 0 acima, 0 acima, 0 acima, 0 acima.

6.3 A MENSAGEM N° 24, 1973 (N° 80/73), O PROJETO DE REVOGAÇÃO DO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL DE 1963.

A Lei n° 5.889 foi sancionada no dia 08 de junho de 1973. A publicação no DOU[270] ocorreu no dia 11 de junho de 1973. O texto normativo publicado tinha 21 artigos, sem qualquer divisão em seções, capítulos ou títulos. A promulgação foi assinada pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici e Júlio Barata, Ministro do Trabalho e Previdência Social no quinquênio de Médici. Esta lei teve como objetivo a ab-rogação do Estatuto do Trabalhador Rural de 1962, que era a Lei n° 4.214, de 1963(4.3 acima), e a definição do novo regime jurídico-laboral dos trabalhadores no campo (BRASIL, LEI 5.889, 1973)[271].

---

[270] Diário Oficial da União.

[271] O projeto recebeu a denominação de Projeto de Lei n° 05, ano de 1973 (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

O projeto base da lei foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional em abril de 1973 (17 de abril de 1973). O Presidente da República e o Ministro do Trabalho e Previdência Social foram os proponentes do projeto de lei. Este projeto base foi numerado como Mensagem n° 80, ano de 1973, numeração das mensagens encaminhadas pelo Executivo - Presidência da República. No Congresso Nacional recebeu a numeração de n° 24, ano de 1973, na tramitação da casa legislativa, com a denominação de mensagem encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

No preâmbulo da mensagem encaminhada há a informação de que o projeto encaminhado pelo Executivo, pela Presidência da República, era materialmente informado por exposição dos motivos do projeto elaborada pelo Ministro do Trabalho e da Previdência Social. Neste preâmbulo há também a informação de que o projeto estatui 'normas reguladoras do trabalho rural' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Considerando-se o tempo entre a apresentação do projeto, abril de 73, e sanção presidencial, junho de 73, vê-se que o projeto recebeu rápida tramitação congressual (e, por consequência, rápida sanção presidencial). A razão para a rapidez de tramitação deveu-se ao fato do Executivo invocar a prerrogativa do § 1°, artigo 51, da constituição vigente, na apresentação do projeto. Este parágrafo permitia ao Executivo o requerimento de tramitação em períodos curtos, 45 ou 40 dias, e, caso o legislativo não se pronunciasse no período indicado, os projetos considerar-se-iam aprovados - aprovação por decurso de prazo (BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL N° 01, 1969)[272].

[272] Foi o Ato Institucional n° 01, em 1964, que introduziu a aprovação por decurso de prazo. A utilização do regime urgencial buscava evitar discussões, ou a alteração do texto original, pela exiguidade do prazo. Algumas vezes, o Executivo ditatorial usava o expediente de maneira perniciosa: incentivava parlamentares da base para a obstrução de votações, de tal maneira que se alcançava a aprovação por decurso de prazo.

As razões para a invocação da tramitação célere, solicitada pelo Executivo, faz sugerir que o projeto encaminhado tinha relevância dentre as matérias de interesse da Presidência. Ou, outra interpretação plausível, era de que o Executivo não desejava alterações no projeto originalmente apresentado, já que a matéria encerrava algum grau de divergências e apresentava temas de polêmica[273].

No Congresso Nacional, a composição da Comissão Mista responsável pela apreciação do projeto era majoritariamente arenista:

1. Presidência	Senador Flavio Britto	ARENA - AM
2. Vice-presidência	Senador Amaral Peixoto	MDB - RJ
3. Relator	Deputado Wilson Braga	ARENA - PB
4. Membro	Senador Wilson Campos	ARENA - PE
5. Membro	Senador Virgílio Távora	ARENA - CE
6. Membro	Senador Helvídio Nunes	ARENA - PI
7. Membro	Senador Accioly Nunes	ARENA - PR
8. Membro	Senador Antonio Fernandes	ARENA - BA
9. Membro	Senador Saldanha Derzi	ARENA - MT[274]
10. Membro	Senador Osires Teixeira	ARENA - GO
11. Membro	Senador Geraldo Mesquita	ARENA - AC
12. Membro	Senador Carlos Lindenberg	ARENA - ES
13. Membro	Deputado Herbert Levy	ARENA - SP
14. Membro	Deputado Raymundo Diniz	ARENA - SE
15. Membro	Deputado Delson Scarano	ARENA - MG
16. Membro	Deputado Wilmar Dallanhol	ARENA - SC
17. Membro	Deputado Nosser de Almeida	ARENA - AC
18. Membro	Deputado Mario Mondino	ARENA - RS

[273] Na comissão mista do Congresso Nacional, ficaram definidos os prazos de 27 de abril a 04 de maio para o recebimento de emendas ao projeto (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1973).
[274] Na época não havia o Estado do Mato Grosso do Sul.

19. Membro	Deputado Osmar Leitão	ARENA - RJ
20. Membro	Deputado Walter Silva	MDB - BA
21. Membro	Deputado Laerte Vieira	MDB - SC
22. Membro	Deputado Olivir Gabardo	MDB - PR

Fonte: (BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 28 DE ABRIL DE 1973, 1973)

Mesmo com a tramitação urgencial, foram apresentadas 85 emendas ao projeto do executivo. Em decisão do presidente da comissão, todas as emendas foram recebidas. Após as deliberações, restou aprovado o substitutivo global da comissão mista do Congresso Nacional (BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 09 DE MAIO DE 1973, 1973; BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 24 DE MAIO DE 1973, 1973).

O objetivo do projeto, exposto logo no primeiro parágrafo, era o de revogar o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963. Segundo o texto da mensagem encaminhada pelo Executivo, a Lei n° 4.214, o então vigente Estatuto do Trabalhador Rural era 'lei marcada por falhas e imperfeições' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Em que consistiam as falhas e inconsistências da lei por revogar? Segundo o projeto encaminhado, a lei era em grandes trechos mera cópia da CLT. E, segundo o projeto, pior do que cópia era cópia sem que ao menos se respeitasse corretamente o conteúdo do trecho da CLT copiado. Outra inconsistência da lei vigente, segundo o projeto, era a de não apresentar um correto 'sistema de sanções para garantir a observância da lei' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Interessa notar que o proponente da lei assumia que o projeto deveria ter como objetivo a criação de uma espécie de sistema próprio de regulação do trabalho rural que fosse autônomo em relação à tradicional lei de regulação do trabalho, a CLT. Presumido da mensagem era que o estatuto vigente, ou seja, o

estatuto de 63, era imperfeito nesta tarefa de autonomia do regime de regulação do trabalho rural.

Esta autonomia em relação à CLT, segundo o projeto apresentado, não presumia o estranhamento com a velha norma laboral. O objetivo era tratar com normas próprias aquilo que fosse específico do trabalho rural 'ficando claro que, no mais, a CLT é o código trabalhista do homem do campo' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). Este ponto é objeto de discussão para saber o que o projeto pretendia com 'a especificação das normas da CLT que, por algum motivo de significação social, não merecem ter aplicação ao trabalho rural' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

A teoria da justiça e a teoria do direito estabelecem que em sistemas normativos modernos a igualdade abstrata da lei é o tópico essencial de igualdade entre os homens e mulheres. Uma norma que dá o tratamento geral aos sujeitos de um Estado somente pode ser excepcionada por normas especiais desde que razões suficientes sejam apresentadas para a edição de tais normas especiais. Normas especiais existem para realizar a igualdade já que igualdade é tratar os desiguais na medida da desigualdade, ou tratar os desiguais de forma desigual para igualá-los.

Assim, o sistema de normas é concebido como um sistema de generalidade e especialidade. Normas gerais são a regra com a possibilidade excepcional de normas especiais. As normas de exceção se justificam ou pela natureza da situação, que merece tratamento especial, ou pela situação concreta de determinados sujeitos, que merecem tratamento diferencial. O que se busca com a dicotomia generalidade/especialidade é ou a obtenção de critério objetivo de justiça distributiva na sociedade ou, ao revés, estabilizar privilégios e distinções, ou sujeitar categorias e sujeitos a regime de menoridade de vantagens materiais ou imateriais. O tratamento especial dado por normas

que excepcionam o critério de generalidade pode importar tanto na atribuição de ônus, como bonificar outros.

Na linha do projeto apresentado em 1973, o tratamento específico dado ao trabalho rural era para fazer viger um conjunto de normas para um suposto ambiente diferenciado do trabalho rural. E o projeto assumia que o trabalhador rural merecia tratamento diferencial, pela especificidade de sua situação.

Quais as especificidades que o regime ditatorial civil-militar via no trabalho/trabalhador rural? Que tratamento diferencial deveria ser dado como medida de especialidade? A verificação da justeza de normas especiais é possível pela aferição de quantias de efetivação de ônus e bônus, e quais as relações a norma procura estabilizar.

No caso do trabalho rural, a lei proposta importava em que as ditas peculiaridades do trabalho rural significavam, efetivamente, num sistema de diminuição de vantagens ao trabalhador rural em relação ao trabalhador urbano. A especialidade importava em menoridade de direitos laborais ao trabalhador do campo, e também em menoridade da rede de proteção social, novamente se comparada à rede de proteção social do trabalhador urbano[275].

Embora a crítica da justeza do sistema indicasse a desproporção de bônus e ônus, ao trabalho/trabalhador rural, a propositura de lei especial indicava o interesse objetivo da ditadura civil-militar na regulação deste ambiente e deste contingente de sujeitos. E, saliente-se, não era a proposta de um sistema normativo repressivo mas sobretudo um sistema de proteção e ordenação disciplinada de atividades e instituições.

---

[275] O comparativo entre trabalhador urbano e trabalhador rural pode ser esboçado em 3 cenários: (1) o trabalhador rural com menos direitos que o trabalhador urbano; (2) o trabalhador urbano em igualdade com o trabalhador rural; (3) o trabalhador rural com mais direitos que o trabalhador urbano. Em formalização, tomando trabalhador rural como 'r' e o trabalhador urbano como 'u', há: (1) $r - a = u$; (2) $r = u$; (3) $r + a = u$.

Note-se o interesse do projeto em criticar o ineficiente sistema de sanções do estatuto vigente (o então vigente Estatuto produzido no governo Jango). O projeto apresentava o diagnóstico de que por falha da lei vigente (que em breve se tornaria a lei anterior) não havia a devida proteção laboral do trabalhador rural. Embora não se possa concluir quais as violações o proponente imaginava que ocorriam, e que o estatuto então vigente não sancionava, o projeto assumia que adotava uma disciplina finalística de uma nova lei com mais efetivas sanções na tutela da situação/proteção jurídica dos trabalhadores rurais, caso houvesse violações.

Na sequência dos parágrafos do projeto, assumido o caráter revogador do até então vigente estatuto, de maneira diferente à linha de argumentação seguida até então no texto, o proponente assume outra postura sobre a lei de 1963. Após declinar que o novo regramento apresentado procurava dar o tratamento diferencial e especial ao trabalho/trabalhador rural, com o regime especial procurado, e também com a manutenção de normas da CLT e de outras normas trabalhistas aplicáveis a todas as relações de trabalho, diz que o projeto tem a manutenção de parcelas da lei de 1963:

> [..]contém as normas que efetivamente significam peculiaridades do trabalho rural[..], ou, ainda porque já constituíam inovação constante do Estatuto do Trabalhador Rural que se procurou preservar. (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973)

O projeto incorpora o elemento histórico básico de que foi a lei de 1963 que, pela primeira vez no sistema brasileiro, consagrou normas específicas ao trabalho/trabalhador rural. O projeto modifica a lei anterior mas incorpora o núcleo de que o trabalho/trabalhador rural receberam regime jurídico próprio em 1963. O projeto é de acréscimo modificativo parcial, e não de supressão e modificação total, no núcleo do conceito de trabalho/trabalhador rural.

Outro ponto exposto no projeto da lei é que, além de mencionar que o regime diferenciado do trabalho/trabalhador rural já havia sido inaugurado com a lei de 1963, há a menção de que o sistema de proteção ao trabalhador, o sistema de prestações sociais, já havia sido estipulado pela Lei Complementar n° 11, de 1971. A lei institui o 'Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)' e previu a criação da autarquia[276]:

> Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL -, diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social e ao qual é atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica, caberá a execução do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural,[...]. (BRASIL LEI COMPLEMENTAR N° 11, 1971) .

Note-se que o proponente apresentava a ideia de que estava se fortalecendo um sistema de proteção ao trabalho e de prestações materiais de bem-estar ao trabalhador rural: primeiro, com o PRORURAL, segundo, com o projeto de lei que propunha. O primeiro, com a responsabilidade do Estado em prover o sistema sanitário, previdenciário e assistencial ao trabalhador rural. O segundo, com a responsabilidade de regular e intervir nas relações contratuais de trabalho no campo.

O Estatuto do Trabalhador rural de 1963 não apresentava as disposições de efetivação de um sistema assistencial, previdenciário e sanitário do trabalhador rural (BRASIL LEI N° 4.214, 1963). Embora houvesse a previsão de tal sistema, não havia estrutura administrativa, e mesmo normas administrativas suficientes à ação do serviço de assistência, saúde e de previdência. Com o binômio Lei complementar n° 11, nova lei do trabalho rural, o proponente acreditava estar institucionalizando um sistema de bem-estar e regulação das relações de trabalho rural abrangente e completo (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953).

[276] Sofreu alteração posterior com a LC n° 16, em outubro de 73.

Noutras palavras, o governo Jango não teve como realizar a institucionalização das prestações sociais, previdenciárias, médicas, assistenciais previstas na norma. O proponente do novo Estatuto acreditava que esta tarefa havia sido institucionalizada pelas leis anteriores.

Este ponto merece observação detalhada já que a expressão direitos sociais é plurissignificativa. Direitos sociais podem representar direitos à certa forma de organização econômica, aos serviços públicos e políticas públicas do Estado, ou à regulação das normas contratuais trabalho x trabalhador. O autor do projeto cria que as duas leis (uma, ainda projeto de lei) tinham a capacidade de realizar a oferta de serviços públicos e políticas públicas, e regular os negócios com o trabalho rural. Com as normas de direitos sociais, a ditadura cria na existência de Estado de Bem-estar, ao seu modo.

Como visto antes - 3.6, acima -, o conjunto de sindicatos e associações camponesas havia sofrido a ação repressiva, ou com a extinção, ou com a intervenção 'saneadora'. Assim, no momento da edição do Estatuto já havia o ambiente 'saudável' e expurgado de 'comunistas' e 'pelegos'- ver especialmente a sequência a partir de 0 acima.

Uma das matérias existentes no Estatuto de 1963 era a estabilidade no emprego. Na linha das transformações realizadas ainda na década de 60, pela reforma laboral da então recém instalada ditadura, houve a substituição da estabilidade laboral pela compensação pecuniária por tempo de serviço (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953). Junto com a compensação por rescisão, criou-se o sistema de poupança compulsória do fundo de garantia por tempo de serviço - FGTS (BRASIL LEI N° 5107, 1966). A mensagem encaminhada pelo Executivo incluía o trabalhador rural no sistema da compensação por tempo de serviço com 'a extensão ao trabalhador rural da opção constitucional' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Vê-se que ao propor a nova lei, o Executivo ambicionava a completa inclusão dos aspectos do trabalho nos novos marcos da ditadura. Nos anos 60, as mudanças dos direitos sociais do trabalho incluíram a nova lei de greve (BRASIL LEI N° 4330, 1964), a nova política salarial, a criação do sistema compensatório em substituição à estabilidade e a poupança compulsória do FGTS (REZENDE, 2010, p. 86; FERRANTE, 1978). A inclusão do trabalhador rural ao regime de compensação por tempo de serviço adicionava maior discricionariedade na contratação/demissão no labor do campo, tal qual acontecido nos anos 60, com o trabalho urbano[277].

O propósito da lei que se propunha era de o de **modernizar** as relações do campo. A modernização circulava na linha compreensiva das relações econômicas de que a oferta de empregos faz-se por regulação de oferta e procura, e fatores ou custos que impeçam a transação são obstáculos que devem ser retirados, ou minimizados.

Portanto, a proposta da nova lei era, de um lado, a desigualdade de tratamento entre o rural e o urbano, com menos direitos ao trabalhador do campo. De outro lado, rurais e urbanos se igualavam nas formas de regulação do contrato de trabalho para permitir a formação de um só eixo típico de trabalhador empregado.

A proposta apresentada na exposição de motivos tem outro elemento justificador de sua propositura, já ao final do texto, que é a definição, em hipótese legal, do que passaria a ser, daquele momento em diante, o conceito de **empregado rural**. E, por consequência, o de **empregador rural** (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953). Na linha de argumentação da proposta, a futura nova lei cessaria o caráter mui abrangente do antigo Estatuto do

[277] À ditadura impressionava a ideia de que a estabilidade impedia a criação de empregos. Com a possibilidade de demissão acreditava-se na abertura de mais vagas e, simultaneamente, com a poupança do FGTS, encontrar fonte de financiamento para políticas de habitação, além de fortalecer os depósitos no sistema financeiro.

Trabalhador Rural, esclarecendo 'o conceito legal de empregado e de empregador rural' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973; RUSSOMANO, 1966).

O conceito legal vago do Estatuto do Trabalhador Rural que a proposta que superar é aquele do art. 2°:

> Art. 2° – Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro (BRASIL LEI N° 4.214, 1963).

O projeto propõe a seguinte caracterização:

> Art. 2° Empregado rural é toda pessoa física que presta serviços de natureza contínua a empregador rural, em prédio rústico, sob a dependência deste e mediante salário (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

O projeto substitui **trabalhador** por **empregado**. Esta classificação merece algumas incursões na teoria do direito. A tradição hermenêutica que se instalou no direito é a de que trabalho e emprego estão em relação de gênero e espécie. Esta linha taxonômica parte da suposição de que as normas jurídicas estabelecem um padrão de interpretação da realidade. A pretensão da norma como esquema de interpretação é justamente a descrição de fatos e a determinação de consequências jurídicas a este fato. Isto não significa que as normas descrevam fatos para necessariamente imputar sanções, mas, como no caso da legislação do trabalho, estabelecer uma série de classificações e a organização da vida social. (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953)

No caso das normas reguladoras do trabalho, a classificação e ordenação estabeleceram que há várias formas jurídicas de regulação do trabalho, mas nem todas as formas jurídicas recebem o mesmo tratamento. Olhando por outra perspectiva, nem toda a relação de trabalho receberá o igual tratamento, ou mesmo, proteção igual será dada ao trabalhador.

Há relações de trabalho que serão ajustadas por determinações gerais do direito civil, com o pressuposto de que os envolvidos estão em situação de igualdade para ajustarem livremente os seus interesses. Somente aquelas relações de trabalho definidas como emprego poderão receber a proteção deste regime de emprego, que supõe, ao início, a desigualdade de poder econômico dos contratantes, e por isto determina a proteção do empregado.

Assim, o trabalhador com a marca de prestação ocasional, aquele da eventual realização de trabalho, o trabalho ajustado por imediato espaço de tempo, ou por jornada específica, todas estas formas estão fora do âmbito do emprego, e não receberão o tratamento específico dado ao trabalhador empregado[278]. Somente o empregado, aquele com a subordinação contínua e o pagamento de salário é o trabalhador com a proteção das normas específicas da CLT e dos direitos sociais do trabalho.

Por isto, percebe-se que a proposta da lei em melhor circunscrever o âmbito do **empregado rural** tinha objetivos claros: substituir a proteção ampla do trabalho, do Estatuto, por uma proteção estrita do emprego. Os impactos desta circunscrição não dependem de grande argumentação para serem avaliados nas relações do campo. Como ao longo da formação econômica do campo brasileiro sempre houve formas relacionais variadas, com pluralidade de vínculos econômicos entre os relacionados, a proposta quis enquadrar somente uma parcela das relações de trabalho rural. E quis enquadrar definindo o *status* do empregado no campo.

O conceito legal de empregado e empregador do novo projeto será aproximado ao conceito legal da legislação urbana, expresso nos artigos 2° e 3° da CLT. A CLT é justamente o esquema de interpretação normativo que define empregado como aquele trabalhador que tem vínculo contínuo, subordinado e com remuneração na forma de salário.

---

[278] Não confundir com o contrato de curta jornada, ou sazonal, já que este estava supostamente albergado pelo novo Estatuto de 73.

A lógica desta submissão e definição do empregado rural na proposta de lei encaixa-se no projeto amplo de modernização. Afinal, muitas das formas relacionais do campo não atendiam aos interesses de modernização da economia e deveriam ser ajustadas ao padrão contratual empregatício. Um dos aspectos de melhor ilustração disto está implícito no conceito de empregado. Empregado é aquele que não dispõe, na realização do trabalho, do domínio proprietário sobre os bens de produção, por isto é subordinado e realiza a produção **no** e **com** os meios do empregador.

Com isto, afastam-se ou recebem tratamento marginal no esquema de interpretação da lei proposta todas aquelas formas relacionais que geram intersecção entre o domínio dos meios de produção e o trabalhador, e bastante frequentes na história econômica nacional: as formas de meação, de troca de trabalho por posse, de troca de produto por posse, entre tantas. A nova ordem estabelece a clivagem entre trabalhador e os meios de produção da terra de maneira objetiva. O contrato empregatício supõe a alienação da força de trabalho, sem intersecções com posse, produção ou detenção de meios de produção nas mãos do camponês. O camponês é agora empregado.

No final das contas, a proposta da lei, a menção à necessidade de caracterização do empregado rural é reversa. O problema de caracterização não residia na especificação do empregado, mas na possibilidade de que o Estatuto de 1963, por revogar, abria à caracterização de vínculo laboral de emprego vários contratos 'tradicionais': a parceria e o arrendamento: 'o conceito excessivamente amplo [...], permitiria em qualquer caso, a expansão da proteção trabalhista' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). A expressão **em qualquer caso** é que merece atenção. O projeto não quer a extensão da proteção do emprego em qualquer caso.

Universos de tutelados são definidos pelo núcleo descritivo hipotético de uma norma e a proposta procura bem encapsulá-los. O universo do trabalhador rural empregado implica

na subsunção de certa categoria de trabalhadores ao regime especial de proteção do trabalho. Uma proteção ampliada significa que o universo de tutelados abrange vários envolvidos na relação de trabalho ou, de outra maneira, as várias atividades de trabalho estão subsumidas ao regime de proteção.

O que a mensagem n° 24 propõe é a definição do universo de tutelados. A mensagem propõe a escrita de um núcleo descritivo do universo do empregado rural com determinada qualificação. Com isto, como visto acima, delimita a espécie empregado rural dentro do gênero trabalhador. Esta redução para delimitar representa, no final das contas, nova ordenação protetiva pela redução do trabalho que potencialmente poderá ser submetidos àquele regime. Como a própria exposição de motivos diz, o objetivo da futura norma é o de excluir segmentos de potenciais empregadores do regime jurídico de proteção do empregado rural. Com isto, grande parte das relações contratuais do trabalho no campo não serão englobadas pela proteção típica do empregado rural. (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973)[279]

Na exposição de motivos, no último parágrafo há, a despeito da tentativa de redação de hipótese normativa do universo de trabalhador rural, 'é necessário deixar ao intérprete e ao aplicador da lei o exame de cada caso' (BRASIL-DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). Ou seja, embora o texto assuma a pretensão de produzir uma norma que delimite melhor o conceito de empregado nas relações de trabalho do campo, ainda há a margem discricionária para que os juízes - ou o judiciário -, e os agentes da administração englobem, ou não, pessoas como empregados rurais, ou não os considerem empregados rurais[280].

---

[279] 'E' para empregado e 'T' para trabalhadores, logo E ⊂ T. A exposição trabalha com a lógica do não pertencimento, ou seja, excluir os possíveis empregadores: 'RTr' é relação de emprego rural; contrato e parceria ∉ a 'RTr'.

[280] 'A julgar pelas considerações teóricas da linha doutrinária da segurança nacional, a inserção do judiciário na estrutura autoritária não era irrelevante para o regime. O judiciário, enquanto instituição, não foi um

Esta argumentação da proposta parece derrubar toda a pretensão anterior. Afinal, se se quer reduzir o universo do trabalhador rural empregado, por que abrir aos magistrados e administradores a subsunção de certas relações à designação empregado rural?

6.4 A PROPOSTA E OS COLATERAIS.

A chave para a compreensão da abertura aos intérpretes e aos aplicadores da Lei pode ser encontrada no art. 17 do projeto de lei proposto:

> As normas da presente lei e das demais referidas no art. 1° são aplicáveis, no que couber, aos trabalhadores rurais não compreendidos na definição do art. 2°, que prestem serviços a empregador rural.

E este artigo proposto está ligado ao emprego de duas diferentes utilizações da expressão parceria e arrendamento:

> [...] a extensão da proteção trabalhista - e consequentemente a caracterização como empregador da outra parte contratante - a modalidades tradicionais de contrato como a parceria e o arrendamento. É certo que, em muitos

---

espaço desconcatenado do regime autoritário ou insignificante. O Manual da Escola Superior de Guerra colocava dentre as principais ações da luta contra a guerra revolucionária "a elaboração e a aplicação da legislação com vistas à prevenção e ao combate à subversão" (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1976, p. 101). A Doutrina da Segurança Nacional produzida no Brasil apresentou como funções básicas do judiciário: a manutenção da ordem, a proteção contra o inimigo interno, a solução de litígios privados e o controle de constitucionalidade. Todas exercidas, em tese, por um poder harmônico e independente. Ao lado das funções e das características esperadas de um judiciário democrático, mimetizavam-se outros traços provenientes do contexto claramente autoritário. A inserção do judiciário na teoria da segurança nacional surgiu ao lado de diversos outros conceitos, que tinham como finalidade conferir certa lógica às ações dos regimes autoritários que se filiavam à área norte-americana de influência.3 Da necessidade de combater a ameaça projetada na figura do inimigo interno e, a partir das preocupações que se sintetizavam na vaga fórmula do "combate ao comunismo", foram criados espaços destinados à difusão da Doutrina da Segurança Nacional, cujos integrantes apresentavam teses circulares na tentativa de fundamentar as ações dos governos. No regime autoritário brasileiro de 1964, essa função foi protagonizada pela Escola Superior de Guerra. (SCHINKE, 2018).

> casos, tais contratos, especialmente o de parceria, nada mais fazem do que encobrir uma verdadeira relação de emprego rural (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

E depois:

> A necessidade de unificar a definição legal trouxe pois, a conveniência de ressalvar as situações peculiares do meio rural que o legislador de 1963 não acolhera dando margem a evidente contradição com o Estatuto da Terra, promulgado em 1965, e que submete à disciplina do direito comum os contratos de parceria e de arrendamento (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

A proposta apresentada cola o argumento de que a separação da relação de trabalho definida como emprego rural é necessária para o discrímen de outras figuras 'tradicionais de contrato agrário', tais como a 'parceria e o arrendamento' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). E, logo a seguir, ressalta que não pode haver contradição com o Estatuto da Terra.

Aqui deve-se realizar a adequação da proposta aos horizontes normativos e institucionais para que não se cometa a contradição: se a regulação era para a modernização, como ela convivia com as ditas formas tradicionais de contrato agrário? Houve a tentativa de convivência concorrente de formas tradicionais e de formas modernas, empregatícias?

Como mencionado ao longo do trabalho, há várias formas relacionais na formação econômica do campo brasileiro. Ao mencionar as formas tradicionais deve-se procurar discriminar formas tradicionais de formas arcaicas. Não como jogo de palavras mas relembrando o bloco de alterações promovidas logo ao início da ditadura, em 1964, com as alterações da então vigente constituição de 1946, e com a edição do Estatuto da Terra (BRASIL LEI N° 4.504, 1964).

O Estatuto da Terra deu regulação de direito civil às situações de trabalho no campo e foi apresentada como capaz de modernização das relações econômicas agrárias. Por isto, a linha

que presidiu as ações foi a de estabelecer dois esquemas interpretativos e organizadores normativos, um, o das relações civis pelo Estatuto da Terra, outro das relações empregatícias da futura lei reguladora do emprego rural - ver 5.4 acima. (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973)

Entenda-se a distribuição dos argumentos. O Estatuto de 1963 estampou um esquema amplo, utilizando a expressão **trabalhador rural.** Esta proteção ampla contradita ou contraria a lógica do Estatuto da Terra, de 1965, que exclui o trabalhador rural da proteção especial de emprego e direitos sociais, já que o Estatuto da Terra disciplina as relações do trabalho, e não do emprego, como direito comum (entenda-se, direito comum como contratos de direito civil) [281].

Assim, a proposta de 1973 estabelece uma ordenada e objetiva divisão do trabalho rural, ou ao menos complementa de maneira objetiva e sistemática a lógica inaugurada com o Estatuto da Terra: o trabalho no campo é regulado por dois subsistemas; o subsistema das relações de trabalho comuns, da parceria, do arrendamento, agora - 1965 - tratadas pelo Estatuto da Terra (BRASIL LEI N° 4.504, 1964); o subsistema das relações de emprego, agora - 1973 - tratadas pela nova lei do emprego no campo. (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973)

Por isso, o emprego da expressão 'formas tradicionais' é muito próximo do sentido de regulação do direito civil, e não compreende as formas arcaicas, algumas com esquemas relacionais estranhos à própria ordem do Estatuto da Terra. O campo se moderniza, na lógica do projeto conjunto do Estatuto da Terra e do projeto da nova lei, tanto por formas do direito comum - civil com o Estatuto da Terra -, como por formas do direito do trabalho - com o conceito de empregado rural. Portanto, a ordenação de gênero e espécie encampada pela proposta é a de que as relações

[281] As palavras trabalhadores e trabalho têm 20 ocorrências no texto do Estatuto da Terra. Não há no Estatuto a expressão empregado rural, tampouco a expressão empregador rural. Em alguns trechos há a expressão agricultor (BRASIL LEI N° 4.504, 1964).

de trabalho no campo são três: 1, a de emprego e, 2, aquelas do direito comum do Estatuto da Terra, e, 3, a de outras formas 'tradicionais'.

Não se pode esquecer que o Estatuto da Terra tinha o objetivo de tipificar os contratos agrários. O objetivo era claro o de regular as relações de trabalho na terra a partir de núcleos típicos da lei. Embora se fale da regulação civil que o Estatuto trazia, a bem da verdade rompia com os esquemas abrangentes do código civil. Regulação civil da matéria, mas não submissão à regulação abrangente e aberta do CC.

A proposta de 1973 presume que o Estatuto da Terra, em 1965, engloba formas modernas de relações no campo, sob o regime de direito comum. Trabalho mas não emprego no campo. O emprego no campo deve ser tratado pelo novo projeto de - então - 1973. As ditas formas tradicionais são rechaçadas na lógica do projeto. Devem ser englobadas no art. 17 do projeto de lei. Pela lógica do projeto, o trabalho no campo deve ser regulado pelo Estatuto da Terra e pelo - aquela época - projeto de lei. Não há como prosperarem as formas 'tradicionais' de antes de 1965, de antes de 1973. O binômio Estatuto de 1965, novo projeto de - então - 1973 são exclusivos.

O Estatuto da Terra deu o tratamento específico aos contratos de arrendamento, revogando as disposições generalistas do Código Civil de 1916 (artigos 1211 a 1215)[282]. Em outra parte,

---

[282] O CC de 1916 assim disciplinava o assunto: Art. 1.211. o locatário de prédio rústico utilizá-lo-á no mister a que se destina, de modo que o não danifique, sob pena de rescisão do contrato e satisfação de perdas e danos. Art. 1212. A locação de prazo indefinido presume-se contratada pelo tempo indispensável ao locatário para uma colheita. Art. 1.213. Na locação por tempo indeterminado, não querendo o locatário continuá-la, avisará o senhorio seis meses antes de a deixar. Art. 1.214. Salvo ajuste em contrário, nem a esterilidade, nem o malogro da colheita por caso fortuito, autorizam o locatário a exigir abate no aluguel. Art. 1.215. O locatário, que sai, franqueará ao que entra o uso das acomodações necessárias a este para começar o trabalho; e, reciprocamente, o locatário, que entra, facilitará ao que sai o uso do que lhe for mister para a colheita, segundo o costume do lugar. Outra parte do CC de 1916, disciplinava a parceria rural: CAPÍTULO XII DA PARCERIA RURAL, **SEÇÃO I, DA PARCERIA AGRICOLA**. Art. 1.410. Dá-se a parceria agrícola, quando uma pessoa cede um prédio rústico a outra, para ser por esta cultivado, repartindo-se os frutos entre as duas, na proporção que

o Estatuto da Terra deu o tratamento à parceria rural, que também tinha forma generalista no CC de 1916. As duas revogações realizadas pelo Estatuto da Terra tinham o objetivo de modernização das relações do campo pela adoção de novas formas jurídicas. As disposições generalistas do CC de 1916 davam vazão às formas ditas 'tradicionais' e foram substituídas pelo novo Estatuto (BRASIL LEI N° 4.504, 1964; BRASIL LEI 3.071 - CÓDIGO CIVIL, 1916).

O apontado art. 17 do projeto deveria ser capaz de resolver as relações de trabalho que não se enquadrassem, nem na disciplina do Estatuto da Terra, nem integralmente no sistema do - aquela época - novo projeto do emprego rural. Isto explica o porquê da exposição de motivo do projeto dizer que 'tais contratos, especialmente o de parceria, nada mais fazem do que encobrir uma verdadeira relação de emprego rural' (BRASIL-DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Assim, o esquema de tais sistemas de aplicação da lei às relações de trabalho era o seguinte: 1°, relações de trabalho no

---

estipularem. Art. 1.411. O parceiro incumbido da cultura não responderá pelos encargos do prédio, se os não assumir. Art.1.412. Os riscos de caso fortuito, ou força maior, correrão em comum contra o proprietário e o parceiro. Art. 1.413. A parceria não passa aos herdeiros dos contraentes, exceto se estes deixaram adiantados os trabalhos de cultura, caso em que durará, quanto baste, para se ultimar a colheita. Art. 1.414. Aplicam-se a este contrato as regras da locação de prédios rústicos, em tudo o que nesta seção não se acha regulado. Art. 1.415. A parceria subsiste, quando o prédio se aliena, ficando o adquirente sub-rogado nos direitos e obrigações do alienante. **SEÇÃO II, DA PARCERIA PECUÁRIA.** Art. 1.416. Dá-se a parceria pecuária, quando se entregam animais a alguém para os pastoreais, tratar e criar, mediante uma quota nos lucros produzidos. Art. 1.417. Constituem objeto de partilha as crias dos animais e os seus produtos, como pele, crinas, lãs e leite. Art. 1.418. O parceiro proprietário substituirá por outros, no caso de evicção, os animais evictos. Art. 1.419. Salvo convenção em contrário, o parceiro proprietário sofrerá os prejuízos resultantes do caso fortuito, ou força maior. Art. 1.420. Ao proprietário caberá o proveito, que se obtenha dos animais mortos, pertencentes ao capital. Art. 1.421. Salvo clausula em contrário, nenhum parceiro, sem licença do outro, poderá dispor do gado. Art. 1.422. As despesas com o tratamento e criação dos animais, não havendo acordo em contrário, correrão por conta do parceiro tratador e criador. Art. 1.423. Aplicam-se a este contrato as regras do de sociedade, no que não tiver regulado por convenção das partes, e, na falta, pelo disposto nesta seção (BRASIL LEI 3.071 - CÓDIGO CIVIL, 1916).

regime do Estatuto da Terra; 2°, relações de trabalho no regime de emprego, com a nova lei; 3°, relações à margem do Estatuto da Terra, e não integralmente caracterizadas como emprego, mas que deviam ser afastados da órbita das relações tradicionais, enquadrando-se na nova lei. As relações do 3° quadro é que permitem dizer que o art. 17 do projeto autorizava a aplicação da nova lei em casos nos quais 'ocorra a necessidade de assegurar determinados direitos a esses trabalhadores [...]' (BRASIL-DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

A ideia do projeto modernizador do campo engloba outros aspectos normativos e institucionais. Por isso, entre 1965, com o Estatuto da Terra, e 1973, com o projeto da nova lei, há a edição da lei criadora do sistema PRORURAL/FUNRURAL. A já mencionada Lei Complementar que criou o PRORURAL (FUNRURAL) instituiu o sistema de previdência social aos trabalhadores rurais:[283]

> § 1° Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar:
> a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie.
> b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mutua dependência e colaboração (BRASIL LEI COMPLEMENTAR N° 11, 1971).

É interessante que a LC n° 11 já adota a terminologia **empregador** e define trabalhador rural em sentido empregatício: aquele que presta serviços a empregador; e serviços de natureza rural. E a mesma lei também inclui uma outra categoria de trabalhador, o não empregado, ou trabalhador não empregador, como beneficiado pela proteção social da previdência. Os dois

[283] A CNA e outras entidades representativas do setor patronal agrário manifestaram-se contra o sistema de seguridade. Alegavam que haveria acréscimo de custos com as contribuições para a mantença do sistema e, mais ainda, sustentavam que o projeto era inconstitucional. Um histórico destas posições pode ser obtido no texto de Ana Valderez de Alencar publicado na RIL, em 1972. (ALENCAR, 1972).

grupos de trabalhadores com a proteção previdenciária oficial cobrem duas categorias imaginadas pelo sistema hipotético normativo: o empregado, embora a LC não use a expressão para designar esta categoria, como aquele assalariado; o outro, o produtor que não é empregador, seja proprietário, ou não, ou que exerça a atividade em regime de economia familial (BRASIL LEI COMPLEMENTAR N° 11, 1971).

A montagem do sistema institucional da proto-seguridade da ditadura parecia querer lograr um duplo tento: de um lado, afastar-se das formas de seguridade construídas a partir das reivindicações coletivas do campesinato. Havia o interesse deliberado de afastar-se do sistema 'pelego e comunista' herdado do Getulismo e Janguismo.

De outra parte, amarrava o sistema de seguridade ao novo sindicalismo e às instituições governamentais e privadas, pela via dos convênios. Não se deve descartar que isto também envolvia o objetivo de se afastar as formas arcaicas de mandonismo, coronelismo e figuras tradicionais locais. Na verdade, amarrava o trabalhador no círculo assistencial da tecnocracia.

Portanto, o sistema todo de modernização das relações agrárias no campo envolve as três normas citadas desenhando soluções normativas e institucionais para todas as relações: primeiro, a contratualização moderna das relações com o Estatuto da Terra, em 1965; segundo, a preparação de sistema de instituições estatais para a tutela previdenciária e assistencial, tanto do empregado no campo como do pequeno produtor familiar, na Lei do PRORURAL; terceiro, a norma de regulação do emprego no campo, com a lei do novo estatuto do trabalhador. Vista de outra forma, cronológica e sequencial: 1965, Estatuto da Terra; 1971, PRORURAL; 1973, novo Estatuto do Trabalhador rural.

As formas associativas espontâneas e conflituais surgidas nas décadas de 50 e 60 foram, primeiro, reprimidas, logo no começo da gestão do Ministério do Trabalho de Castelo

Branco. Depois, a estrutura das prestações sociais e da própria organização sindical foi submetida à administração centralizada do Estado. Portanto, além da óbvia reestruturação das relações de produção a partir das novas formas obrigacionais do Estatuto da Terra, dos empreendimentos estatais de ocupação territorial e de colonização (com rarefeita política de reforma agrária), a obra de engenharia legisladora da ditadura incluiu as bases de seguridade e sindicalização dentro e no Estado. Estes eram o chão do futuro Estatuto do trabalhador rural.[284]

[284] O Senador arenista Arnon de Mello se pronunciou sobre a situação dos trabalhadores rurais nordestinos e o fluxo para o Norte: 'Todavia, convenhamos em que, para assegurar o desenvolvimento do Nordeste, se impõe naturalmente a ampliação de suas fronteiras pela implantação de estradas que o liguem ao Oeste e às áreas férteis do Norte, que, mesmo ainda não habitadas, em breve se transformariam em centros de produção e população. Sempre considerei que a solução do problema do Nordeste, como do Norte, exigia uma reformulação do plano rodoviário nacional que mantém características colonialistas, as estradas partindo do Centro-Sul, como da antiga Corte, em todas as direções. Já está produzindo excelentes resultados a Belém-Brasília, que, saindo do Planalto goiano, onde se erigiu a nova Capital do País, atravessa imensas extensões de terras férteis não habitadas em demanda do Brasil Setentrional. Vale a pena recordar as críticas que há dez anos lhe foram feitas, e a realidade desmentiu. Se, como está na Bíblia, as árvores se conhecem pelos frutos que produzem, há que computar em favor da Belém-Brasília os números que apresenta depois de dez anos de implantada. Ao longo dela, duas centenas de postos de abastecimento já foram instalados. Pontilhando-lhe toda a extensão, fundaram-se numerosas cidades, cujas populações se elevam a mais de um milhão de habitantes. Com o povoamento, a produção agrícola nasce e cresce nos vales úmidos do Araguaia e Tocantins. A cassiterita e o minério de estanho já são tirados de Rondônia. Três vezes por semana uma linha de ônibus comimica Porto Velho com a cidade de Cuiabá, e a ligação com São Paulo se faz em 72 horas. Anote-se, por fim, quanto tudo isso representa para o País, do ponto de vista da saúde e educação.[...] Eis porque, Senhor Presidente, como brasileiro e especialmente na minha condição de nordestino, vejo com entusiasmo o Programa de Integração Nacional, criado pelo Decreto n. 1.106, de 16 deste mês de junho. De acordo com êle, será construida a Rodovia Transamazônica que, no dizer do Sr. Ministro do Planejamento, "se ligará em Picos, no Piauí, com todo o sistema rodoviário básico do Nordeste. Rumo Noroeste, a partir de Picos, ela seguirá para Porto Nacional e daí paralelamente ao Rio Amazonas, cortando sete dos seus principais afluentes, à margem direita. Exatamente nesses pontos serão instaladas sete agrovilas, contando com escola, igreja, postos do Ministério da Agricultura e do Banco do Brasil etc, a fim de promover a fixação das migrações do Nordeste, numa conjugação de programas. Para que se tenha uma ideia dos futuros resultados, basta lembrar que nesta faixa de dez quilómetros que margina de cada lado a estrada, a terra é excelente para o cultivo, havendo numerosas manchas de terra-rôxa que, como se sabe, é altamente fértil. [...]. Ressalte-se que os 30% dos incentivos fiscais que se vão despender na construção da Transamazônica não perturbam o programa de industrialização do Nordeste. Como declarou o Sr. Ministro do Planejamento, correspondem eles aos recursos reservados, segundo orientação já adotada, para projetos de desenvolvimento agropecuário a fim de fixar o homem à terra, exatamente a finalidade da

A institucionalização da rede assistencial era, como dito acima - 0 acima, o limiar de uma configuração que, antes, desde o governo de Castelo Branco, tratou de ordenar os sindicatos dentro da 'concertação forçada' do trabalho no Estado. Era o limiar pois agora também concentrava e concertava a nascente rede de seguridade social no Estado[285].

Estas duas vertentes parecem indicar o caminho da 'tecnocracia' sindical e de seguridade[286]. A transformação da

---

Transamazônica, que abre portaus aos excedentes nordestinos de mão-de-obra. Dos incentivos fiscais o Programa de Integração Nacional só absorve mesmo recursos que se desejaria destinados a projetos agropecuários, sem grandes atrativos para os investidores pela sua falta de maior rentabilidade, industrialização do Nordeste, servindo-lhe ao presente e ao futuro. Ao contrário de enfraquecer, a Transamazônica fortalece a No presente, funciona como infra-estrutura para assegurar-lhe a base agrícola, e no futuro, ocupando-se e plantando-se terras férteis em toda a sua extensão, para garantir-lhe novos mercados de consumo. A estrada promove o desenvolvimento da agricultura, sem a qual não existe indústria, e ainda cria centros populacionais consumidores de manufaturados.[...] Várias são realmente as razões que fazem da Transamazônioa projeto do mais alto valor para solucionar o problema do emprego das populações pobres do Nordeste. Em primeiro lugar, permite a drenagem dos excedentes de trabalhadores, evitando o aviltamento dos salários regionais e, desse modo, constituindo-se em fator de desenvolvimento da nossa economia, que então poderá cuidar da "melhoria da produtividade do trabalho", pressionada pelo equilíbrio do mercado de mão-de-obra. É inútil clamar contra a baixa remuneração aos trabalhadores do Nordeste, enquanto houver por lá excesso de braços. É igualmente ingénuo pregar a melhoria da "produtividade do trabalho" através da elevação dos "bens de capital" empregados nas atividades económicas do Nordeste. Esta pregação implica em recomendar o emprego intensivo daquilo que o Nordeste tem muito pouco (capital) para economizar o emprego daquilo que é abundante (o braço trabalhador) .' O parlamentar via as rodovias como caminho para escoar a população agrária nordestina para as zonas de fronteira agrícola. (MELLO, 1970).

[285] E centralizava esta rede no poder central, na União Federal.

[286] O governo Médici representou a tentativa extremada da direção tecnocrática: 'A já bem constituída cultura política destas elites não seria abalada com o golpe de 1964, mas permaneceria de certa forma intacta até o governo Médici, quando teríamos os primeiros atritos entre militares e políticos tradicionais. Esta predileção por técnicos no governo Médici traduziu-se nas indicações para o cargo de Governador nos Estados. No caso de Santa Catarina, o indicado foi Colombo Salles, um engenheiro de portos e canais sem experiência política. No seu programa de governo, intitulado Plano Catarinense de Desenvolvimento, Salles afirmou que "a verdadeira democracia supõe a superação das oligarquias estaduais e municipais, a renovação de valores e a reforma das instituições".9 Salles realizou a formação do seu Secretariado de maneira autônoma e optou por uma equipe de técnicos, na qual, muitos destes eram engenheiros e militares oriundos da Escola Superior de Guerra (ESG). (PEREIRA, 2007: 87-89) E em relação a Arena, com as políticas do novo governador, o partido dividiu-se entre ala renovadora e ala tradicional, sendo que o primeiro grupo era constituído por políticos que apoiavam o combate as oligarquias e o segundo pelos tradicionais políticos que buscavam defender a sua tradição política em Santa Catarina. Acirrando

ordem social e da ordem do trabalho marcava tanto o trabalho do campo como urbano. As velocidades das duas realidades eram distintas.

No trabalho urbano manteve-se a legislação Celetista quebrando-se as estruturas da estabilidade, do reajustamento salarial, do direito de greve, e, com ênfase, do sindicalismo. No campo, o antigo Estatuto foi recepcionado, mas, primeiro, com a quebra de parte da regulação e nova disciplina das relações de trabalho com o advento do Estatuto da Terra, regulando as relações pela parceria, ou arrendamento.[287]

Outra parte da tarefa nas relações do campo foi realizada pela política de colonização ou de expansão da área ocupada no

---

ainda mais as disputas dentro do partido, Salles indicou o inflamado Nelson Pedrini para ser Presidente da Assembleia Legislativa. O deputado ficou marcado por ser o líder da ala renovadora, e por realizar discursos de ataque direto as oligarquias, sendo célebre o dizer: "não podemos ter o nosso Estado como se fosse uma grande fazenda onde três milhões de catarinenses que lá vivem fossem três milhões de peões a receber ordens ditadas por quatro famílias que mandam na política desde 1930". (Idem, Ibidem: 111) Os conflitos entre os dois grupos foi intenso durante os anos de governo de Colombo Salles, porém, o grupo tradicional conseguiu resistir aos ataques dos renovadores e retornar ao mais alto cargo do poder estadual com a chegada de Ernesto Geisel a Presidência da República e o abandono total do projeto de renovação política com a indicação de Antônio Carlos Konder Reis para o cargo de Governador no ano de 1975. Yan Carreirão define da seguinte forma a derrocada do projeto renovador: a verdade é que o poder oligárquico se mostrou mais forte do que esperava a tecnocracia federal. (..) De um lado ficou patente que a resistência ao poder oligárquico internamente à Arena catarinense não tinha consistência ideológica alguma – tratava-se de aproveitar o momento em que o poder central sinalizou para a renovação política, no intuito de ganhar o espaço ocupado pelas oligarquias; de outro lado, fica claro também o poder de composição das tradicionais forças políticas estaduais, cooptando seus principais inimigos internos e conseguindo, no plano federal, o aval para a indicação dos dois próximos governadores. (CARREIRÃO, 1990: 93).' Os relatos de Yan Carreirão descrevem os impactos da tentativa de direção tecnocrática nas oligarquias catarinenses. (DUWE, 2015).

[287] No impresso de 1975 o Senador da Arena, Luiz Viana, assim se pronunciava: 'Entre 1967 e 1974 as consultas médicas e os atendimentos em ambulatório aumentaram, respectivamente, de sete para quarenta e dois milhões, e de sete para cinqüenta e quatro milhões. Haverá números mais eloqüentes para se sentir o clamoroso abandono em que se encontrava o trabalhador urbano brasileiro? E que dizer do trabalhador rural? Este era literalmente o pária da nossa sociedade. Não tinha e.não conhecia qualquer direito, qualquer proteção, qualquer assistência. Permanecia aquele mesmo Jeca Tatu de Monteiro Lobato que Rui Barbosa imortalizaria. Foi necessário que viesse a Revolução e criasse o FUNRURAL para que onze milhões — sim, onze milhões! — de párias se tornassem segurados, e pudessem contar com assistência e aposentadoria, benefícios que, em 1971, na gestão de eminente Presidente Médici, se completariam com a legislação conhecida como o PRORURAL.' (VIANA, 1975).

território. Neste ponto vem a explicação de que houve a cisão dos territórios:

Os territórios já incorporados à estrutura de produção, no centro-sul, onde deveria imperar a relação parceria, arrendamento, do Estatuto da terra e, a partir de 73, a absorção dos trabalhadores empregados, sem relação com a terra, na nova regulação do Estatuto do Trabalhador rural.

Os remanescentes arcaicos ou os ascendentes de fronteira, no nordeste, os primeiros, no centro-oeste e norte, os segundos. Nas regiões de fronteira-ascendência a tolerância ao preamento, à prática predatória[288]. No Nordeste, a despeito de algumas tentativas, a manutenção sub-reptícia dos 'arcaicos' relacionamentos de produção à margem do Estatuto.

Terceiro, como mencionado, outra parte da tarefa se realizou com a novel rede de seguridade sob o manto da nova

[288] 'Se a concentração de renda provocada pela política de incentivos era por si só danosa para a região (já que beneficiava apenas os grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros), o dano maior, entretanto, estava ligado à questão da terra. Nos anos de 1970 e 1980, a terra pública, habitada secularmente por colonos, ribeirinhos, índios, caboclos em geral, foi sendo colocada à venda em lotes de grandes dimensões para os novos investidores, que as adquiriam diretamente dos órgãos fundiários do governo ou de particulares (que, em grande parte, revendiam a terra pública como se ela fosse própria). Em ambos os casos, era frequente que as terras adquiridas fossem demarcadas pelos novos proprietários numa extensão muito maior do que a dos lotes que originalmente haviam adquirido. Desde os anos de 1960, tornaram-se comuns certas práticas que ainda hoje ocorrem objetivando a grilagem de terras, tais como: a venda de uma mesma terra a compradores diversos; a revenda de títulos de terras públicas a terceiros como se elas tivessem sido postas legalmente à venda através de processos licitatórios; a falsificação e a demarcação da terra comprada por alguém numa extensão muito maior do que a que foi originalmente adquirida, com os devidos documentos ampliando-a; a confecção ou adulteração de títulos de propriedade e certidões diversas; a incorporação de terra pública a terras particulares; a venda de títulos de terra atribuídos a áreas que não correspondem aos mesmos; a venda de terra pública, inclusive indígena e em áreas de conservação ambiental, por particulares a terceiros; o remembramento de terras às margens das grandes estradas federais, que em anos anteriores haviam sido distribuídas em pequenos lotes para fins de reforma agrária a agricultores e a posterior venda dos lotes, já remembrados, transformando-os em grandes fazendas de gado; e ainda, mais recentemente, a venda de terra pública pela internet como se os vendedores fossem seus reais proprietários, com base em documentação forjada.' (LOUREIRO e PINTO, 2005). O movimento de ocupação do Norte foi definido com a assunção das terras devolutas, pela União, pelo Decreto n° 1164, de 1971: 'Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.' (BRASIL, 1971).

legislação PRORURAL. Com isto, parte do antigo Estatuto, de 63, foi revogada. Justamente a parte de assistência, previdência e sanidade.

Não se deve minorar a revogação das disposições do trabalho coletivo do Estatuto de 63. O Estatuto de 73 revogava a disciplina coletiva de organização e negociação laboral. Tudo indicava que as estruturas estatais de seguridade, e o novo sindicalismo, os dois deveriam absorver a regulação coletiva. O Estatuto de 73 centrava a relação laboral empregatícia no contrato individual. O trabalho não deveria contar com regulação autônoma coletiva. A representação coletiva dever-se-ia processar no Estado.

6.5 O TEXTO APROVADO EM 1973 COMO A LEI N° 5.889.

O texto final aprovado após a deliberação pelo Congresso Nacional, e a sanção presidencial, tinha como preâmbulo a curta expressão 'Estatui normas reguladoras do trabalho rural'. Curiosamente, em nenhuma parte do texto há a expressão **Estatuto do Trabalhador Rural**. A Lei anterior, 4.214, de 1963 é que estabeleceu no preâmbulo a expressão **Estatuto do Trabalhador Rural** (BRASIL LEI N° 4.214, 1963). Na mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, em 06 de abril de 1973 é que o Chefe do Executivo usa a expressão no projeto que 'estatui normas reguladoras do trabalho rural[..]' e, no corpo do projeto, que o 'Estatuto do Trabalhador Rural, Lei n° 4.214, de 2 de março de 1963[..]'. (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). A prodigalização do uso da expressão deveu-se ao fato da lei nova ter revogado o Estatuto anterior, e também pela prática do uso da expressão no cotidiano da administração e do judiciário.

Logo no artigo 1°, além da definição do objeto da norma ' As relações de trabalho rural serão reguladas por esta Lei

e,[...]' o texto também trazia a remissão à antiga CLT. Dizia o artigo 1° que as normas da Lei do trabalho rural também utilizariam comandos da CLT 'no que com ela não colidirem,'. (BRASIL, LEI 5.889, 1973)

A Lei tinha remissão a várias outras normas reguladoras do trabalho, além da CLT, no parágrafo único do artigo 1°:

> Observadas as peculiaridades do trabalho rural, a ele também se aplicam as leis n°s 605, de 05/01/1949, 4090, de 13/07/1962; 4725, de 13/07/1965, com as alterações da Lei n° 4903, de 16/12/1965 e os Decretos-Leis n°s 15, de 29/07/1966; 17, de 22/08/1966 e368, de 19/12/1968 (BRASIL, LEI 5.889, 1973).

Os conteúdos destas leis mencionadas no parágrafo único do artigo 1° da Lei 5.889 são de repouso semanal remunerado, gratificação de natal, forma de negociação de dissídios coletivos, forma de ajustamento salarial e garantias do recebimento de salários. Normas já aplicadas ao cotidiano das relações de trabalho urbano (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973).

A análise combinada do artigo 1° e do parágrafo único mostra que o objetivo da lei era criar um regime específico de normas do trabalho rural, com as especificidades tratadas ao longo de todo o texto e, em caso de situações não reguladas pela própria lei, a aplicação das disposições gerais da CLT, e das demais normas aplicadas ao trabalho urbano, ou doméstico. (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973)

O regime específico de tratamento ao trabalho rural teve início com a constituição de 1934. Aliás, o texto de 1934 é o primeiro texto constitucional a tratar da regulação do trabalho como um problema de ordem econômica e social. Durante o período imperial e da república velha o trabalho não teve qualquer forma de proteção de direito, restando regulado pelas formas tradicionais de livre negociação e livre manifestação volitiva. O trabalho era regulado como prestação, ou locação de serviços,

sem qualquer norma protetiva ou de equilíbrio na relação[289]. A constituição de 1934 tinha a seguinte redação no artigo 121:

> § 4° - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas (BRASIL CONSTITUIÇÃO DOS EUB , 1934).

A edição da CLT como norma reguladora do contrato de trabalho, e das relações de trabalho, manteve a separação entre o tratamento a ser dado ao trabalhador urbano e ao trabalhador rural:

> Art. 7° - Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:
> [...]
> b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais; (BRASIL DECRETO-LEI N° 5.442 - CLT, 1943)

Somente com a edição do Estatuto do Trabalhador Rural durante o governo João Goulart é que o trabalho rural conquistou tratamento normativo adequado. A Lei n° 4.214, de março de 1963 é que pela primeira vez consagrou o regime jurídico protetivo com a redação do artigo 1° de ' Reger-se-ão por esta Lei, as relações do trabalho rural,[...]' (BRASIL LEI N° 4.214, 1963).

---

[289] A legislação civil de 1916, o código civil, trouxe regramento para a locação de serviços dos artigos 1261 a 1236. Não distinguia o serviço rural do urbano salvo nos artigos que davam proteção ao locatário - empregador de mão de obra agrícola -: Art. 1.235. Aquele que aliciar pessoas obrigadas a outros por locação de serviços agrícolas, haja ou não instrumento deste contrato, pagará em dobro ao locatário prejudicado a importância, que ao locador, pelo ajuste desfeito, houvesse de caber durante quatro anos. Art. 1.236. A alienação do prédio agrícola onde a locação dos serviços se opera, não importa a rescisão do contrato; salvo ao locador opção entre continuá-lo com o adquirente da propriedade, ou com o locatário anterior (BRASIL LEI 3.071 - CÓDIGO CIVIL, 1916). A forma da legislação é curiosa por ser protetiva do empregador, e não do empregado, ou protetiva do locatário, e não do locador, na linguagem do texto legal.

Com o estatuto de Médici avançava-se na regulação do trabalho empregado no campo, com muito mais detalhamento que o Estatuto janguista. Fê-lo com a construção de sistema binário com o Estatuto da Terra: atividades de trabalho empresariais pelo Estatuto da Terra; atividades laborais pelo novo Estatuto do Trabalhador. Agora não haveria mais aquela reclamada, e mencionada pelo proponente da norma, zona de ambiguidade do Estatuto janguista, gerando dúvidas sobre quem eram os integrantes de cada universo de regulação laboral (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973).

Ainda mais, no art. 17 da mesma lei de 73, a possibilidade de albergar outros trabalhadores ao regime da lei. Esta abertura de inclusão mostra o objetivo de que o Estatuto se tornasse a relação empregatícia padrão, se tornasse a regra de todas as relações de trabalho.

Portanto, a partir do Estatuto do trabalhador rural de Médici, fora os casos materialmente determinados pelo Estatuto da terra, as relações haviam de ser, caso fossem atípicas, ou ambíguas, subsumidas ao comando do Estatuto de 73. Às relações de trabalho a aplicação da sistemática laboral empregatícia.

A edição representou o corte com a tradição e as formas resilientes anteriores. A lei procurava findar com a tradição de obrigações a meio, entre terra, detenção, posse, uso e trabalho. Com isto, queria substituir os vínculos obrigacionais de mandonismo, coronelismo, localismo. A partir de então direcionaria o contingente de trabalho no campo ao vínculo empregatício, dos trabalhadores livres contratados mediante salários.[290]

[290] Outra transformação deste processo de organização das relações de produção no campo é a presença cada vez maior de pequenos produtores que são fornecedores da indústria de alimentos, da agroindústria. Esta parcela não é coberta pela forma assalariada pura, do Estatuto de 73, mas por outras formas contratuais, muitas atípicas ao próprio Estatuto da terra (FIGUEIREDO, 1980): 'Em razão de sua expressa previsão e regulamentação, são considerados contratos agrários típicos6 o arrendamento rural e parceria. Não obstante, no cotidiano rural podem ser encontradas várias modalidades de contratos atípicos, como o comodato rural, o contrato do fica, o contrato de pastoreio

Por isto a força da nova lei de 73, com a pretensão de cessar a falta de clareza sobre o trabalho no campo, do Estatuto de 63. Na dúvida sobre a realidade de trabalho, dois caminhos:

Ou era inequivocamente enquadrado nas relações do Estatuto da terra;

Ou, em dúvida, ou para o restante, a regulação no Estatuto laboral de 73.

As relações extra emprego ficavam confinadas ao universo de relações empresariais do Estatuto da terra e, imaginava-se, o Estatuto da terra centrar-se-ia na regulação do universo dos empreendedores agrícolas. A tipificação de contratos no Estatuto de 64 procurava afastar as formas elásticas da legislação civil que se aplicou ao longo do século XX.

O Estatuto de 73 também contou com o aparato normativo colateral. Também para quebrar a estrutura tradicional e resiliente de acordos e trocas, proteção e apadrinhamento, foi esta pretensamente substituída pelo sistema de seguridade editado por leis e conformado alguns anos antes – PRORURAL-FUNRURAL. Era um sistema centralizado no Estado e com articulação pela tecnocracia estatal.

A revogação, ou melhor a derrogação do Estatuto de 63 havia sido processada em etapas:

Primeiro, afastando o universo de relações empresariais tidas como reguladas pelo Estatuto da terra, de 64, e não mais pelo estatuto janguista;

Segundo, a parte de organização coletiva do trabalho havia sido desmantelada. Neste caso não houve propriamente, ao início, uma produção de norma substituta, mas sim a repressão sindical e, a posterior, a reorganização administrativa sindical pelo MT;

---

ou invernagem, o contrato de roçado, o leasing agrário, os contratos de integração vertical agroindustriais e outros mais'. (AGUIAR e TRENTINI, 2016).

Terceiro, a parte de seguridade social, ainda que não houvesse sido efetivada realmente pelo governo Jango, foi severamente modificada. As normas da nova previdência, o novo sistema de saúde e de assistência social revogaram o estatuto janguista;

Ao final, em 73, a nova definição e os novos preceitos do Estatuto. Agora, a relação tipo de trabalho no campo passava a ser empregatícia, individual, seja para as atividades circunstanciais e temporárias, seja para o contrato perene.

7 AS CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A formação do sistema agrário nacional foi apresentada na tese com o destaque para o padrão de relação de trabalho e da relação deste fator trabalho com o domínio e o uso da terra, padrão que se estabeleceu desde o período colonial. O padrão do sistema agrário brasileiro compreendeu, de acordo com a narrativa de longa duração exposta ao início, a construção de formas persistentes de organização do sistema produtivo e das relações sociais no campo. Camponesas, camponeses, ou campesinato são as personagens de um sistema articulado de produção e organização da sociedade que estabeleceu relações jurídico-obrigacionais nos quais o domínio sobre a terra é o elemento de base para a organização do trabalho. Este domínio se processa tanto em áreas de ocupação consolidadas como em áreas de expansão do território nacional (ou colonial, em períodos anteriores).

A narrativa procurou demonstrar que estas formas resilientes e tradicionais são articuladas e exercem múltiplas funções, econômicas e políticas, em variações de territorialidade e expansão do domínio da administração, ou em consórcio com o poder econômico, ou com peça de inserção na ordem econômica internacional, ou no atendimento do consumo interno, manutenção e ordenação das formas privadas de domínio da terra. Os elementos centrais desta narrativa de longa duração são:

- A resiliência de longa duração de formas relacionais de obrigações de trabalho combinadas com formas variadas de uso, posse, cessão e domínio da terra;

- O sistema jurídico conviveu durante período prolongado com o domínio da terra tendo por base formas jurídicas de concessões/outorgas, em sistema de múltiplas camadas de domínio e multiplicidade de vínculos obrigacionais, com fragmentação e especialização funcional-laboral;

- Simultaneamente relações de trabalho também envolveram formas jurídicas variadas, em combinações que incluíam o aproveitamento desumano da escravidão e pluralidade de plantadores, roceiros, criadores, meeiros, cambões, entre tantos;

- Todas estas formas de trabalho envolviam o trabalho em combinação com o uso ou permissão do uso da terra;

- Estas formas consagravam engrenagens e relações de produção complementares, ou suplementares, com os produtores servindo à fazenda exportadora, servindo aos núcleos de população, aos núcleos administrativos, a depender da posição e da posição no sistema de produção agrário;

- Estas formas envolveram também o consórcio de ocupação territorial entre a administração e os produtores agrários e detentores do uso e cessão da terra;

- As posições, a hierarquização e as relações de posse/domínio, trabalho/obrigações, foram absorvidas e moldadas por um sistema colonial distinto às matrizes hierarquizadas e nobiliárquicas da metrópole/Europa;

- As várias posições orbitais, complementares ou suplementares destes produtores, ou destes envolvidos no sistema agrário formaram a base do universo dos camponeses no Brasil;

- As rupturas no sistema longevo e resiliente começam a aparecer e a se processar no começo da industrialização nacional, no século XX.

Esta descrição da formação do sistema agrário nacional foi estruturada com a narrativa sendo redigida a partir de fontes bibliográficas. A concentração desta construção argumentativa encontra-se, sobretudo, no capítulo 2 da tese.

As transformações do sistema resiliente e longevo do sistema agrário se processam com a industrialização e os movimentos migratórios e populacionais internos. A caracterização deste momento é perceptível por:

- O esgotamento das formas anteriores de produção e de combinação da fazenda exportadora com os outros produtores orbitais, complementares e suplementares, no século XX;

- O sistema longevo e resiliente não foi capaz de atender às demandas da indústria, da urbanização e da nova integração da economia nacional na ordem econômica internacional;

- Nas décadas de 50 e 60 do século XX o sistema agrário enfrentou desajustes que se caracterizaram por mudanças no quadro de produtores e das formas de produção;

- O fluxo migratório de populações envolveu direções variadas, do campo para as cidades, do campo dalgumas regiões para o campo doutras regiões, em fluxos rural-urbano, mas também entre regiões nacionais;

- As formas de ocupação da terra sem titulação, e outras formas precárias de detenção da terra aumentaram no século XX, seja pela expansão da ocupação territorial, seja pelas novas formas de organização produtiva da terra;

- As transformações do processo produtivo agrário impactaram nos quantitativos de mão de obra empregada, e nas formas de relacionamento obrigacional, sobretudo a partir da década de 50;

- As propostas de transformação do sistema agrário eram pauta dos vários atores do cenário político, nas décadas de 50 e de 60;

- A ditadura engendrou o processo de transformação das estruturas agrárias com o desenho institucional e normativo para as rupturas e os impactos foram a reconfiguração das posições de produtores, detentores da terra, configuração da propriedade e do trabalho no campo;

- A proposta institucional e normativa da ditadura envolveu a produção de normas de alteração das relações contratuais, da ordenação do acesso à terra, e das áreas de colonização, e as rupturas e os impactos foram a reconfiguração

das posições de produtores, detentores da terra, configuração da propriedade e do trabalho no campo;

- A proposta institucional e normativa da ditadura envolveu a produção de normas de criação de sistema de prestações estatais aos camponeses, em substituição às formas organizacionais espontâneas e conflituais dos trabalhadores do campo;

- A proposta da ditadura envolveu a ação repressiva de supressão de um modelo de associação e organização laboral e produtiva, com impactos nos quantitativos de sindicatos e no perfil dos sindicatos e associações;

- A proposta institucional e normativa da ditadura envolveu a edição de uma norma de regulação do trabalho no campo, em sentido estrito de emprego no campo, que também pode ser chamada de forma assalariada pura, ou padrão, as rupturas e os impactos foram a reconfiguração das posições de produtores, detentores da terra, configuração da propriedade e do trabalho no campo.

Estas transformações do sistema agrário, no século XX, foram abordadas na narrativa do capítulo 3. Além e em continuação às fontes bibliográficas, já mencionadas e utilizadas como fonte no capítulo 2, houve a utilização das fontes documentais do arquivo estatístico nacional. O esgotamento das formas das relações de produção detectadas na construção da narrativa a partir das fontes acima referenciadas permitiu a testagem e a configuração de outro quadro da argumentos e narrativa: o de que a crise do sistema agrário, no século XX, conduziu aos dilemas de transformação e ruptura na década de 60. A ditadura fez a opção por um modelo de reforma, transformação e ruptura para o sistema agrário.

A linha condutora das argumentações e da narrativa da tese foi escorada na ideia de que a conformação de instituições e de normas promove ajustes nas relações de produção. De maneira a ilustrar a narrativa fez-se a interpretação da legislação

brasileira reguladora do trabalho no campo. Esta interpretação das fontes legisladas permite a análise e a verificação de uma persistente – resiliente – manutenção das formas jurídicas de manutenção da ordem trabalho e terra, com combinações variadas de obrigações de trabalho com detenção/uso/posse e concessão da terra. Todavia, neste capítulo já se consegue detectar, e se insinua a ruptura com este padrão/forma. Esta ruptura se processa com o advento do Trabalhador rural, em 63. Isto se realizou no capítulo 4:

- Verificando e descrevendo as formas jurídicas pelas quais o trabalho no campo foi regulado por padrões de consagração nos moldes relacionais terra-trabalho, detenção concedida da terra, contratação terra-trabalho em múltiplas camadas, e trabalho escravo;

- A resiliência das formas de detenção concedida, em simbiose entre a administração e o poder econômico, sofreu alteração com a consagração do direito proprietário, no século XIX;

- A regulação do trabalho no campo continuou a consagrar as relações terra x trabalho, a partir da consagração do direito de propriedade, com padrões de uso/posse e detenção com o trabalho, ora com a hierarquização nos proprietários particulares, ora com a hierarquização na administração pública (neste último caso especialmente nas áreas de expansão da área ocupada e agriculturável);

- As formas relacionais do trabalho e da terra passaram a ser tuteladas pelo Código de 16, com leis esparsas sobre a regulação administrativa de terras de fronteira agrícola, e outras normas esparsas sobre associativismo rural;

- O Estatuto do Trabalhador Rural, em 63, representou a consagração normativa de regulação do trabalho, da organização associativa dos trabalhadores rurais, e com o protótipo institucional de seguridade social do trabalhador rural;

- A regulação do trabalho no campo sofreu intervalo de duas décadas em relação ao trabalho urbano;

- A edição de normas sobre o trabalho rural, em 63, manteve a desigualdade de tratamento entre os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos;

- A edição do Estatuto, em 63, corresponde à resposta legisladora e institucional às demandas dos setores organizados do trabalho no campo, ainda no período democrático;

- Houve a edição da norma reguladora do trabalho, mas não a edição de norma de política pública de reforma agrária;

- A ditadura editou várias normas com conteúdos de política agrária, e da modificação do trabalho e das relações laborais e produtivas no campo;

- A quantidade e a qualidade das normas editadas pela Ditadura permitem identificar um padrão de transformação das relações do campo a partir de instrumental legislador e institucional.

Esta apresentação das formas jurídicas de tratamento do trabalho no campo foi explorada no capítulo 4. As fontes exploradas para a construção da narrativa foram as várias espécies de normas positivadas.

Visto que as fontes documentais do direito legislado permitem identificar a transformação das relações do campo, a partir da interpretação do advento do Estatuto do trabalhador rural, em 63, há a demonstração de que:

- Foram normas de variada natureza e de variado grau hierárquico, da constituição (emendas) às Leis e Decretos-lei;

- A edição do Estatuto da Terra, em 64, representou a ruptura com as formas contratuais-obrigacionais anteriores, com a tipificação dos contratos agrários e subtração dos conteúdos de contratos agrários da regulação pelo código civil;

- O Estatuto da Terra trouxe as diretrizes de reforma agrária e colonização, porém, a disciplina e a efetivação de reforma agrária, com os efeitos sancionadores e redistributivos,

foram pequenos e vários foram os programas/processos de colonização regional ou expansão territorial;

- As formas de organização associativa do Estatuto de 63 foram substituídas por um sindicalismo centralizado e verticalizado no Estado;

- Além da centralização da estrutura sindical no Estado, o sistema de seguridade criado pela Ditadura tinha natureza dúplice, rompimento com as estruturas associativas e reivindicatórias dos trabalhadores rurais, de um lado, de outro, passagem das relações de assistência do mandonismo, coronelismo, chefias locais para a estrutura estatal;

- Finalmente, no ano de 1973, a edição do Estatuto laboral que definia o novo padrão de relações laborais, empregatícias, criando a categoria do proletário do campo.

As considerações sobre esta trajetória de produção de normas e de padrões para as instituições, foi abordada ainda no capítulo 5, inicialmente como estratégia ditatorial, mas recebe a interpretação e o avanço da narrativa com o capítulo 5. Neste capítulo fez-se a combinação de uma contextualização teórica inicial, sobre o que era a estratégia ditatorial, com posterior interpretação da marcha de produção legislativa da ditadura. Como fonte auxiliar à compreensão da marcha legisladora utilizaram-se os documentos com os discursos presidenciais no período.

No sexto e último capítulo houve a combinação das fontes de documentos legislados com os escritos dos juristas, à época da edição do Estatuto. Os escritos dos juristas não foram utilizados como fontes para a interpretação da norma, do Estatuto, mas sim para verificar como se padronizou o novo padrão de aplicação e interpretação das normas do Estatuto de 73.

Com o sexto capítulo fecha-se o enfrentamento do problema e a testagem da hipótese. A narrativa procurou demonstrar como a estratégia de ruptura com os padrões tradicionais e resilientes de obrigações no campo foram realizados com a produção

legisladora da ditadura. Primeiro, com o Estatuto da Terra. Segundo, com a edição de uma legislação de seguridade. Finalmente, como o limiar da ruptura, a criação do trabalhador empregado do campo, puro, com o Estatuto de 73. Se o Estatuto da Terra procurava modificar as formas resilientes e tradicionais de relações civis, o Estatuto do Trabalhador de 73 ia muito além, criava a relação trabalhista clássica. Este Estatuto de 73 também rompia com a lógica do Estatuto anterior já que impôs a relação de forma verticalizada, do Estado para baixo. O Estatuto de 63 ainda preservava uma teleologia de organização espontânea e conflitual coletiva dos trabalhadores, e ainda subsumia todas as relações de trabalho às suas determinações. O Estatuto de 73 uniformizou a relação de trabalho como relação individual e definiu o âmbito de trabalho do assalariado puro, fora do âmbito de aplicação das relações contratuais do Estatuto da Terra.

A edição do Estatuto da terra representou a ruptura com as formas anteriores. A partir do Estatuto definia-se a nova forma de relação no campo no qual a mão de obra não teria mais vínculos obrigacionais paralelos, de uso/posse/detenção. Mesmo as formas obrigacionais anteriores como a parceria, a meação, ou assemelhados, a partir do anterior documento legal, o Estatuto da Terra, também estavam enclausurados na tipologia de contratos padrão[291]. Com o advento do Estatuto de 73, o trabalho no campo assumiu a forma pura de trabalho por salário, sem relações tradicionais e resilientes anteriores, em compatibilidade de regime com o Estatuto da terra.

Depois da edição do Estatuto do Trabalhador rural, em 73, estava definida a categoria empregado nas atividades agrárias. Este contingente de mão de obra passou a constituir uma nova modalidade de trabalhador, efetivamente encaixando-se no conceito de proletário do campo. As bases do sistema agrário

[291] A problematização sobre o grau de eficácia e/ou seletividade de aplicação das disposições do Estatuto da Terra e do Estatuto do Trabalhador rural não são objeto de investigação nesta tese. Vejam-se os comentários ao final destas considerações, logo abaixo.

estavam modificadas nas estruturas de produção. E toda esta modificação obedeceu à estratégia legisladora da ditadura. Os marcos jurídicos e institucionais moldaram o novo padrão das relações de produção no campo. A estratégia legisladora não foi algo responsivo, mas, muito mais, promotor de alterações de relações de produção no campo.

Os pontos de pesquisa enfrentados na tese já sugerem futuras indagações de problematizações, em possíveis outros projetos de pesquisa. Uma, os resultados efetivos ou eficaciais para a 'revolução' agrícola brasileira. Para tal, futuras pesquisas sugerem o cotejo dos desdobramentos das relações de produção no restante dos anos 70, após o Estatuto, e nas décadas seguintes[292]. Outra, sobre as desigualdades, distinções e variedades de aplicação das relações transformadas pelo Estatuto. Entenda-se que as relações laborais empregatícias do Estatuto de 73 atingiram com luz o setor 'moderno' da agricultura, mas deixaram subsistentes as sombras de relações 'arcaicas' e com a continuidade das zonas de preamento e apropriação de fronteira de terras.

Esta problematização pode lançar boas luzes sobre a interpretação das diferentes zonas e regiões das relações de produção, algumas incluídas no Estatuto de 73 (inclusive também com o Estatuto da Terra), outras com a persistência de formas de cambões, parceiras, obrigações atípicas ou violadoras das obrigações trabalhistas. E as zonas ou regiões da indiscriminada apropriação de terras, de expansão dos domínios, de novas fronteiras.

Vários elementos apontados, sobretudo no capítulo 6 - 6 acima, indicam que as pretensões de centralização e verticalização da ditadura foram se curvando à resiliência das

[292] A insinuação dos problemas posteriores à edição do Estatuto já pode ser visualizada com as estatísticas do IBGE lançadas no capítulo 3 da tese – ver 3. Na testagem dos dados lançada neste capítulo já é possível perceber os problemas de eficácia ou ineficácia, alterações nas relações do campo com algumas estatísticas que tocam aos dados posteriores ao advento do Estatuto.

formas tradicionais. A reforma agrária foi muito mais empreendimento colonizador do que sancionador e regulador da propriedade. As figuras de mandonismo, potentados locais, coronelato não se mantiveram como ilhas, mas cobrindo vastas regiões. As pretensões territorialista da ditadura absorveram as práticas de tolerância e concertação com o preamento, abusos no trato da mão de obra e indiscriminada apropriação de terras, sobretudo nas setas de expansão do território. [293]

Finalmente, outra problematização de pesquisas futuras pode englobar como houve a apropriação e a utilização dos produtos legislados pela ditadura pelos próprios trabalhadores, e camponeses. Esta problematização envolve o (re)surgimento das organizações e associações laborais e as reivindicações pela política agrária incluindo a reforma agrária.

[293] Não se pode deixar de mencionar que alguns agentes do setor moderno da agricultura expandiram os negócios para as áreas de fronteira, adotando os comportamentos predatórios. De outro lado, lembre-se de que mesmo os agentes econômicos urbanos e industriais lançaram-se aos negócios agropecuários nas zonas de expansão.

8 BIBLIOGRAFIA

AGAMBEM, G. **O que é o contempo e outros ensaios**. Chapecó: Argos, 2009. 91 p.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2003. 144 p.

AGAMBEN, G. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua. 2. reimpressão. ed. BH: UFMG, 2007. 207p.

AGUIAR, C. C. D.; TRENTINI, F. CONTRATOS AGRÁRIOS TÍPICOS: RELEITURA DAS NORMAS DO ESTATUTO DA TERRA À LUZ DO CONTEXTO JURÍDICO E ECONÔMICO ATUAL. **Publica direito**, 2016. Disponivel em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5nPse2_BpV0J:www.publicadireito.com.br/artigos/%3Fcod%3D212112eece862ca4+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 19 mar. 2019.

AL., P. A. V. E.; VIERIA. **O CENTRO-OESTE BRASILEIRO COMO FRONTEIRA AGRÍCOLA**. Sober. Brasília. 2012.

ALCHOURRÓN, C. E. Condicionalidad y la representación de las normas jurídicas. In: BULYGIN, E. **Análisis lógico y derecho**. Madri: Centro de estudios constitucionales, 1991. p. 271.

ALCHOURRÓN, C. E. On law and logic. **Ratio juris**, Oxford, dez. 1996. 331-348. https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.1996.tb00250.

ALENCAR, A. V. A. N. D. As novas leis da Previdência Social Rural e a legislação precedente. **RIL**, 1972. Disponivel em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180490. Acesso em: 19 mar. 2019.

ALEXY, R. **Teoria da argumentação**. São Paulo: Landy, 2001. 355 p.

ALEXY, R. **Teoria da argumentação jurídica. A teoria do discurso racional**. BH: Landy, 2001.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, M. T. B. **Reforma agrária e modernização da agricultura: contribuições para a avaliação da experiência brasileira**. Unama. Manaus. 2008.

ALMEIDA, P. R. D. Planejamento no Brasil. Memória histórica. **Parcerias estratégicas**, 2004. Disponivel em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/637/597. Acesso em: 16 mar. 2019.

ANDERSON, T. **Comunidades imaginadas**. São Paulo: Cia das letras, 1991.

ANDRADE, P. D.; BONAVIDES, P. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 1994.

ANTONIO, T. J.; THOMAZ JR., A. O SINDICALISMO RURAL NO BRASIL, NO RASTRO DOS ANTECEDENTES. **Scripta Nova.**, 1998. Disponivel em: http://www.ub.edu/geocrit/sn-15.htm. Acesso em: 12 out. 2017.

ANTUNES, J. Marx, Engels e a origem do etapismo na teoria da história. **CEMARX Colóquio internacional de Marx e Engels**, 2005. Disponivel em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PIxwNWHLV-AJ:https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/contador_revista_item.php%3Farquivo_pdf%3Darquivos_biblioteca/resenha92resenha4.pdf%26idItem%3D92%26nomeTabela%3Dtb_resenhas+&cd=7&hl=pt-BR&ct=c. Acesso em: 26 dez. 2017.

ARISTÓTELES. A constituição de Atenas. **Academia brasileira de direito do estado**, 2014. Disponivel em: http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/A-constitui%C3%A7%C3%A3o-de-Atenas.pdf. Acesso em: 01 jun. 2016.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ARRIGHI, G. **The long twentieth century. Money, power and the origins of our time**. Nova Iorque; Londres: Verso, 2002.

ASSIS, G. N. D. **Os movimentos sociais do campo e a a política política no contexto do Estado democrático de 1954 a 1964**. [S.l.]: Clube de autores, 2018.

AUED, B. W. Nos caminhos da cisão. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no brasil:** História e natureza das Ligas Camponesas – 1954-1964. São Paulo: Expressão popular, 2012. p. 72-101.

ÁVLIA, H. **Teoria dos princípios**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BÄCKER, C. Regras, princípios e derrotabilidade. **RBEP**, Belo Horizonte, jan.-jun. 2011. 63-68.

BALDWIN, D. A. The concept of security. **Review of International Studies**, 1997. Disponivel em: https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf. Acesso em: 25 jan. 2019.

BARROS, S. R. D. O nucleamento do direito constitucional. **SRBarros**, 2010. Disponivel em: http://srbarros.com.br/pt/o-nucleamento-do-direito-constitucional.cont. Acesso em: 04 dez. 2018.

BARTOSZ, B. **Defeasibility of legal reasoning**. Cracóvia: Zakamycze, 2004.

BAUMAN, Z. **Legisladores e intérpretes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

BAYÓN, J. C. Derrotabilidad, indeterminacion del derecho y positivismo jurídico. **Isonomia**, México, out. 2000. 87-117.

BEATTIE, A. **False economy. A Surprising Economic History of the World**. Londres: Penguin, 2009.

BESKOW, P. R. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964). **Clacso biblioteca virtual**, 1999. Disponivel em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/doze/beskow12.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

BETHLEM, A. Os conceitos de política estratégica. **Revista de Administração de Empresas**, 1981. Disponivel em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901981000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 jan. 2018.

BETTS, R. K. Is Strategy an Illusion? **International Security**, 2000. Disponivel em:

http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/strategy_betts.pdf. Acesso em: 25 jan. 2019. https://doi.org/10.1162/016228800560444

BIELSCHOWSKY, R. Eugenio Gudin. **Estudos avançados**, São Paulo, jan.-abr. 2001. 91-110. https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000100009

BIROLI, F. Liberdade de imprensa: margens e definições para a democracia durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). **Revista brasileira de história**, 2004. Disponivel em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jul. 2018. https://doi.org/10.1590/S0102-01882004000100009

BOBBITT, P. **The Shiel of Achiles**. Nova Iorque: Penguin, 2002.

BOBBITT, P. **A guerra e a paz na história moderna. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BÖCKENFÖRDE, E.-W. **Escritos sobre Derechos Fundamentales**. Tradução de Ignacio Villaverde Menéndez Juan Luis Requejo Pagés. Baden-Baden: Nomos, 1993.

BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. revista e ampliada. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGES, N. M. O PROCESSO DE RACIONALIZAÇÃO DO DIREITO NO OCIDENTE:PERSPECTIVAS SOBRE A AÇÃO RACIONALE A ALTERAÇÃO DOS TIPOS PENAIS. **Publica direito. Anais do conpedi.** , Manaus; Florianópolis, 2006. 1-14.

BOSI, A. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

BOVERO, M. **Contra o governo dos piores**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL.ATO INSTITUCIONAL N° 2. ATO INSTITUCIONAL N° 2, DE 27 DE OUTUBRO DE 1965. **Presidência da República**, 1965. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 30 dez. 2016.

BRASIL.BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Discurso de 1 de junho de 1964 - No Palácio das Laranjeiras, ao sancionar a Lei do Direito de Greve. **Biblbioteca da Presidência,** 1964. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/14.pdf/view. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL.BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Discurso de 6 de junho de 1964 - Na homenagem das classes produtoras de Pernambuco. **Biblioteca da Presidência da República,** 1964. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/08.pdf/view. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL.BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional 1973. **Mensagens presidenciais. Emílio Garrastazu Médici,** 1973. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRASIL.BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional 1970. **Mensagens presidenciais. Emílio Garrastazu Médici,** 1970. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-de-1970. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRASIL. CC 1916. Lei 3071 de 01 de janeiro de 1916. **Câmara dos Deputados,** 1916. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. constituição da república dos estados unidos do brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Planalto legislação. Presidência da República,** 1891. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS EUB. Constituição dos EUB de 1937. **Presidência da República**, 10 nov. 1937. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS EUB DE 1946. Constituição dos EUB de 1946. **Presidência da República**, 18 set. 1946. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. DEC.-LEI N° 06. DECRETO-LEI N° 16, DE 6 DE AGOSTO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0016.htm. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. DEC.-LEI N° 139. DECRETO-LEI N° 138, DE 2 DE FEVEREIRO DE 1967. **Planalto legislação**, 1967. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0138.htm. Acesso em: 06 ago. 2016.

BRASIL. DEC.-LEI N° 200. DECRETO-LEI N° 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. **Planalto Legislação**, 1967. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. DEC.-LEI N° 289. DECRETO-LEI N° 289, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967. **Presidência da República**, 1967. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0289.htm. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. DEC.-LEI N° 35. DECRETO-LEI No 35, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0035.htm. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 38. DECRETO-LEI N° 38, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0038.htm. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 47. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0047.htm. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 56. DECRETO-LEI No 56, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0056.htm. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 57. DECRETO-LEI N° 57, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 59. DECRETO-LEI N° 59, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0059.htm. Acesso em: 06 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 60. DECRETO-LEI N° 60, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0060.htm. Acesso em: 06 ago. 2015.

BRASIL. DEC.-LEI N° 926. DECRETO-LEI N° 926, DE 10 DE OUTUBRO DE 1969. **Planalto**, 1969. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0926.htm#art2. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. DEC-LEI N° 79. DECRETO-LEI N° 79, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0079.htm. Acesso em: 06 ago. 2015.

BRASIL. DECRETO 2.827. DECRETO N° 2.827, DE 15 DE MARÇO DE 1879. **Câmara dos Deputados**, 1897. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2827-15-marco-1879-547285-publicacaooriginal-62001-pl.html. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. DECRETO LEGISLATIVO N° 979. DECRETO N° 979, DE 6 DE JANEIRO DE 1903. **Câmara Legislação**, 1903. Disponivel em:

http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-979-6-janeiro-1903-584238-norma-pl.html. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. DECRETO LEI N° 276. Decreto-Lei n° 276, de 28 de Fevereiro de 1967. **Câmara dos Deputados - Legislação**, 1967. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-276-28-fevereiro-1967-376455-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. DECRETO N° 19.770. Decreto n° 19.770, de 19 de Março de 1931. **Câmara dos Deputados**, 1931. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19770-19-marco-1931-526722-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 07 jun. 2017.

BRASIL. DECRETO N° 19.924. Decreto n° 19.924, de 27 de Abril de 1931. **Câmara dos Deputados**, 1931. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19924-27-abril-1931-514651-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. DECRETO N° 24.606. Decreto n° 24.606, de 6 de Julho de 1934. **Câmara dos Deputados**, 1934. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24606-6-julho-1934-526349-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. DECRETO N° 61.554. DECRETO No 61.554, DE 17 DE OUTUBRO DE 1967. **Planalto Legislação**, 1967. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D61554.htm. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. DECRETO N° 23.611. Decreto n° 23.611, de 20 de Dezembro de 1933. **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, 1933. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23611-20-dezembro-1933-503506-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. DECRETO-LEI. DECRETO-LEI N° 4.102, DE 9 DE FEVEREIRO DE 1942. **Câmara dos Deputados**, 1942. Disponivel em:

http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4102-9-fevereiro-1942-414714-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 21 mai. 2016.

BRASIL. DECRETO-LEI 6.969. DECRETO-LEI N° 6.969, DE 19 DE OUTUBRO DE 1944. **Câmara dos Deputados**, 1944. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del6969.htm. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. DECRETO-LEI 7.916. DECRETO-LEI N° 7.916, DE 30 DE AGOSTO DE 1945. **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, 1945. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7916-30-agosto-1945-417264-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 13 Set. 2018.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 02. DECRETO-LEI N° 2, DE 14 DE JANEIRO DE 1965. **Planalto legislação**, 1965. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0002.htm. Acesso em: 08 set. 2016.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 5.452. DECRETO-LEI N° 5.452, DE 1° DE MAIO DE 1943. **Câmara dos Deputados**, 1943. Disponivel em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 5.718. DECRETO-LEI No 5.718, DE 3 DE AGOSTO DE 1943. **Planalto**, 1943. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5718.htm. Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 6.569. DECRETO-LEI N° 6.569, DE 8 DE JUNHO DE 1944. **Câmara dos Deputados**, 1944. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6569-8-junho-1944-452058-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 7.499. DECRETO-LEI N° 7.449, DE 9 DE ABRIL DE 1945. **Planalto**, 1945. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del7449.htm. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 09 DE MAIO DE 1973. DCN de 09 de maio de 1973. **Senado federal. Publicação e documentação,** 1973. Disponivel em: http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=16867&paginaPesquisa=1&parametroPesquisa=%22RURAL%22. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 24 DE MAIO DE 1973. DCN de 24 de maio de 1973. **Senado Federal. Publicação e documentação,** 1973. Disponivel em: http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=16869&paginaPesquisa=1&parametroPesquisa=%22RURAL%22. Acesso em: 30 set. 2016.

BRASIL. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 28 DE ABRIL DE 1973. DCN, 28 de abril de 1973. **Senado Federal. Publicação e documentação,** 1973. Disponivel em: http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=8749&paginaPesquisa=36&parametroPesquisa=%22RURAL%22. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. EC N° 03. EMENDA CONSTITUCIONAL DE 3 DE SETEMBRO DE 1926. **Planalto legislação,** 1926. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 10, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1964. **Planalto legislação,** 1964. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc10-64.htm. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL. EMENDAS CONSTITUCIONAIS. Emendas Constitucionais anteriores à Constituição de 1988. **Planalto legislação,** 1964; 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/_EMCs_CF1967.htm. Acesso em: 17 jul. 2016.

BRASIL.LEI 1.181. DECRETO N° 1.181, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1904. **Câmara dos Deputados,** 1904. Disponivel em:

http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1181-25-fevereiro-1904-583573-publicacaooriginal-106366-pl.html. Acesso em: 12 set. 2017.

BRASIL.LEI DE TERRAS. LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. **Planalto**, 1850. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL.LEI N° 1.102. LEI No 1.102, DE 18 DE MAIO DE 1950. **Planalto legislação**, 1950. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1102.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL.LEI N°. LEI No 785, DE 20 DE AGOSTO DE 1949. **Planalto legislação**, 1949. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL.LEI N° 4.3330. LEI No 4.330, DE 1° DE JUNHO DE 1964. **Presidência da República**, 1964. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htmimpressao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL.LEI N° 3.353. LEI N° 3.353, DE 13 DE MAIO DE 1888. **Planalto legislação**, 1888. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM3353.htm. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL.PL 1837/1960. PL 1837/1960. **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, 1960. Disponivel em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=196746. Acesso em: 25 JAN. 2018.

BRASIL. LEI N° 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962. **Planalto legislação**, 1962. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. 15 de abril de 1966 - Discurso Nas comemorações do 2° aniversário do Governo. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em:

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/03.pdf/view. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. 1° de maio de 1966 - Discurso Nas comemorações do Dia do Trabalho. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/04.pdf/view. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL.SENADO FEDERAL. Lei Delegada n° 11 de 11/10/1962. **Senado Federal legislação**, 1962. Disponivel em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=572944. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. Lei de 18 de setembro de 1830. **Câmara dos Deputados**, 1830. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37984-13-setembro-1830-565648-publicacaooriginal-89398-pl.html. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. **Presidência da República**, 1850. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. LEI N° 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. **Presidência da República**, 1964. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. AI N° 03. ATO INSTITUCIONAL N° 3, DE 5 DE FEVEREIRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-03-66.htm. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. LEI No 4.947, DE 6 DE ABRIL DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L4947.htm. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Planalto legislação. **Planalto legislação**, 1967. Disponivel em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/1980-a-1960-leis-ordinarias; http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-leis. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. ATOS INSTITUCIONAIS. **Planalto legislação**, 1968;1969. Disponivel em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 494, DE 10 DE MARÇO DE 1969; DECRETO-LEI N° 924, DE 10 DE OUTUBRO DE 1969. **Planalto legislação**, 1969. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0924.htm; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0494.htm. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. DECRETO N° 67.113, DE 26 DE AGÔSTO DE 1970. **SEnado Federal**, 1970. Disponivel em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=489752&id=14315790&idBinario=15705946&mime=application/rtf. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 1.106, DE 16 DE JUNHO DE 1970. **Planalto legislação**, 1970. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Discurso de 31 de dezembro de 1971 - Nosso caminho - mensagem ao povo brasileiro, no limiar do Ano Novo, transmitida por rede nacional de rádio e televisão. **BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA**, 1971. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1971/24.pdf/view. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. DECRETO-LEI No 1.164, DE 1° DE ABRIL DE 1971. **Planalto legislação**, 1971. Disponivel em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 7, DE 7 DE SETEMBRO DE 1970. **Planalto legislação**, 1971. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp07.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 8, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1970. **Planalto legislação**, 1971. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp08.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. LEI No 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971. **Planalto legislação**, 1971. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. LEI No 5.868, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1972. **Planalto**, 1972. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. LEI N° 5.889, DE 8 DE JUNHO DE 1973. **Presidência da República**, 1973. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L5889.htm. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL.AI N° 01. ATO INSTITUCIONAL N° 1, DE 9 DE ABRIL DE 1964. **Planalto legislação**, 1964. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 08 dez. 2017.

BRASIL.AI N° 02. ATO INSTITUCIONAL N° 2, DE 27 DE OUTUBRO DE 1965. **Planalto Legislação**, 1965. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 08 dez. 2017.

BRASIL.BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Discurso de 15 de março de 1967 - Discurso Na solenidade de Transmissão da Faixa Presidencial ao Marechal Costa e Silva. **Biblioteca da Presidência da República**, 1967. Disponivel em:

file:///D:/Usu%C3%A1rios/usuario/Downloads/15%20(1).pdf. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL.BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Discurso de 11 de dezembro de 1969 - Prevalência do nordestino sobre o Nordeste. **Discursos Médici,** 1969. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1969/08.pdf/view. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Discurso de 7 de outubro de 1969 - 1 - O jogo da verdade - mensagem lida no rádio e na televisão. **Discursos - 1969,** 1969. Disponivel em: file:///D:/Usuarios/Alexandre/Downloads/01.pdf. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Castelo Branco - Biografia. **Presidência da República,** 2018. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/biografia. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional - 1968. **Biblioteca da PR,** 1968. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-1968. Acesso em: 13 Out. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 28 de novembro de 1969 - Integração da Amazônia - Mensagem presidencial lida pelo Ministro do Interior. **Discursos Médici,** 1969. Disponivel em: file:///D:/Usuarios/Alexandre/Downloads/06%20(1).pdf. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 30 de outubro de 1969 - Mundo sem fronteiras - Discurso de posse. **Discursos 1969,** 1969. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1969/04.pdf/view. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discursos Médici 1969. **Discursos Médici,** 1969. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1969. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 10 de março de 1970 - A sociedade a construir - aula inaugural proferida na Escola Superior de Guerra, na Guanabara. **Discursos de Médici 1970,** 1970. Disponivel em: file:///D:/Usuarios/Alexandre/Downloads/07%20(2).pdf. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 31 de março de 1970 - Nova consciência de Brasil - mensagem lida em cadeia de rádio e televisão por ocasião do 6° aniversário da Revolução de Março. **BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA,** 1970. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1970/09/view. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 5 de março de 1970 - Aos homens de minha terra natal - discurso proferido no Palácio Piratini, em Porto Alegre. **Discursos de Médici 1970,** 1970. Disponivel em: file:///D:/Usuarios/Alexandre/Downloads/06%20(3).pdf. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Primeiras diretrizes traçadas pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici a seus ministros de estado, em reunião ministerial - primeiras diretrizes, lidas em reunião ministerial e divulgadas pela Secretaria de Imprensa. **Discursos Médici 1970,** 1970. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1970/01/view. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional de 1971. **Biblioteca da Presidência - Presidentes - Emílio G. Médici**, 1971. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-de-1971. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRAZIL. Constituição do Império do Brazil de 25 de março de 1824. **Planalto legislação**, Brasília, 1824. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL CONSTITUIÇÃO DOS EUB 1934. Constituição dos EUB de 16 de julho de 1934. **Planalto legislação - Presidência da República**, 1934. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 2 jun. 2016.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS EUB. Constituição dos EUB de 16 de julho de 1934. **Planalto legislação - Presidência da República**, 1934. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 2 jun. 2016.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 5.442 - CLT. Decreto-Lei n° 5.442 - CLT de 1 de maio de 1943. **Planalto legislação - Presidência da República**, 1943. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 2 jun. 2016.

BRASIL. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973. DCN de 26 de abril de 1973. Mensagem n° 24, de 1973, na origem n° 80/73. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 26 abr. 1973. 304-306.

BRASIL IBGE. Estatística históricas do século XX - Sindicatos rurais. **IBGE séries históricas**, 2016. Disponivel em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT006&t=sindicatos-rurais. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL IBGE. Séries históricas - população e demografia. **Séries históricas**, 2016. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?no=10&op=0. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. LEI 3.071 - CÓDIGO CIVIL. Lei n° 3.071 de 1 de janeiro de 1016. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1916. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm. Acesso em: 02 jun. 2016.

BRASIL. LEI 4.214. LEI No 4.214, DE 2 DE MARÇO DE 1963. **Planalto**, 1964. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1950-1969/L4214impressao.htm. Acesso em: 24 jan. 2016.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 11. Lei complementar n° 11, de 25 de maio de 1971. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1971. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm. Acesso em: 08 jun. 2016.

BRASIL. LEI DE 10 DE OUTUBRO DE 1837. LEI DE 10 DE OUTUBRO DE 1837. **Senado Federal**, 1837. Disponivel em: http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=541072&id=14386223&idBinario=15632760&mime=application/rtf. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. LEI N° 4.214. Lei n° 4.214 de 02 de março de 1963. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1963. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm#tituloix. Acesso em: 13 mar. 2016.

BRASIL. LEI N° 4.504. Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Planalto. Presidência da República**, 1964. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. LEI N° 4330. Lei n° 4.330 de 1 de junho de 1964. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1964. Disponivel em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. LEI N° 5107. Lei n° 5.107 de 13 de setembro de 1966. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107impressao.htm. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 01. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. **Planalto legislação**, 1969. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. LEI 5.889. Lei n° 5.889 de 8 de junho de 1973. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1973. Disponivel em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm. Acesso em: 02 jun. 2016.

BRASIL. Discurso de 25 de agosto de 1964 - No auditório do Estado-Maior do Exército, durante as cerimônias comemorativas do "Dia do Soldado. **Biblioteca da Presidência da República**, 1964. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/copy_of_46.pdf/view. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS. LEI N° 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. **CÃMARA DOS DEPUTADOS**, 1964. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-publicacaooriginal-67105-pl.html. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n° 67.227, de 21 de Setembro de 1970. **Câmara dos Deputados**, 1970. Disponivel em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67227-21-setembro-1970-408891-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL-INCRA. História da Reforma Agrária. **INCRA**, 2019. Disponivel em: http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL-PLANALTO. DECRETO No 59.566, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59566.htm. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL-PLANALTO. LEI No 4.947, DE 6 DE ABRIL DE 1966. **Planalto legislação**, 1966. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4947.htm. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 21 de dezembro de 1964 - Na Escola Superior de Guerra, durante a cerimônia de diplomação dos estagiários de 1964. **Biblioteca da Presidência**, 1964. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/copy_of_21.pdf/view. Acesso em: 22 ago. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 01-05-1965 - no-parque-industrial-da-usiminas-em-Ipatinga-na-solenidade-do-dia-do-trabalho. **Biblioteca da presidência**, 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/56.pdf/view. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 06-01-1965 - ao-receber-o-anteprojeto-de-código-eleitoral-e-de-estatuto-nacional-dos-partidos-políticos. **Biblioteca da presidência**, 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/51.pdf/view. Acesso em: 04 nov. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 13 de novembro de 1965 - No auditório do Ministério da Fazenda, ao anunciar a instituição do Cruzeiro Novo - parte I. **Biblioteca da**

Presidência, 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/11.1.pdf/view. Acesso em: 24 set. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 14 de abril de 1965 - No rádio e TV, pela passagem do 1º aniversário de seu Governo. **Biblioteca da Presidência,** 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/04.pdf/view. Acesso em: 22 ago. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 30-09-1965 - no-palácio-das-laranjeiras-sobre-as-eleições-de-3-de-outubro. **Biblioteca da presidência,** 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/49.pdf/view. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 31 de março de 1965 - No Palácio da Liberdade, sobre o 1º aniversário da Revolução. **Biblioteca da Presidência,** 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/03.pdf/view. Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 31 de março de 1965 - Perante o Congresso Nacional, por ocasião da sessão solene comemorativa do 1º aniversário da Revolução. **Biblioteca da presidência,** 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1965/02.pdf/view. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 9 de março de 1965 - Na Instalação do Conselho Nacional de Planejamento. **Biblioteca da Presidência,** 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-

presidentes/castello-branco/discursos/1965/09.pdf/view. Acesso em: 24 set. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional - 1965. **Biblioteca da Presidência**, 1965. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1965. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 17 de dezembro de 1966 - Na solenidade da diplomação dos estagiários da Escola Superior de Guerra. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/11.pdf/view. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 20 de novembro de 1966 - A revista "Manchete", analisando os resultados obtidos pela Revolução e esboçando as perspectivas para 1967. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/66.pdf/view. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 20 de outubro de 1966 - Dirigindo-se à Nação, por intermédio da Agência Nacional. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/45.pdf/view. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 21 de março de 1966 - Durante a instalação dos grupos de Coordenação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/38.pdf/view. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 30 de dezembro de 1966 - Aos jornalistas nacionais, no Palácio da Luz, no Ceará. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/67.pdf/view. Acesso em: 25 janeiro 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 31 de dezembro de 1966 - Ao povo brasileiro, no limiar do Ano Novo. **Biblioteca**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1966/12.pdf/view. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao CN - 1966. **Biblioteca da presidência**, 1966. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1966. Acesso em: 2 fev. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 01 de maio de 1967 - Mensagem dirigida à nação, ao ensejo do "dia do trabalho", lida pelo ministro Jarbas Passarinho na sede do sindicato dos portuários e transmitida a todo o país, através da rede nacional de rádio e televisão, comandada pela agência nac. **Biblioteca da presidência**, 1967. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/discursos/1967/09.pdf/view. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 12 de dezembro de 1967 - Discurso proferido na Escola superior de guerra, ao receber o título de diplomado “honoris causa” e em agradecimento à saudação do general de exército Augusto Fragoso, comandante daquele estabelecimento de altos estudos. **Biblioteca da presidênc ia**, 1967. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-

presidentes/costa-silva/discursos/1967/27.pdf/view. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 14 de março de 1967 - No Palácio do Planalto, perante os Ministros de Estado, então pela última vez reunidos. **Biblioteca da presidência**, 1967. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1967/14.pdf/view. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 16 de março de 1967 - Discurso proferido por ocasião da primeira reunião ministerial. **Biblioteca da presidência**, 1967. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/discursos/1967/02.pdf/view. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 28 de julho de 1967 - Discurso proferido na sessão solene de encerramento dos trabalhos do primeiro Congresso Nacional de Agropecuária, e em resposta à saudação do Doutor Roberto Carlos de Abreu Sodré, governador do estado de São Paulo, que falou em nome. **Biblioteca da presidência**, 1967. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/discursos/1967/15.pdf/view. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional. **Biblioteca da presidência**, 1967. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1967. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 6 de setembro de 1969 - Mensagem dirigida ao povo brasileiro, em homenagem ao dia da pátria e pela passagem da data da independência nacional. **Biblioteca da presidência**, 1969. Disponivel em:

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/discursos/1969/19.pdf/view. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MENSAGEM AO CN - 1969. **Biblioteca da presidência**, 1969. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-1969. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de 31 de dezembro de 1972 - O milagre brasileiro - mensagem do Presidente Médici, dirigida ao povo brasileiro através de rede nacional de rádio e de televisão, na passagem do Ano Novo. **Biblioteca da presidência**, 1972. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1972/16.pdf/view. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso 1972. **Biblioteca da presidência**, 1972. Disponivel em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-1972. Acesso em: 17 jan. 2018.

BR-CÂMARA DOS DEPUTADOS. DECRETO-LEI Nº 7.038, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1944. **Legislação informatizada**, 1944. Disponivel em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7038-10-novembro-1944-389494-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 22 out. 2017.

BRUNO IZAIAS DE ALMEIDA. Ainda existe coronelismo no Cariri. **Taperoá**, 2014. Disponivel em: https://www.taperoa.com/ainda-existe-coronelismo-no-cariri/. Acesso em: 21 ago. 2018.

BRUNO, R. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 1995. Disponivel em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/cinco/regina5.htm. Acesso em: 26 dez. 2017.

BUESCU, M. A ordem econômica nas Constituições da República. **RIL**, 1986. Disponivel em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181698. Acesso em: 20 mar. 2018.

CÂMARA, A. D. S. Reforma agrária e/ou colonização: ação institucional. **Sitientibus**, 1988. Disponivel em: http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/8/reforma_agraria_e_ou_colonizacao_acao_institucional.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

CAMINHA, P. V. **A agricultura no período nacional desenvolvimentista brasileiro**. UFRJ. Rio de Janeiro. 2016.

CAMPOS, R. **A lanterna na popa. Memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANGIAN, M. A OBRA DE POLANYI PARA COMPREENDER O PRESENTE. **Entrevistas com: Jean-Michel Servet, Michele Cangiani, Guy Roustang e José Rubens Damas Garlipp**, Novo Hamburgo, v. ano 5, n. n. 147, jun. 2005.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. ed. Coimbra: Coimbra, 2011.

CAPPI, A.; CAPPI, C. C. B. **Lógica jurídica. A construção do discurso jurídico**. Goiânia: UCG, 2004.

CARDOSO, M. **Tratado de direito rural brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1953.

CARVALHO, J. M. D. **A cidadania no Brasil. O longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

CARVALHOSA, M. **Direito Econômico. Obras completas**. São Paulo: Rt, 2013.

CASTILHO, A. L. **Partido da terra. Como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

CHAGAS, C. **A ditadura militar e a longa noite dos generais**: 1970-1985. Rio de Janeiro: Record, 2015.

CHAVARRO MIRANDA, F. L. M.; RIANO CRUZ, J. D. Model for Economic Growth and Public Spending Focused on Security: the Colombian Military Strategy Approach (2002-2009).. **Rev. Cient. Gen. José María Córdova**, 2017. Disponivel em: . Acesso em: 26 jan. 2019.

CODATO, A. N.; OLIVEIRA, M. R. D. A marcha, o terço e o livro: catolicismo conservador e ação política na conjuntura do golpe de 1964. **Revista brasileira de história**, 2004. Disponivel em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jan. 2018. https://doi.org/10.1590/S0102-01882004000100011

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos avançados**, 2001. Disponivel em:.. Acesso em:13 jul. 2018. https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000100004

COMPARATO, F. K. Capitalismo: civilização e poder. **Estudos avançados**, 2011. Disponivel em: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000200020 . Acesso em: 26 dez. 2017. https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000200020

CONSTANT, B. **Principes de politique - applicable a tous les gouvernemens représentatifs**. Paris: Chez Alexy Eymery, 1815.

COSTA, A. C.; FERRARI, I.; CORREA, N. B. **CLT e Estatuto do Trabalhador rural**. São Paulo : LTR, 1973.

COSTA, H. S. D. **O conceito de latifúndio na historiografia e a formação da idéia de reforma agrária no Brasil**. UEM. Maringá, p. 327. 2006.

CROCE, M.; SALVATORE, A. ETHICAL SUBSTANCE AND THE COEXISTENCE OF NORMATIVE ORDERS. CARL SCHMITT, SANTI ROMANO, AND CRITICAL INSTITUTIONALISM. **JOURNAL OF LEGAL PLURALISM**, 2007. Disponivel em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07329113.2007.10756613. Acesso em: 29 dez. 2018.

CÚLTI & PÓPI. Escravidão em fotografias. **CÚLTI & PÓPI**, 2014. Disponivel em: https://culti-e-popi.blogspot.com/2014/01/escravidao-fotografada_27.html. Acesso em: 15 ago. 2018.

CUNHA, J. M. P. D. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro:o caso de Mato Grosso. **Revista**

brasileira de estudos populacionais, São Paulo, jan.-jun. 2006. 87-107.

CURSO ENEM GRATUITO. Brasil Colônia - ciclo da cana de açúcar. **Enem Gratuito**, 2018. Disponivel em: https://cursoenemgratuito.com.br/brasil-colonia-historia-enem/. Acesso em: 11 ago. 2018.

DACANAL, P. H.; SAES, A. M. As ideias jurídico-econômicas de Clóvis Bevilaqua. **XII Congresso brasileiro de história econômica**, 2017. Disponivel em: http://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/11%20As%20ideias%20jur%C3%ADdico-econ%C3%B4micas%20de%20Cl%C3%B3vis%20Bevilaqua.pdf. Acesso em: 07 set. 2018.

DAHENDORF, R. **A lei e a ordem**. Rio de Janeiro: IL, 1997.

DAMASCENO, F. A. Direitos de propriedade em terras rebeldes: as sesmarias dos Palmares de Pernambuco, 1678-1775. **Ler História [Online]**, 2017. Disponivel em: http://journals.openedition.org/lerhistoria/2716 ; DOI : 10.4000/lerhistoria.2716. Acesso em: 4 jan. 2019.

DEC.-LEI N° 148. DECRETO-LEI N° 148, DE 8 DE FEVEREIRO DE 1967. **Presidência da República**, 1967. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0148.htm. Acesso em: 06 ago. 2016.

DEZEMONE, M. **Do cativeiro à reforma agrária: colonato, direitos e conflitos - 1872-1987**. UFF. Niterói, p. 299. 2008.

DEZEMONE, M. **Apropriação da legislação social e ações políticas coletivas: Vargas e o mundo rural**. ANPUH. Niterói. 2012.

DEZEMONE, M. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. **Revista brasileira de história**, 2016. Disponivel em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882016000100131&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15. Jul. 2017.

DIRETORIA DA BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL. Segurança nacional e assuntos correlatos. **Revista de informação legislativa**, 1968.

Disponivel em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180800. Acesso em: 23 jan. 2019.

DOMINGUES, J. E. Engenho canavieiro. **Ensinar história**, 2016. Disponivel em: https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&ved=2ahUKEwjqjbKAuP7cAhVHgpAKHcFfA1UQjxx6BAgBEAI&url=https%3A%2F%2Fensinarhistoriajoelza.com.br%2Fpara-colorir-fazenda-de-cana-do-brasil-colonia%2F&psig=AOvVaw2n8TRKQSvLCPquY_pdLqzt&ust=. Acesso em: 22 ago. 2018.

DRI, C. F. Antiformalismo Jurídico: uma Abordagem Institucionalista da Integração Regional. **Cadernos PROLAM/USP**, 2008. Disponivel em: http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82313. Acesso em: 29 dez. 2018.

DRIOLLET, I. S. D. NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES Y DEL DERECHO. LOS APORTES DE ANTONIO HESPANHA. **Revista de Historia Americana y Argentina**, 2006. Disponivel em: http://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=7673. Acesso em: 29 jan. 2019.

DUTRA, L. D. **O papel do Banco do Brasil via CREAI no financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro (1937-1952)**. UFF. Niterói. 2011.

DUWE, R. O liberalismo conservador das elites catarinenses e a ditadura civil-militar: breves apontamentos sobre um possível diálogo. **XXVIII Simpósio Nacional de História**, 2015. Disponivel em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1428357266_ARQUIVO_RicardoDuwe.pdf. Acesso em: 19 mar. 2019.

ERLICH, E. **Fundamentos da sociologia do direito**. Brasília: Unb, 1986.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 9. ed. ed. Porto Alegre: Globo, 1991.

FERNANDES, R. **Um breviário da Lei de Segurança Nacional (LSN): do Estado Novo aos primeiros anos do Regime Militar (1930-1969).** USP. São Paulo. 2009.

FERNANDEZ, A. Algunos rasgos socio-políticos de la dictadura brasileña (1964-1985) y sus efectos en América del Sur. **Em pauta. Teoria social e realidade contemporânea.**, 2014. Disponivel em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/13029/10147. Acesso em: 19 jan. 2019.

FERRAJOLI, L. **Los fundamentos de los derechos fundamentales.** Madri: Trotta, 2001.

FERRAJOLI, L. Derechos Fundamentales. In: AL., L. F. E. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madri: Trotta, 2009.

FERRANTE, V. L. **FGTS. Ideologia e repressão**. São Paulo: Ática, 1978.

FERRANTE, V. L. B. O Estatuto do trabalhador rural e o FUNRURAL: ideologia e realidade. **Perspectiva**, São Paulo, 1976. 189-202.

FERRAZ JR., T. S. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1993.

FERREIRA, J. A estratégia do confronto: a frente de mobilização popular. **Revista brasileira de história**, 2004. Disponivel em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jul. 2018.

FERREIRA, J.; DELGADO, L. D. A. N. **O Brasil republicano. O tempo do liberalismo excludente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

FGV. IBC. **FGV CPDOC**, 2009. Disponivel em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-do-cafe-ibc. Acesso em: 12 jun. 2018.

FGV. INSTITUTO DO ACUCAR E DO ALCOOL (IAA). **FGV CPDOC**, 2009. Disponivel em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-

tematico/instituto-do-acucar-e-do-alcool-iaa. Acesso em: 12 jun. 2018.

FGV. PROGRAMA ESTRATEGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED). **FGV CPDOC**, 2009. Disponivel em: PROGRAMA ESTRATEGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED). Acesso em: 25 Jan. 2019.

FGV. A trajetória política de João Goulart. Na presidência da República As reformas de base. **Fgv cpdoc**, 2017. Disponivel em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base. Acesso em: 05 jul. 2018.

FGV CPDOC. REFORMA AGRARIA. **fgv cpcdoc**, 2009. Disponivel em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/reforma-agraria-5. Acesso em: 19 mar. 2019.

FGV CPDOC. O Brasil de JK 50 anos em 5: o Plano de Metas. **O governo de JK**, 2017. Disponivel em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas. Acesso em: 12 nov. 2018.

FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista brasileira de história**, 2004. Disponivel em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100003&lng=en&nrm=is. Acesso em: 30 dez. 2016.

FICO, C. **História do Brasil contemporâneo. Da morte de Vargas aos dias atuais**. São Paulo: Contexto, 2015.

FIGUEIREDO, V. Notas sobre trabalho e trabalhador agrícola no Brasil. **RIL**, 1980. Disponivel em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181219. Acesso em: 3 MAR. 2019.

FIORAVANTI, M. As doutrinas da constituição em sentido material. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito**, São Leopoldo, jul.-dez 2012. 103-109.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 jun. 1973.

FONTANELLI, F. Santi Romano and L'ordinamento giuridico: The Relevance of a Forgotten Masterpiece for Contemporary International, Transnational and Global Legal Relations. **Transnational Legal Theory**, 2011. Disponivel em:

https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.5235/tlt.v2n1.67. Acesso em: 29 dez. 2018.

FORMAN, S. **Camponeses**: sua participação no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

FORMAN, S. **Camponeses. Sua participação no Brasil**. Rio de Janeiro: Scielo books, 2009.

FRANK, A. G. Agricultura brasileira: capitalismo e mito do feudalismo - 1964. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil. O debate na Esquerda. 1960-80**. São Paulo: Expressão popular, 2012. p. 35-100.

FRANK, Z. L. ELITE FAMILIES AND OLIGARCHIC POLITICS ON THE BRAZILIAN FRONTIER: Mato Grosso, 1889-1937.. **Latin American Research Review**, 2001. Disponivel em: http://ez1-periodicos-capes-gov-br.ez34.periodicos.capes.gov.br/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=4197304&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site. Acesso em: 13 jan. 2019.

FREITAS, A. T. D. **Consolidação das leis civis do Império**. Brasília: Senado Federal, 2003.

FREYRE, G. **Casa Grande e Senzala**. 56. ed. ed. São Paulo: Global, 2006.

FROTA, S. **Ideais traídos**. 2. ed. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia das letras, 2006.

GARCIA, N. R. PRORURAL: A criação da previdência social no Governo Médici. **Dia-logos**, 2009. Disponivel em: file:///D:/Usu%C3%A1rios/usuario/Downloads/23149-74733-1-SM.pdf. Acesso em: 19 mar. 2019.

GETTY IMAGES. Pedro Álvares Cabral. **Images**, 1999-2018. Disponivel em: https://www.gettyimages.pt/fotos/pedro-alvares-cabral?mediatype=photography&phrase=pedro%20alvares%20cabral. Acesso em: 20 ago. 2018.

GIAMBIAGI, F.; HERMANN, J. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GILLESSEN, J. **Introdução histórica ao direito**. Coimbra: Calouste Gulbenkian, 1989.

GIRO NA EDUCAÇÃO. Charge e Appê, O Cruzeiro, 1964. **Charges e campanhas eleitorais dos governos Brasileiros desde a época Vargas**, 1964. Disponivel em: http://gironaeducacao.blogspot.com/p/historia.html. Acesso em: 18 ago. 2018.

GORENDER, J. A forma plantagem da organização da produção escravista. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil. O debate na esquerda. 1960-80**. São Paulo: Expressão popular, 2012. p. 147-176.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 88 - interpretação e crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988. Interpretação e crítica**. 3. ed. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRAU, E. R. **A OE da constituição. Intepretação e crítica**. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUIMARÃES, A. P. 4 séculos de latifúndio - 1500-1963. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil. O debate tradicional. 1500-1960**. São Paulo: Expressão popular, 2011. p. 35-77.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. The federalist. **Liberty fund - on line library**, 1818. Disponivel em: George W. Carey, The Federalist (The Gideon Edition), Edited with an Introduction, Reader's Guide, Constitutional Cross-reference, Index, and Glossary by George W. Carey and James McClellan (Indianapolis: Liberty Fund, 2001). 31/12/2017.. Acesso em: 31 dez. 2017.

HENTSCHKE, J. **POSITIVISMO AO ESTILO GAÚCHO**: A DITADURA DE JÚLIO DE CASTILHOS E SEU IMPACTO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO ESTADO E DA NAÇÃO NO BRASIL DE GETÚLIO VARGAS. Porto Alegre: PUC, 2015.

HESPANHA, A. M. A mobilidade social na sociedade de Antigo Regime. **Tempo**, 2006. Disponivel em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042006000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em:26 jan. 2017.

HESSE, K. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio AntonioFabris, 1991.

HODGSON, G. M. Karl Polanyi on economy and society: a critical analysis of core concepts. **Review of Social Economy**, 2017. 1-25.

HOLANDA, S. B. D. **Raízes do Brasil**. 25. ed. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

HOMO LUDDENS. Operários e camponeses avançam de mãos dadas. **Cartaz chinês**, 1977. Disponivel em: https://homoluddens.wordpress.com/tag/cartaz/page/2/. Acesso em: 21 ago. 2018.

HOPPE, H. H. **Uma breve história do homem**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2015.

IBGE. Área média de lavouras por trator (ha). **Séries históricas e estatísticas**, 1920;1975. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=0&vcodigo=CA75&t=area-media-lavouras-trator-ha. Acesso em: 30 jul. 2018.

IBGE. Área dos estabelecimentos (ha). **Séries históricas e estatísticas**, 1920;1980. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=0&vcodigo=AGRO02&t=area-estabelecimentos-ha. Acesso em: 18 jun. 2018.

IBGE. Produção vegetal. **Séries estatísticas e históricas**, 1920;2006. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=0&vcodigo=AGRO34&t=producao-vegetal. Acesso em: 01 mai. 2018.

IBGE. Séries históricas e estatísticas. Agropecuária. Condição do responsável. **IBGE séries históricas e estatísticas**, 1920;2006. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=0&v

codigo=AGRO18&t=numero-estabelecimentos-condicao-legal-responsavel. Acesso em: 17 jun. 2017.

IBGE. Taxa de urbanização. **Séries estatísticas e históricas,** 1940;2010. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao. Acesso em:25 dez. 2017.

IBGE. Número de cidades no Censo Demográfico por classes de tamanho da população (população presente e residente). **Séries históricas e estatísticas,** 1950;2010. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD98&t=numero-cidades-censo-demografico-classes-tamanho. Acesso em:25 jun. 2018.

IBGE. População por situação de domicílio (população presente e residente). **Séries estatísticas e históricas,** 1950;2010. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD91&t=populacao-situacao-domicilio-populacao-presente-residente. Acesso em: 27 jun. 2018.

IBGE. Densidade demográfica. **Séries estatísticas e históricas,** 1960. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP117&t=densidade-demografica. Acesso em: 17 jun. 2018.

IBGE. Razão de dependência urbana e rural. **Séries estatísticas e históricas,** 1960;1970. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP231&t=razao-dependencia-situacao-domicilio-urbanarural. Acesso em:24 dez. 2017.

IBGE. Sindicatos rurais de empregadores - período de fundação. **Séries históricas e estatísticas,** 1987;2001. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT040&t=sindicatos-rurais-empregadores-periodo-fundacao. Acesso em:16 jul. 2018.

IBGE. Sindicatos rurais trabalhadores - período de fundação. **Séries históricas e estatísticas,** 1987;2001. Disponivel em:

https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT041&t=sindicatos-rurais-trabalhadores-periodo-fundacao. Acesso em:15 jun. 2018.

IBGE. Sindicatos urbanos de empregadores - período de fundação. **Séries históricas e estatísticas,** 1987;2001. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT031&t=sindicatos-urbanos-empregadores-periodo-fundacao. Acesso em:13 jul. 2018.

IBGE. Sindicatos rurais - período de fundação. **Séries históricas e estatísticas,** 1987-2001. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT042&t=sindicatos-rurais-periodo-fundacao. Acesso em: 11 jul. 2018.

IBGE. temas e subtemas » população e demografia » características gerais da população » População presente e residente. **Séries históricas e estatísticas,** 1994. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD90&t=populacao-presente-residente. Acesso em:03 jun. 2018.

IBGE. taxa média geométrica de crescimento anual da população. **Séries históricas e estatísticas,** 2007. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP119&t=taxa-media-geometrica-crescimento-anual-populacao. Acesso em:21 dez. 2017.

IBGE. temas e subtemas » agropecuária » características selecionadas (dados censitários) » Área dos estabelecimentos por condição legal do responsável (ha). **Séries históricas e estatísticas,** 2007. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=0&vcodigo=AGRO26&t=area-estabelecimentos-condicao-legal-responsavel-ha. Acesso em: 13 jul. 2018.

IBGE. Esperança de vida ao nascer. **Séries históricas e estatísticas,** 2008. Disponivel em:

https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP210&t=esperanca-vida-nascer. Acesso em:29 jul. 2018.

IBGE. ssoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários recenseados, segundo o sexo e a categoria — (1920-1996) - (1985 - 1995-96). **Estatísticas do século XX**, 2017. Disponivel em: https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/atividade_economica/setoriais/agropecuaria/6_03ab_agro1920_96.xls. Acesso em: 17 out. 2017.

IBGE. Estabelecimentos agropecuários recenseados e área dos estabelecimentos, segundo a propriedade das terras, a condição do responsável e grupos de área total — (1920-85) - (1985 - 1995-96). **Estatísticas do século XX**, 2018. Disponivel em: https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/tabelas-setoriais/agropecuaria. Acesso em: 11 jul. 2018.

IBGE BRASIL. Estatísticas do século XX - agropecuária. **IBGE estatísticas do século XX**, 2016. Disponivel em: http://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/tabelas-setoriais/agropecuaria. Acesso em: 16 dez. 2016.

IBGE BRASIL. Prefil dos sindicatos - dados históricos. **Séries históricas e estatísticas**, 2016. Disponivel em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&de=24&no=7. Acesso em: 8 jan. 2018.

IBGE-FIESP. Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB. **DEPECON departamento de pesquisas econômicas**, 2015. Disponivel em: file:///D:/Usu%C3%A1rios/usuario/Downloads/perda-de-participacao-da-industria-no-pib.pdf. Acesso em: 07 set. 2018.

INCRA. História da Reforma Agrária. **INCRA**, s.d. Disponivel em: http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria. Acesso em: 15 jan. 2019.

JELLINEK, G. **Teoría general del Estado**. 2. reimpressão. ed. México: Fondo de cultura económica, 2002.

KELSEN, H. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.