II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

HISTÓRIA DO DIREITO

MARCELO CAMPOS GALUPPO

RICARDO MARCELO FONSECA

FAYGA SILVEIRA BEDÊ

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

H673
História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Fayga Silveira Bedê; Marcelo Campos Galuppo; Ricardo Marcelo Fonseca – Florianópolis: CONPEDI, 2020.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-176-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. História do direito. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

HISTÓRIA DO DIREITO

Apresentação

Os textos da área de História do Direito apresentados neste encontro demonstraram o caminhar da área no sentido de sua solidificação, apesar das condições da pandemia certamente terem sido responsáveis pela diminuição quantitativa do número de trabalhos (registre-se que já tivemos encontros do CONPEDI em que houve a necessidade de se dividir em dois os grupos de trabalho referentes a esta área). Dizer que a área da História do Direito continua num processo de consolidação – uma vez que é relativamente recente sua implementação no ensino e na pesquisa da área jurídica, ao contrário do que ocorre nos nossos países vizinhos da América Latina ou em países europeus, por exemplo – quer dizer que há, junto com investigações que caminham na fronteira disciplinar e que somente tangenciam o enfrentamento dos objetos clássicos da disciplina, outros trabalhos, ao contrário, que demonstram rigor, apuro metodológico e qualidade dignas de registro. Este encontro, neste sentido, deixou clara a existência destas duas tendências.

Com efeito, os interessantes trabalhos sobre "Criminalização da negação, minimização e apologia ao holocausto" (de Pedro Lima Marcheri e Milena dos Santos Barbosa), sobre "Dumping social e suas repercussões negativas nas relações trabalhistas brasileiras" (de Cynthia Maria Fontenelle e Helaine Magalhães Medeiros) e sobre "Perda da nacionalidade: um estudo de direito constitucional comparado diacrônico" (de Mariana Moron Saes Braga), malgrado tenham sem dúvida alguma enfrentado de modo interessante uma perspectiva diacrônica e tenham feito uso de referências históricas consistentes, mostram-se apenas tangenciais – quando se examina o objeto central das pesquisas, as referências bibliográficas, as metodologias e as temporalidades objeto de análise – com relação à área histórico jurídica. Por outro lado, os trabalhos "A mensagem do legislativo n. 24 de 1972" (de Alexandre Walmott Borges, Fábio Rosa Neto e Renata Aparecida Pimenta); "A produção legisladora da ditadura de 1964" (de Alexandre Walmott Borges, Aline Cristina Moura e Sergio Augusto Lima Marinho); e "A legislação fundiária no Brasil Império: uma análise das leis vigentes entre 1824 e 1857" (de Anamaria Pereira Morais e Rômulo Ventura de Oliveira Lira) mostraram-se trabalhos focados, com uso adequado das ferramentas e bibliografia clássicas da disciplina, certamente cumprindo o papel de fazer avançar esta pujante área de investigações – sobretudo no âmbito da pós-graduação em direito brasileira – que é a História do Direito.

Ao tempo em que agradecemos a todos os autores e avaliadores envolvidos, esperamos que seus esforços sejam recompensados por meio da circulação, do debate e da crítica das ideias aqui enfrentadas, alargando-se os horizontes de estudo em nossas áreas de conhecimento.

Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca (UFPR/PR)

Prof. Dr. Marcelo Galuppo (PUC/MG)

Profa. Dra. Fayga Bedê (UNICHRISTUS/CE)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho História do Direito apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de História do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A PRODUÇÃO LEGISLADORA DA DITADURA EM 1964: A CONCENTRAÇÃO NA PRODUÇÃO DE NORMAS PARA A QUESTÃO AGRÁRIA.

THE LEGISLATIVE PRODUCTION OF THE DICTATORSHIP IN 1964: THE CONCENTRATION ON THE PRODUCTION OF NORMS FOR THE AGRARIAN ISSUE

Alexandre Walmott Borges [1]
Aline Cristina Moura [2]
Sérgio Augusto Lima Marinho [3]

Resumo

O artigo pretende demonstrar como a ação legisladora da ditadura civil-militar, no ano de 1964, foi voltada à produção de normas reguladoras da questão agrária. A análise do artigo centra-se na apuração de documentos legislados e discursos presidenciais para a descrição e a demonstração de como a ditadura realizou a concentração de capital político na edição de normas reguladoras da economia agrária. O processo de produção normativa ditatorial que culmina com a edição/promulgação do Estatuto da Terra, no final do ano de 1964, apresenta a sugestão de confirmação do postulado apresentado pelo texto

Palavras-chave: Estratégia legisladora ditatorial, Produção normativa, Estatuto da terra

Abstract/Resumen/Résumé

The central postulate of the work is to demonstrate how the dictatorial legislative strategy was strongly concentrated to produce norms for the agrarian question. The analysis of the article focuses on the verification of legislative documents and presidential speeches for the description and demonstration of how the dictatorship made the concentration of political capital in the edition of regulatory norms of the agrarian economy. The dictatorial normative production process that culminates with the edition / promulgation of the Land Statute, at the end of 1964, presents the suggestion to confirm the postulate presented by the text.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Dictatorial legislative strategy, Normative production, Land statute

---

[1] Doutor em Direito. Doutor em História. Professor da UFU; programa de pós-graduação em Direito; programa de pós-graduação em Biocombustíveis. Professor visitante da UNESP. Pesquisa realizada com recursos Capes e Fapemig.

[2] Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Especialista em Educação e Organização do trabalho em Instituições de Ensino Superior e em Processo Civil

[3] Professor universitário. Mestre em Direito - UFU. Doutorando no programa de biocombustíveis. Pesquisador do LAECC

1 Introdução

O artigo procurará explorar a produção normativa do primeiro ano da ditadura civil-militar. O postulado do trabalho será o de descrever como a ditadura empregou o seu capital político e de visão de Estado para a implantação de uma política de governo que será descrito no texto como o projeto de reforma agrária e de política agrária.[1] Essa estratégia será vista como algo que envolveu a produção de alterações na Constituição vigente, de 1946, e a edição, no final do mesmo ano, do Estatuto da Terra. Toda esta produção normativa encapsulada numa principiologia autoritária debaixo do AI n° 01 (e dos Atos Complementares). A descrição desta concentração de ações da Ditadura civil-militar será vista com a utilização de fontes documentais de direito legislado (de normas constitucionais ou infraconstitucionais), e ilustrado pelos discursos do Presidente Ditador. Ao final, pretende-se demonstrar como a edição de normas regulamentadoras das instituições estatais em assuntos formais – competências constitucionais, e,- materiais – tributação da terra e definição do conceito de uso da propriedade, foram objeto de atenção e esforços da ditadura numa direção: a regulação da economia do campo.

2 Informações gerais sobre o Governo Castelo Branco. A inauguração da ditadura

Com a derrubada do governo constitucional procedeu-se à escolha, via Congresso Nacional, do presidente de inauguração da ditadura civil-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

[1] 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, ou para a economia do campo, ou mesmo exclusivamente um produto de reação ao florescente movimento de reforma agrária anterior. Houve um desenho de estratégia normativa e institucional de uma política autoritária para o campo.

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, p.35).

A análise da sucessão de prisões, perseguições e cassações, além da prática, já nos primeiros dias de abril de 1964, 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).

3 A edição do Ato Institucional n° 01, de 1964 e os discursos de inauguração da Ditadura

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. (BRASIL - ATO INSTITUCIONAL N° 01 DE 1964, 1964)

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 1964, com a animação de que os problemas do campo poderiam ser resolvidos por uma reforma do uso da terra[2].

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 pelo 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 1964, pronuncia-se 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, s/n)

[2] '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 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. 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 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)

E, em de abril de 1964, em diversos discursos, como na posse perante o Congresso Nacional, e logo após a posse, noutras solenidades, além da forma do golpe, lança-se 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 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 Nº 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 - PR, 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 - PR, 1964).

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 1964, 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 autocontenção 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).

Em discurso proferido em outubro de 64, procura demonstrar 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).

4 As alterações na Constituição vigente

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 supra normatividade dos Ais teve impacto na forma de tramitação de Emendas Constitucionais já que com o AI a primazia de propositura de Emendas Constitucionais, 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 Emendas Constitucionais encaminhadas pelo Executivo. Esta colocação peculiar da constituição pode ser visualizada pelo texto do AI n° 01[3]:

> Art. 3º - O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição. 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. 4º - 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. 5º - 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 Emendas Constitucionais ao texto de 1946 (BRASIL - EMENDAS CONSTITUCIONAIS, 1964; 1966).

[3] Além do prazo de apreciação das propostas 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.

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° 21, de 30.11.1966, Publicada no DOU de 12.12.1966	Dá nova redação ao artigo 199 da Constituição.
EMC N° 20, de 25.5.1966 Publicada no DOU de 27.52.1966	Dispõe sobre acumulação de cargos no serviço público.
EMC 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 1º.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 1º 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 5º, 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, nº 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 Emendas Constitucionais, 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. [4]

5 A marcha para a edição de normas reguladoras da economia do campo

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

[4] 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 das 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 - PR, 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 - PR, 1964).

> 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 - PR, 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.

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. 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:[5]

[5] 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 exigências 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 se procurará conciliar interesses antes de ser consumada qualquer greve’. (BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 1964).

> 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 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).

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. 1º A letra *a* do nº XV do art. 5º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 5º Compete à União; [...] XV - Legislar sôbre: a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário;[...]. Art. 2º O art. 15 é acrescido do item e parágrafo seguintes: Art. 15 Compete à União decretar impostos sôbre: [...] VII - Propriedade territorial rural. [...] § 9º 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. 3º 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 §§ 2º, 4º, 5º e 9º 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. 4º 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 § 1º 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. 5º Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescidos os parágrafos seguintes: § 1º 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.§ 2º 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. § 3º A desapropriação de que trata o § 1º 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. § 4º 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. § 5º 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. § 6º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sôbre a transferência da propriedade desapropriada." Art. 6º Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 156 da Constituição Federal passam a ter a seguinte redação: § 1º Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas que tenham morada habitual, preferência para aquisição até cem hectares. § 2º 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. § 3º 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 Nº 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 Nº 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 [6] (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 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, determinando a

[6] Com o partilhamento da receita com os Municípios onde estavam situados os imóveis tributados (BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 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 Nº 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 nº.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'
.

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 Nº 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 Nº 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 Nº 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 hectares para 100 hectares. 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 Nº 10, 1964).

6 O projeto do Estatuto da Terra

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 imediato posterior 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. Até o ano de 64 houve a pluralidade de propostas e de iniciativas para a elaboração da lei de reforma agrária[7].

[7] ‘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 *apud* SILVA, 2015)
.

A ditadura faz a migração forçada dos projetos e debates, encerrando a participação ampliada, multipartidária, de variadas associações, de sindicatos e ligas, e os encerra num projeto de cúpula de governo (quiçá de Estado) para a reforma agrária.

No encerrar do ano de 64, em outro discurso, Castelo Branco 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 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.[8] 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,

[8] Até porque para a questão do campesinato, a proteção social e a regulação do trabalho, continuava vigente o Estatuto janguista.

1964)[9]. Com a edição desta lei ordinária houve o encerramento de uma fase ou seção da estratégia ditatorial para a economia do campo: a norma base de relações negociais e de política de reforma agrária.

A base das relações negociais do Estatuto da Terra era a de definição de uma tipologia de negócios do campo. Inclusive, tipologia inovadora em relação ao Código Civil. De outro lado, o enquadramento da reforma agrária nos moldes da visão de mundo ditatorial: com acento colonizador, mais do que de distribuição; voltado à sanção das formas extremas de uso indevido da terra.

7 Considerações finais

A produção legislativa no primeiro ano da Ditadura foi marcada por ações de edição do ato autoritário de definição do período autoritário, o AI n° 01. Na sequência, a ditadura se houve pela produção de várias alterações constitucionais que assegurassem as bases institucionais e normativas para a produção de normas sobre o campo, sobre a economia do campo, sobre a propriedade agrária, sobre a reforma agrária. As produções e alterações normativas foram concentradas para, ao final do ano de 1964, a edição da norma base das relações negociais do campo e da política agrária: o Estatuto da Terra.

Referências

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

[9] ‘ Art. 1º 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.
§ 1º 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.
§ 2º 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).

.com.br/artigos/%3Fcod%3D212112eece862ca4+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL - ATO INSTITUCIONAL N° 01 DE 1964. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. **Planalto legislação - legislação histórica**, 1964. Disponivel em: <Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. 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: 19 ago. 2020.

BRASIL - BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. 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: 19 ago. 2020.

BRASIL - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 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. 2020.

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. 2020.

BRASIL - LEI N° 4.330. LEI No 4.330, DE 1º 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. 2020.

BRASIL AI N° 01. ATO INSTITUCIONAL Nº 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: 10 dez. 2019.

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. 2020.

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. 2020.

BRASIL, 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. 2019.

BRASIL-CÂMARA DOS DEPUTADOS. LEI Nº 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. 2020.

BRASIL-PR. 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 / discurs os /1964-1/copy_of_21.pdf/view>. Acesso em: 22 ago. 2020.

DEZEMONE, M. **Do cativeiro à reforma agrária: colonato, direitos e conflitos - 1872-1987**. UFF. Niterói: UFF, 2008.

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=S0102-01 88 20160000100 131 &ln g=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2020.

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. 2019.

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. 2020.

SCHMITZ, A. P.; BITTENCOURT, M. V. L. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Revista Econ. soc.**, Campinas, 2014. Disponivel em: <Econ. soc.>. Acesso em: 01 set. 2020.

SILVA, J. M. D. **Jango. Vida e morte no exílio**. Porto Alegre: Lpm, 2014.

VALTER GONÇALVES JR. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Agência Senado**, 2014. Disponivel em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 03 mar. 2020.