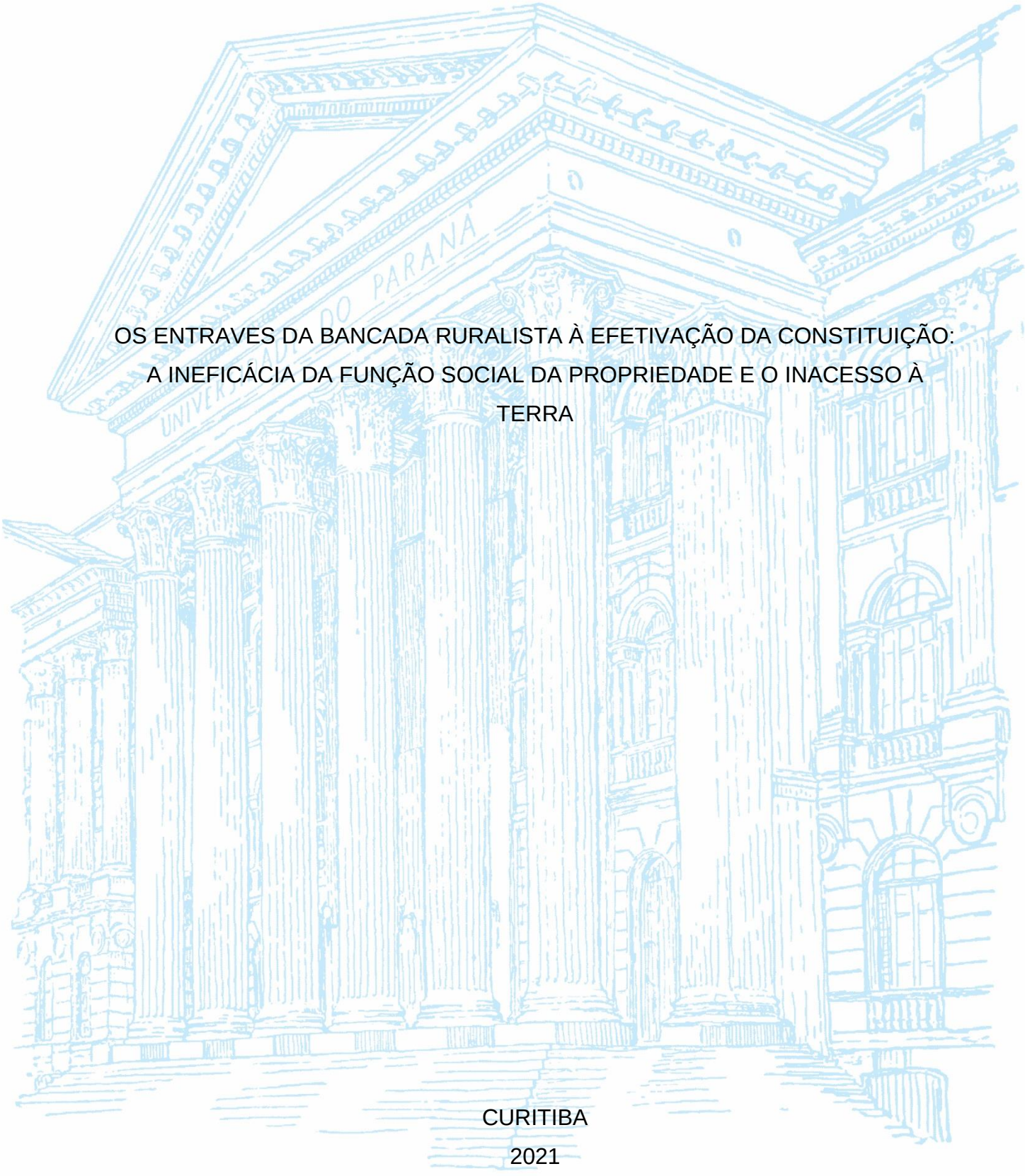
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ



OS ENTRAVES DA BANCADA RURALISTA À EFETIVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO: A INEFICÁCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O INACESSO À TERRA

CURITIBA

2021

BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ

OS ENTRAVES DA BANCADA RURALISTA À EFETIVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO: A INEFICÁCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O INACESSO À TERRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Eneida Desiree Salgado.

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

OS ENTRAVES DA BANCADA RURALISTA À EFETIVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO: A INEFICÁCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O INACESSO À TERRA

BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Eneida Desiree Salgado
Orientador

Coorientador

Katya Regina Isaguirre Torres
1º Membro

Ricardo Prestes Pazello
2º Membro

AGRADECIMENTOS

Aos meus amados pais, **Neuza Custódio de Oliveira Cruz** e **Rubens dos Santos Cruz**, que persistiram para que eu pudesse ingressar em uma Universidade Pública. E nesse sucesso, são os verdadeiros protagonistas da minha pequena história. De origens modestas e rurais do norte do Estado do Paraná, sem oportunidades a uma educação formal, não dispensaram esforços para minha formação acadêmica. Mais do que isso, devo a eles minha formação humana e ética. Deles aprendi que não se deve dar costas às suas raízes, títulos e regalias acadêmicas ou profissionais não podem obscurecer o que é real, nem sucumbir a preocupação com os mais pobres. Só me resta orgulho de ser filho e herdeiro de muita generosidade e amor.

Às minhas avós, **Sebastiana de Oliveira** e **Rozaira dos Santos Cruz**, cujas histórias de vida representam força e guarra, mulheres que são credoras de muitos devedores – incluindo o autor desse texto – em que a dívida não tem apreciação pecuniária, mas dimensão humana indescritível. Aos meus avôs, **João José Custódio** e **Oscarino Francisco da Cruz**, os quais não tive oportunidade de conhecer, mas que não tenho dúvidas da importância que tiveram na vida dos meus pais e, consequentemente, na minha vida.

Aos meus familiares em geral, tias e tios, primos e sobrinhos, bem como minha irmã que não partilhei minha infância e adolescência, mas que também está presente na minha vida. Por todas e todos que direta ou indiretamente estiveram ao meu lado nessa trajetória.

Aos meus amados amigos e amigas de faculdade e engajamento político.

À minha orientadora, professora **Eneida Desiree Salgado**, pelas excelentes aulas de direito constitucional, pela primeira orientação no Programa de Educação Tutorial (PET) em Direito e pela partilha de seu conhecimento jurídico crítico e em defesa dos direitos fundamentais. Com a professora Desiree tive a oportunidade de conhecer um exemplo de professora engajada com a pesquisa científica rigorosa e não distante dos problemas contemporâneos que circundam o Direito.

Às demais professoras e professores da Universidade Federal do Paraná. Ao professor **Luís Fernando Lopes Pereira**, por ter me dado a primeira oportunidade de pesquisa em Iniciação Científica, sobre o tema da Revolta dos Posseiros de 1957, orientado com profunda criticidade que contrariava a ideia de uma história do Brasil

sem conflitos, a qual foi uma verdadeira formação sobre pesquisa científica. À professora **Angela Couto Machado Fonseca**, por ter me oportunizado realizar o primeiro Programa de Iniciação à Docência, pelas maestras aulas de metodologia científica, pelo desvendar das controvérsias da racionalidade moderna e, principalmente, por ter aberto o leque de perspectivas jurídicas críticas que vão além da mera dogmática. Ao professor **Leandro Franklin Gorsdorf**, pela Iniciação Científica que conjugava Direito, Espaço e Política.

Ao **Partido Acadêmico Renovador (PAR)**, pelas discussões e lutas políticas, necessárias ao deslinde das superações do que está posto, do que é dado e desafia os desafortunados a reagir.

Ao **Programa de Educação Tutorial (PET)** em Direito da UFPR, pelos intermináveis sofrimentos de tentar concretizar um espaço que associe ensino, pesquisa e extensão. Além disso, pelas amizades que fiz e parcerias de pesquisa nesse grupo que tem grande relevância para a UFPR.

À **Clínica de Direito do Trabalho da UFPR (CDT-UFPR)**, que me ofereceu a chance de realizar uma pesquisa de campo, referente à situação dos trabalhadores de plataformas digitais no contexto da pandemia do coronavírus. Um evidente exemplo de grupo de pesquisa engajado socialmente.

É de bom tamanho nem largo nem fundo
É a parte que te cabe deste latifúndio
Chico Buarque, Funeral de Um Lavrador

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar criticamente a atuação política da bancada ruralista no compromisso de inviabilizar a efetivação da Constituição no que se refere à função social da propriedade e, consecutivamente, ao acesso à terra. A pesquisa estabelece como marco temporal a reorganização dos ruralistas pós-ditadura, no contexto da redemocratização e da instauração da Assembleia Nacional Constituinte, por se tratar de um momento histórico de disputa pelo significado do direito à propriedade da nova Constituição. A investigação se dividiu em três capítulos, que abordam: I – a formação da bancada ruralista no contexto da redemocratização de 1988, cuja finalidade é examinar a reorganização da classe latifundiária nesse contexto e o seu papel conservador na tentativa de excluir do texto da Constituição qualquer referência à reforma agrária; II – os planos nacionais de reforma agrária (PNRA I e II), identificando suas deficiências e as reações patronais ruralistas; III – a atuação parlamentar da bancada ruralista no cenário legislativo da República brasileira, pretendendo demarcar como a classe política proprietária se utiliza dos instrumentos do Estado para sucumbir qualquer tentativa de democratização da terra. Para os objetivos do trabalho, especialmente quanto a formação da bancada ruralista na Constituinte, foi utilizado um amplo arcabouço de reportagens jornalísticas da época, fundamentalmente o acervo disposto no site da Câmara dos Deputados. Quanto aos planos nacionais de reforma agrária, foi realizada uma análise comparativa entre as propostas iniciais, as propostas aprovadas e o que foi apresentado como resultado de cada plano, bem com a atuação dos ruralistas nesse cenário político propício a proposições institucionais de reforma agrária. Referente a atuação parlamentar da bancada ruralista, o trabalho discriminou propostas legislativas infraconstitucionais e emendas à Constituição de iniciativa da Frente Parlamentar da Agropecuária que atingissem o conteúdo da função social da propriedade, na forma do artigo 186 e seus incisos da Constituição Federal. A pesquisa conclui que a bancada ruralista representa o que há de mais retrógrado e conservador de um capitalismo que não se desvencilhou das heranças coloniais. O precarizado contexto de aumento da concentração da terra e o fato de a pauta da reforma agrária estar ausente na maioria dos programas dos partidos políticos brasileiros decorrem, principalmente, da força política dessa classe proprietária, incrustada em governos de distintas posições ideológicas para resguardar um unívoco interesse: a proteção da propriedade individual e dos interesses mercadológicos do agronegócio.

Palavras-chave: Bancada ruralista. Reforma agrária. Função social da propriedade. Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

This research aims to critically analyze the political performance of the ruralist bench in the commitment to derail the implementation of the Constitution with regard to the social function of property and, consecutively, access to land. The research establishes as a time frame the reorganization of ruralists after the dictatorship, in the context of the redemocratization and the establishment of the National Constituent Assembly, because it is a historic moment of dispute over the meaning of the right to property of the new Constitution. The investigation was divided into three chapters, which address: I - the formation of the ruralist bench in the context of the redemocratization of 1988, whose purpose is to examine the reorganization of the landowner class in this context and its conservative role in trying to exclude from the text of the Constitution any reference to agrarian reform; II - national agrarian reform plans (PNRA I and II), identifying their deficiencies and ruralist employer reactions; III - the parliamentary performance of the ruralist bench in the legislative scenario of the Brazilian Republic, intending to demarcate how the proprietary political class uses the instruments of the State to succumb to any attempt to democratize the land. For the objectives of the work, especially regarding the formation of the ruralist bench in the Constituent Assembly, a broad framework of journalistic reports of the time was used, fundamentally the collection provided on the website of the House of Representatives. As for national agrarian reform plans, a comparative analysis was carried out between the initial proposals, the approved proposals and what was presented as a result of each plan, as well as the actions of ruralists in this political scenario conducive to institutional propositions of agrarian reform. Regarding the parliamentary performance of the ruralist bench, the work discriminated infraconstitutional legislative proposals and amendments to the Constitution of initiative of the Parliamentary Front of Agriculture that reached the content of the social function of property, in the form of Article 186 and its provisions of the Federal Constitution. The research concludes that the ruralist bench represents the most retrograde and conservative of a capitalism that has not been dismayed by colonial heritage. The precarious context of increased land concentration and the fact that the agenda of agrarian reform is absent in most programs of Brazilian political parties stem mainly from the political force of this proprietary class, embedded in governments of different ideological positions to safeguard a univocal interest: the protection of individual property and agribusiness market interests.

Keywords: Ruralist bench. agrarian reform. Social property function. Federal Constitution of 1988.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9
2 A FORMAÇÃO DA BANCADA RURALISTA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988 11
2.1 A UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA COMO PRELÚDIO À REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA CLASSE DOMINANTE NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA 17
2.2 A INGERÊNCIA CONSERVADORA DA UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA NOS DEBATES DA CONSTITUINTE DE 1988 21
3 ANÁLISE CRÍTICA DOS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA 32
3.1 A REAÇÃO PATRONAL RURALISTA AO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA I 34
3.2 A IRREALIZAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA II 39
4 A BANCADA RURALISTA E A ATUAÇÃO PARLAMENTAR 45
4.1 PRODUÇÕES LEGISLATIVAS INFRACONSTITUCIONAIS A SERVIÇO DO RURALISMO PROPRIETÁRIO 48
4.2 PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE ESPECIAL INTERESSE DOS RURALISTAS 56
5 CONCLUSÃO 63
6 REFERÊNCIAS 65

1 INTRODUÇÃO

Como figura central da reprodução do sistema capitalista, a propriedade privada é um espaço normativo que traduz como o território foi apreendido no contexto histórico de sua emergência. A experiência jurídica demonstra que a propriedade não tem um núcleo essencialista que a torne atemporal. A propriedade rememora a relação que a humanidade estabeleceu com a terra. E nesse sentido, a concepção liberal da Revolução Francesa verteu as necessidades históricas de uma classe que estava em ascensão social: a burguesia. Como um direito inviolável e absoluto, a propriedade nasceu de um liberalismo que pretendia romper com o período histórico anterior. O paternalismo do período feudal foi sucumbido pela ideia da vontade individual, representada juridicamente pelas relações contratuais, as quais se tornaram meios de se apropriar da riqueza.

Com a mercantilização do território, especialmente após o advento da Lei de Terras de 1850, o direito à propriedade privada serviu para legitimar juridicamente a estrutura agrária brasileira, marcada fundamentalmente pela lógica produtiva do latifúndio, que produz exclusão e marginalização de grupos inteiros do campo. A despreocupação do Direito liberal para com as desigualdades alarmantes do campo reproduziu as heranças coloniais e as estruturas de uma sociedade de expropriados.

O século XX alterou a realidade do direito à propriedade. Após diversas reivindicações de grupos contra hegemônicos, a propriedade passou a ter um outro significado, não meramente individual, pois imediatamente a serviço dos problemas sociais. A funcionalização desse direito atentou contra a noção liberal da propriedade, possibilitou o surgimento de políticas públicas de distribuição de terra e acirrou os conflitos fundiários.

À época em que se orquestrava, após a ditadura de 1964, no seio das reivindicações pela redemocratização, os movimentos sociais protestando pela imprescindibilidade da reforma agrária, surgia na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 uma classe política conservadora a serviço do latifúndio. Uma das frações ruralistas foi a União Democrática Ruralista (UDR), cuja importância teve razão face constituir um movimento que aglutinou variados setores que dominaram o mundo agrário brasileiro. A estruturação desses movimentos teve reflexos relevantes para as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, debates que persistem devido a propriedade ainda ser uma disputa de narrativa política e jurídica. A finalidade da

classe política proprietária, que viria angariar a designação de “bancada ruralista”, era a de inviabilizar qualquer admissão jurídico-constitucional da reforma agrária.

A Constituição de 1988 assentou no artigo 5°, XXIII, que a propriedade deveria atender à função social, através da realização simultânea do aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Ainda que a propriedade produtiva tenha sido protegida pela Constituição, fato de relevante crítica da classe trabalhadora rural, o bem comum passou a ser requisito para a realização da propriedade e o caráter imprescritível e inviolável desse direito se subordinou aos desafios de um Estado social.

Após os resultados da Constituinte, a bancada ruralista se apropriou do cenário global da política brasileira. Em termos de políticas públicas, os planos nacionais de reforma agrária contemporâneos (PNRA I e II) foram atacados ou esvaziados pelo ruralismo. Em termos legislativos, a produção de normas cria subterfúgios infraconstitucionais à inviabilização de uma noção funcional da propriedade rural e a Constituição é alvo de Propostas de Emendas Constitucionais que visam apagar do texto a função social da propriedade. Com uma forte ingerência nos Poderes da República brasileira, amparada por recursos econômicos e com interlocutores políticos experientes, a bancada ruralista representa um verdadeiro entrave à efetivação da Constituição no que se refere ao acesso à terra.

2 A FORMAÇÃO DA BANCADA RURALISTA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988

A questão agrária brasileira não é tão-somente um desígnio controvertido que as Constituições liberais pretendem superar, sob um perfil estatal a qual intente instituir uma sociedade de bem-estar social, uma vez que se trata de um imbróglio socio-estrutural, a qual rememora o processo latino-americano de colonização e a forma que a sociedade colonial apreendeu a terra. O Direito, nesse universo de contendas, é o reflexo de uma arqueologia das causas da questão agrária e uma estrutura fulcral para a reprodução dessa realidade. Todavia, as relações jurídicas não se caracterizam pela mera reprodução da estrutura que a subscreve, afinal é igualmente palco de litígios em torno da narrativa sobre o perfil proprietário adequado à contemporaneidade, as quais possuem suas peculiaridades e dialeticidades com a estrutura da sociedade burguesa.

Em 1960, contexto histórico brasileiro dramático para a democracia brasileira, momento em que a reivindicação da reforma agrária se fazia vigente e acirrava os ânimos dos grandes proprietários, Caio Prado Júnior assinalava que em face da demasiada concentração de terras qualificadora da economia agrária brasileira, tal qual das outras conjunturas econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente emanam da questão agrária, o emprego da terra está prevalentemente e de forma sobressaída, em benesse de uma ínfima parte da sociedade brasileira; nessas condições, emergem os exíguos modelos de existência da fatia volumosa da população brasileira, tanto modelos materiais, quanto culturais.[1]

Conforme assinala Regina Bruno, em 1964, uma das ações políticas inaugurais do regime ditatorial foi a determinação de um propósito de reforma agrária imbricado no Estatuto da Terra, na emenda constitucional que garantia a desapropriação de terras por intermédio de pagamento em títulos de dívida pública, e no surgimento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), instância intrinsecamente comprometida pela orientação e concreção do projeto reformista.[2] Diante da pretensão de instaurar um projeto de modernização do latifúndio, este

[1] PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979, p. 15.
[2] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 43.

observado como barreira estrutural à modernização e à industrialização do Brasil, os antirreformistas e grandes proprietários reagiram logo em seguida, acharam-se traídos pela autodenominada “revolução” que suportaram e empreenderam uma resposta tão forte que, no vigor do governo Castello Branco, o projeto reformista veio a colapsar e ocorreu o engavetamento do Estatuto da Terra especificamente no que tange aos interesses dos trabalhadores rurais e à concretização da reforma agrária.[3]

Nos termos de Sonia Regina Mendonça, o Estatuto da Terra recrutou propostas que se direcionavam a interesses inconciliáveis: uma proposta “distributivista”, ambientada na demanda pela democratização da propriedade da terra; e outra, “produtivista”, concentradora, a que imperaria nos anos de 1970 (modernização conservadora).[4] O caráter paradoxal do Estatuto da Terra refletia não apenas a divergência entre classes sociais que se estampavam sobre a engenharia jurídica, mas igualmente a disfunção evolutiva de um capitalismo não maduro e retrógrado.

A denominada modernização conservadora do campo, instituída pelos governos militares, têm reflexos maléficos até os dias atuais. Bernardo Mançano Fernandes declara que os governos militares da década de 1970 instituíram um sistema econômico de desenvolvimento agropecuário que objetivava aligeirar a modernização da agricultura com fundamento no latifúndio, especialmente pela constituição de um modelo de créditos e subsídios.[5] Essa política governamental patrocinou a modernização tecnológica para estritos setores da agricultura e tornou o campo menos submisso aos recursos naturais e mais da indústria produtora de insumos, bem como provocou profundas alterações no campo: de um lado, houve um aumento das áreas de cultivo da monocultura da soja, da cana de açúcar, da laranja entre outras, além do processo de mecanização da agricultura e incremento do número de trabalhadores assalariados; de outro lado, a chamada modernização conservadora tornou ainda mais precária a situação da totalidade da agricultura

[3] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 43-44.
[4] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 39.
[5] MANÇANO FERNANDES, Bernardo. *A formação do MST no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p. 49.

familiar: pequenos proprietários, meeiros, rendeiros, parceiros etc., que estavam obstantes da política agrícola.[6]

O caráter conservador e retrógrado das evoluções do capitalismo brasileiro não é estranho a uma realidade moderna que se nutre dos percalços do colonialismo. Condizente com as compreensões de Florestan Fernandes, a liberdade do agente econômico na realidade brasileira é circunscrita no interior dos limites estruturados pelos nexos de heteronomia econômica, por via da relação colonial, neocolonial ou de dependência.[7] Permanecendo inerte ao *status quo*, o agente econômico favorecido dessa heteronomia só pode alcançar suas pretensões ou objetivos materiais em junção com outras pretensões e objetivos materiais, que o extrapola e escraviza, de uma forma ou de outra.[8] Trata-se de uma dependência potencializada, que submete possuidores e despossuídos. Não causa perturbações à elite brasileira que ocorra a escoação do excedente econômico para o exterior, com o consecutivo definhamento do modelo de desenvolvimento capitalista da economia agrária, pois o incômodo adviria se ocorresse o hiato desse processo, a qual a estamparia à ameaça de desempossar das bases materiais de sua própria posição como agente econômico favorecido, excluindo-a das "condições ótimas" de acumulação pessoal de excedente econômico.[9]

A proposta fundiária reformista do governo Castelo Branco estava obsoleta desde o seu nascimento, pois emergiam inéditos interesses das classes dominantes, fundamentalmente dos setores próximos ao sistema capitalista internacional, nesse contexto novos elementos conjunturais desfocavam a proposta de modernização do latifúndio pela reforma agrária: a) ampliação da disponibilidade de matérias-primas e alimentos para o mercado interno, sem estremecer o setor agroexportador em sua missão de fomentador de divisas para o desenvolvimento industrial; b) a progressiva agregação da agricultura com o todo da economia, não apenas como freguesa de bens de consumo industrializados, mas, principalmente, por meio da industrialização

---

[6] MANÇANO FERNANDES, Bernardo. *A formação do MST no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p. 49.
[7] FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. 5. ed. São Paulo: Editora Global, 2008, p. 174.
[8] FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. 5. ed. São Paulo: Editora Global, 2008, p. 175.
[9] FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. 5. ed. São Paulo: Editora Global, 2008, p. 178.

da agricultura, por artifício da compra de insumos e máquinas produzidas pelo setor industrial.[10]

As raízes desses dissídios agrários não podem ser localizadas em termos temporais restritos, pois fundamentam-se no desenvolvimento histórico das forças de produção da realidade latino-americana. Em concordância com as reflexões de Moisés Vinhas, “esta concentração que leva ao latifúndio, base predominante de nossa produção agropecuária, remonta à época da colonização do Brasil e conserva até hoje suas principais características.”[11]

Antes de 1850 a terra era somente concedida em sua utilidade pela Coroa àqueles que tinham recursos para realizar o projeto colonial. Com a Lei de Terras, ela podia ser permutada pela compra e venda, como mercadoria. Um desígnio de troca irretocável, “tal como objeto pessoal, a terra pode ser utilizada ou não, conservada ou destruída; como uma joia, pode ser entesourada ou utilizada como garantia para o acesso a novas fontes de ampliação do capital.”[12] Forjou-se no Brasil uma situação de expropriação e injustiça, no centro desse processo encontra-se o trabalhador rural destituído da terra, esta passa a ser exposta à especulação inescrupulosa dos latifúndios.

As repercussões da Lei de Terras eram substanciais socioeconomicamente, pois a propriedade da terra foi destinada a permutar-se a uma propriedade mercantil, suscetível de mensuração monetária, cuja desfechos históricos tornaram a terra um objeto mercadológico inacessível aos que só tinham a força de trabalho familiar, sejam eles ex-escravizados, imigrantes ou pequenos posseiros.[13] “Notadamente com o regime de sesmarias e com a Lei de Terras de setembro de 1850, a concentração da propriedade fundiária no Brasil foi ampliada e consolidada como marca ao que parece

---

[10] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 40-41.

[11] VINHAS, Moisés. Problemas agrário-camponeses do Brasil – 1968. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate tradicional – 1500-1960. 2. ed. v. 1. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011, p. 136.

[12] ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária e distribuição de renda. In: STEDILE. João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 1. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 145.

[13] BENATTI, José Heder. Apropriação privada dos recursos naturais no Brasil: séculos XVII ao XIX (estudo da formação da propriedade privada). In: NEVES, Delma Pessanha (Org.). *Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil*: formas dirigidas de constituição do campesinato. v. 2. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 231.

indissolúvel da nossa história."[14] Portanto, a dimensão primeira da propriedade privada no Brasil nasce como um mecanismo de exclusão social, cuja preocupação imediata era da produtividade mercantil. A realidade fundiária "tem resguardado a concentração da propriedade agrária, herança colonial que perpetuou até nossos dias, impedindo o parcelamento daquela propriedade, sua distribuição mais equitativa e mobilização comercial mais ativa."[15]

Vencendo o caráter produtivista da política agrícola da ditadura militar, reiterou-se o projeto de exclusão pela mercantilização da terra que tem remotas raízes históricas. O projeto de modernização não significou melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora rural. Nesse contexto de progresso tecnológico, convém esclarecer que a rentabilidade da imensa exploração da terra não possui associação inexorável com a melhoria das condições de trabalho, por isso o assalariamento do trabalhador e as condições genéricas do trabalho não destoam agudamente nas propriedades que respectivamente perfilham ou não tecnologias modernas e otimizadas de exploração da terra.[16] O argumento da melhoria das condições de trabalho se inverte: a modernização das técnicas seria perturbada pela melhora nas circunstâncias laborais, pois isso importaria imprescindivelmente em um acréscimo de custos de produção e, portanto, na retração consecutiva da rentabilidade.[17]

No empenho de fazer sucumbir qualquer proposta de reforma agrária efetiva, a Sociedade Rural Brasileira (SNA) e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) tiveram um papel fundamental na defesa dos interesses dos grandes proprietários e na fomentação de uma política agrária destinada à produtividade do campo. Em disputa com essas entidades patronais e outras, surgiria no seio do processo de transição democrática um movimento de ruralistas que canalizou as demandas dos grandes proprietários na Constituinte de 1988: União Democrática Ruralista (UDR). A constituição dessa entidade deveu-se a insatisfação dos integrantes do grupo à

---

[14] TEIXEIRA, Gerson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária do Brasil*: o debate na década de 2000. 1. ed. v. 7. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 89.

[15] PRADO JÚNIOR, Caio. A questão agrária e a revolução brasileira. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate tradicional – 1500-1960. 2. ed. v. 1. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011, p. 81.

[16] PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979, p. 28.

[17] PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979, p. 29.

proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA I) de 1985, na vigência do governo de José Sarney.

Em verdade, o PNRA I não ofertava uma proposição "revolucionária", até porque foi disciplinada nos ditames do Estatuto da Terra, no entanto, a proposta tinha o mérito de retomar do Estatuto a desapropriação por interesse social, como mecanismo primaz da reforma agrária, bem como buscava fornecer uma base para o cálculo das desapropriações, pormenorizando o sentido da justa indenização estabelecida na legislação.[18] A gênese da UDR teve início no decorrer do Congresso Nacional sobre a reforma agrária, no fim de junho de 1985, organizado pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA), em contraponto à apresentação da proposta do PNRA I em maio de 1985, sendo que tal Congresso foi marcado, primordialmente, por duas posições majoritárias: 1) fomentada pelas denominadas "lideranças modernas" que fitavam a reforma agrária como impreterível e sustentavam a exigência dos empresários rurais de arrebatarem os rumos do projeto reformista; 2) completamente oponente ao PNRA I e à reforma agrária, localizava-se politicamente claramente pela necessidade de uma réplica do mesmo patamar para as "invasões de terra", inclusive, recorrendo à ameaça e violência (desse grupo saiu uma parte dos associados da UDR).[19]

Essa leniência com a violência seria um divisor de águas entre as atividades de entidades de classe como a Sociedade Rural Brasileira ou a UDR, ainda que houvesse uma simetria discursiva dos posicionamentos políticos, pois mesmo antes que a mídia fornecesse um espaço privilegiado para a UDR, esta já obtinha a aparência de uma organização afeita em atos demasiadamente violentos, radicais e extremistas, com a finalidade de travar tanto o PNRA I quanto qualquer outra alternativa de reforma agrária no Brasil.[20] O poderio político da UDR seria paulatinamente construído na sociedade civil e transferido para a sociedade política, em um momento crucial: de apresentação de um plano de reforma agrária e das discussões na Assembleia Nacional Constituinte.

---

[18] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 47.
[19] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 50-51.
[20] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 126.

2.1 A UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA COMO PRELÚDIO À REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA CLASSE DOMINANTE NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

A estratégia adotada pela UDR para unificar e conquistar o direito de ser o representante político maior dos latifundiários (tanto na sociedade civil quanto na política) rememora a compreensão da unidade contraditória entre a cidade e o campo - teorizada por Ariovaldo Umbelino de Oliveira - de um lado, a UDR atua no campo impulsionando a violência; de outro lado, age catedraticamente também no espaço urbano, fazendo seu *marketing* e suas manifestações políticas.[21] Isso permite afirmar que a reforma agrária possui dois polos de luta societal, unidades dialéticas no processo produtivo e no processo de luta.[22]

A UDR conseguiu envolver a violência desmesurada no campo por meio do invólucro do discurso "modernizante", que tinha local privilegiado nos palanques eleitorais de um jovem político, médico, de família tradicional de Goiás, proprietário de grandes extensões de terra: Ronaldo Caiado[23]. Condizente com as reflexões de Claus Germer, a UDR congregou e deu legitimidade à retrógrada narrativa conservadora e reacionária do grande proprietário de terras, "modernizando-o" com o amparo da ideologia neoliberal vigente na conjuntura nacional e internacional, de modo que essa nova burguesia agrária brasileira era tão arcaica quanto o velho patronato rural que é a sua matriz.[24]

Com a finalidade de mascarar a luta interna no ambiente rural, a UDR fazia uso de expressões genéricas ao se referir aos agentes do campo, sob o mantra de

---

[21] OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O campo brasileiro no final dos anos 1980. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 65-66.

[22] OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O campo brasileiro no final dos anos 1980. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 66.

[23] "A presença de Ronaldo Caiado à testa da agremiação desde sua fundação até meados de 1988 – quando se licenciou da presidência, após a vitória da UDR junto à Assembleia Nacional Constituinte – assegurou as possibilidades de crescimento da entidade. Dotado de presença inegável, Caiado parecia preparar minuciosamente suas aparições e pronunciamentos. Seus discursos, repletos de apelos à autoimagem dos proprietários e "homens do campo", lançavam mão de uma retórica incisiva, provocante e arrebatadora, chegando mesmo, segundo os periódicos consultados, a emocionar senhores rudes e suas famílias, conquistando a admiração dos jovens, o que igualmente seria capitalizado, como se verá adiante, pela entidade." In: MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 137.

[24] GERMER, Claus. Perspectivas das lutas sociais agrárias nos anos 1990. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 326.

estarem em um processo modernizante, cuja razão de ser advinha da disposição da entidade em se instalar nas instituições citadinas e, nesse caso, o discurso política deveria ser refinado. Consoante com as teorizações de Maria Emília Lisboa Pacheco, a UDR foi metamorfoseando o seu discurso de "proprietários de terras" para "produtores rurais". Essa realidade se estendeu para as diversas entidades representativas da classe dominante no campo, de modo que cessaram as categoriais terminológicas *latifundiários*, *empresários*, *fazendeiros*, bem como as concepções de *estrutura fundiária*, *interesse social*, *sem-terra* etc.; os "produtores rurais" vibravam as manifestações públicas com a narrativa da *racionalidade*, *eficiência*, *produtividade*, *competitividade*, *produção em escala* e *modernização*.[25]

Regina Bruno identifica dois momentos primordiais para a constituição da UDR: 1) no período de formação, a entidade definia-se preferencialmente pela salvaguarda de defesa dos "produtores rurais", adversário das "invasões" de terra e pela edificação de um perfil classista convicto na unificação e na lealdade de todos os produtores rurais; 2) na segunda fase, a UDR definia-se preferencialmente pela ingerência nas relações jurídicas e, nesse momento, a UDR agia com assessoria jurídica e maior incremento de recursos na geração de um "arsenal" jurídico de auxílio e proteção dos proprietários, aspirando também a construção de um *lobby* para a Constituinte, bem como atuava para assegurar um número expressivo de representantes na Assembleia Nacional Constituinte.[26]

Nesse mesmo sentido, corroborando com a ideia de um duplo *front* de batalha, Anita Brumer define a UDR como uma organização paralela ao sindicalismo, sem o aspecto institucional das outras associações, o que proporcionou, além do aproveitamento de mecanismo jurídicos – pela contratação de uma equipe de assessores jurídicos que operam ações intentando conter desapropriações de terras, por exemplo - a diligência de ações ilegais - custeio das campanhas de candidatos municipais estaduais e federal e a cargos executivos, especialmente em âmbito municipal, bem como de patrocínio de milícias armadas para resguardar terras dos membros da organização, acaso ocorressem ameaças de invasões.[27] Evidente que a

---

[25] PACHECO, Maria Emília Lisboa. O joio e o trigo na defesa da reforma agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 248.

[26] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 53-60.

[27] BRUMER, Anita. Consideração sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88). In: FERNANDES, Bernando Mançano; MEDEIROS, Leonilde Servolo de; PAULILO, Maria

UDR não inaugurou a violência no ambiente rural, pois o terror é uma artimanha do latifúndio cujas origens são remotas e imprecisas.

No dia 10 de maio de 1986 morria um mártir defensor da classe trabalhadora rural, o padre Josimo, coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) do Araguaia-Tocantins, que foi assassinado por latifundiários que se contrapunham ao seu trabalho contíguo a trabalhadoras e trabalhadores da região.[28] Outro importante protagonista político assassinado, a qual defendida as classes mais paupérrimas do cenário rural, foi Chico Mendes – seringueiro, ativista, ambientalista e sindicalista -, em um contexto de efervescência social, após dois meses da promulgação da Constituição cidadã de 1988.[29] "A morte do padre Josimo em 1986 possibilitou à sociedade reconhecer a face violenta da UDR. O assassinato de Chico Mendes, muito mais que suas derrotas nas eleições, foi o principal fator de desgaste da entidade."[30]

A UDR pretendia unificar as reivindicações das classes proprietárias e concluir uma entidade que representasse univocamente os anseios políticos desses setores da sociedade brasileira. No entanto, o poderio da UDR não adveio logo após a sua constituição, pois houve relutâncias por parte de diversas entidades. Tais relutâncias decorreram das classes que habitavam áreas de primazia do latifúndio tradicional, inclusive, a UDR desponta, no centro de uma instabilidade de representação da estrutura patronal brasileira, como uma variação de organização política para aquelas frações de proprietários desapontados com os organismos de representação tradicional, orquestrados pelos antigos "coronéis".[31] No entanto, mesmo as entidades que não poderiam ser caracterizadas como tradicionais como a Sociedade Rural Brasileira, ou até mesmo a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), por exemplo, rejeitariam apoio à UDR, pelo menos até os finais da Assembleia Nacional

---

Ignez (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas – a diversidade das formas das lutas no campo. v. 2. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 39.

[28] FERREIRA, Marcelo. Há 34 anos, padre Josimo era assassinado por sua luta em defesa da terra. *Brasil de Fato*, Direitos Humanos, Porto Alegre, 10 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/10/ha-34-anos-padre-josimo-era-assassinado-por-sua-luta-em-defesa-da-terra>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[29] BARBOSA, Catarina. Assassinado há 31 anos, Chico Mendes inspira luta contra o agronegócio no Acre. *Brasil de Fato*, Belém, 21 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/21/trinta-e-um-anos-apos-a-morte-chico-mendes-inspira-luta-contra-o-agronegocio-no-acre>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[30] BRUNO, Regina. Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 40, p. 69-89, 1996, p. 76.

[31] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 130-131.

Constituinte, com ela digladiando a direção tanto junto ao processo de impossibilidade da proposta de reforma agrária a ser introduzida no texto constitucional, quanto na exigência de uma só voz válida dentre as entidades de representação proprietária.[32]

Ainda que a UDR representasse os almejos dos grandes proprietários de terra, capitalistas ou não, obteve o suporte de médios e até mesmo de pequenos proprietários rurais.[33] O triunfo da UDR deve-se ao fato da entidade ter encabeçado a questão da proteção da propriedade e realizado solicitação aos "defensores da livre iniciativa", como princípios genéricos, sendo vitoriosa na campanha contra a reforma agrária e, fundamentalmente, por ter sido exitosa no *lobby* feito junto aos constituintes para a aquisição do perdão das dívidas acatadas pelos produtores rurais no decorrer do Plano Cruzado, no momento em que tanto os juros como os preços haviam sido congelados pelo governo federal.[34]

Acompanharam Ronaldo Caiado até Brasília mais de dois mil seguidores, lá o líder da UDR declarou que "nenhum produtor rural deve correção monetária e nenhum produtor rural vai pagar correção monetária". Acrescentava que os produtores que não foram agraciados pela emenda aprovada teriam apoio jurídico da entidade. As comemorações nas galerias e no gramado do Congresso eram esperadas com muita inquietação pelos quase quatro mil produtores rurais.[35] Nessa disputa, Caiado enfrentou grandes empresários paulistas que, dentre eles, abarcavam os representantes das Associações Comerciais e da Federação do Comércio, reunindo milhares de micro e pequenos empresários contrários à concessão da anistia. Inclusive, os presidentes da Federação da Agricultura e da Sociedade Rural Brasileira, respectivamente, Fábio Meirelles e Flávio Telles de Menezes acompanhavam os empresários paulistas.[36] A vitória dos produtores rurais evidenciava que o *lobby*

---

[32] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 131.

[33] BRUMER, Anita. Consideração sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88). In: FERNANDES, Bernando Mançano; MEDEIROS, Leonilde Servolo de; PAULILO, Maria Ignez (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas – a diversidade das formas das lutas no campo. v. 2. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 40.

[34] BRUMER, Anita. Consideração sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88). In: FERNANDES, Bernando Mançano; MEDEIROS, Leonilde Servolo de; PAULILO, Maria Ignez (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas – a diversidade das formas das lutas no campo. v. 2. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 40.

[35] CORREIO BRAZILIENSE. *Lobby tem seu dia mais ativo*. Brasília, 30 de junho de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121637>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[36] CORREIO BRAZILIENSE. *Empresários são contra a anistia*. Brasília, 21 de junho de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121662>. Acesso em: 24 fev. 2021.

empreendido foi de grande monta e escancarava o poderio de Ronaldo Caiado e sua entidade.

O que há de mais moderno para os representantes das elites agrárias é, na verdade, um conservadorismo oligárquico, pouco preocupado com a elevação das condições de vida do mundo rural. Em um país que ainda vive sob contextos de coronelismo, a UDR foi o perfil mais moderno que as lideranças agrárias poderiam apresentar em um contexto de glorificação das liberdades democráticas que adviria com a Constituição de 1988. O que importa às classes dirigentes é sucumbir ou limitar ritmos acelerados e desnorteados de assimilação das economias agrárias por modos de progresso ou de desenvolvimento intrinsecamente capitalistas, que sustam ou entravam sua faculdade de sobrepor-se aos ofícios “normais” do mercado interno e dos modos de produção.[37]

O temor dos setores agrários privilegiados diante da alteração social “estrutural”, “rápida” ou aparentemente “incontrolável”, moveu-os a paralisar socialmente os tipos de modernização a que precisam recorrer e que podem ser compatibilizados com o nível de “racionalidade capitalista”, que estão propensos a potencializar, sendo que, nesse contexto, as sociedades rurais subalternas perdem sob dois focos: sacrificam-se por perderem as escassas garantias sociais intrínsecas aos padrões de relações tradicionalistas e paternalistas (em crise); e afligem-se por não dominarem como compelir o respeito às garantias sociais intrínsecas aos padrões de relações seculares e racionais (em construção).[38]

2.2 A INGERÊNCIA CONSERVADORA DA UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA NOS DEBATES DA CONSTITUINTE DE 1988

Desde as eleições gerais para escolha dos parlamentares que integrariam a Assembleia Nacional Constituinte até a votação da reforma agrária e do mandato presidencial (de 4 para 5 anos), a UDR atuou a partir de dois aspectos: 1) fomentando a expansão de sua influência como força propulsora do mais poderoso *lobby* junto à Constituinte de 1988; 2) o alargamento das frações de alianças políticas em que

[37] FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. 5. ed. São Paulo: Editora Global, 2008, p. 187-188.
[38] FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. 5. ed. São Paulo: Editora Global, 2008, p. 188.

esteve presente, finalizando o processo constituinte na condição de legítimo porta-voz informal das classes dominantes agroindustrial do país.[39] Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, diversos grupos lobistas estiveram presentes no Congresso Nacional dedicados em proteger junto aos parlamentares os mais diversos interesses.[40]

Para proteger os interesses da classe latifundiária, a UDR contratou uma equipe de 20 juristas de diversas localidades, um técnico com experiência no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), assessoria de economistas e um grupo de lobistas.[41] Nessa ocasião a UDR empreendeu um afrontamento direto ao "projeto camponês" e buscou maior acesso com as elites orgânicas que refletiam os propósitos de outras frações da burguesia.[42]

Entre fevereiro e junho de 1987, momento de votação dos projetos nas Comissão Temáticas, dois indicadores marcavam o cenário: 1) as respostas ordenadas das frações agrárias dos latifundiários, no interior e exterior da UDR; 2) o corolário prejudicial para a reforma agrária, retratado pelas votações específicas, visto que sairia triunfante um substitutivo apoiado pela UDR.[43] No âmago das discussões que polarizava progressistas e conservadores, vigoravam fundamentalmente três temas específicos: 1) a categorização do cumprimento da função social da terra, onde 456 convencionais asseveraram que tal função era lograda quando reproduzia os critérios que vigoram no Estatuto da Terra; 2) a discussão sobre os critérios da desapropriação, momento em que 335 constituintes concordaram pela desapropriação das propriedades que não cumprissem com a função social; 3) a disputa sobre a imissão da União na posse do imóvel desapropriado, quando 365 acertaram que, quando a sentença judicial concebesse que a terra cumpria a função

---

[39] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 152.

[40] O ESTADO DE SÃO PAULO. *Lobistas tomam conta do Congresso*. 8 de fevereiro de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113262>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[41] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 60.

[42] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 60.

[43] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 166.

social, o proprietário receberia da União em títulos e não em dinheiro, como queriam as entidades patronais.[44]

Para a coalizão conservadora denominada de Centrão, que teria uma relação amistosa com a UDR, nenhuma propriedade produtiva poderia ser desapropriada para efeito de reforma agrária. Sob outra perspectiva, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a esquerda compreendiam que a terra, para não ser desapropriada, deveria ser produtiva e lograr três exigências para cristalizar sua função social: a preservação do meio ambiente, a obediência à legislação trabalhista e a promoção do bem-estar dos trabalhadores e proprietários.[45]

O início do mês de maio de 1988 certamente foi um dos momentos mais complicados para a Constituinte, pois tratava-se do momento de votação do Capítulo III do Título VII do projeto de Constituição, que trata da política agrícola e fundiária e reforma agrária. A respeito da propriedade produtiva, o texto da Comissão de Sistematização tornava insuscetível de desapropriação somente os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seus proprietários não possuíssem outro imóvel rural:

> Art. 220. A declaração do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária autoriza a União a propor a ação de desapropriação.
> § 1º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.
> § 2º São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária os pequenos e médios imóveis rurais, definidos em lei, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural.[46]

De outro lado, a emenda Substitutiva n° 02043 do Centrão pretendia tornar insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seu proprietário não possuísse outra, bem como a propriedade produtiva, sendo que a parte produtiva da propriedade, limitada a desapropriação ao máximo de setenta e cinco por cento da área total, se assim desejasse o proprietário:

---

[44] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 177.

[45] JORNAL DO BRASIL. *'Centrão', PMDB e a desapropriação*. 10 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107317>. Acesso em: 24 fev. 2020.

[46] BRASIL. Congresso. *Câmara dos Deputados*. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 185 da Constituição Federal de 1988, p. 5. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40116>. Acesso em 25 jul. 2021.

> Art. 217. Parágrafo 5º - São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos da lei:
> I. Os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seu proprietário não possua outra.
> II. A propriedade produtiva.
> III. A parte produtiva da propriedade, limitada, neste caso, a desapropriação, ao máximo de setenta e cinco por cento da área total, se assim desejar o proprietário.[47]

No dia 4 de maio de 1988, o plenário da Constituinte não aprovou a emenda Substitutiva n° 02043 do Centrão, pois não alcançou os necessários 280 votos, de modo que foram 248 votos a favor, 242 votos contra e 37 abstenções.[48] Conforme estabelecia o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, tendo em vista que nenhuma das partes alcançaram os 280 votos, realizar-se-ia uma nova votação em 24 horas, o que foi feito no dia 05 de maio de 1988. No entanto, pela segunda vez, o texto do Centrão foi rejeitado, foram 237 votos a favor, 225 votos contra e 37 abstenções.[49]

Conforme destaca José Gomes da Silva, após a rejeição da emenda do Centrão, desenhava-se um acordo entre o líder do PMDB, Mário Covas, e o Centrão, que previa a rejeição simultânea do Projeto do Relator (Bernardo Cabral) a ser votado também no dia 05 de maio de 1988 e a controvérsia ficaria somente no que se refere a emenda supressiva do Centrão, disposta no formato de Destaque de Votação em Separação pelo deputado Allysson Paulinelli.[50] O acordo foi cumprido por ambas as partes, de maneira que o Projeto da Comissão de Sistematização teve 129 votos favoráveis, 365 votos contra e 27 abstenções, resultando no famigerado “buraco negro” – circunstância em que falta a aprovação de um Capítulo por escassez de votos de todas as partes, e não solucionado pela mediação de nova proposta do Relator – que, de acordo com o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, caso

---

[47] BRASIL. Congresso. *Câmara dos Deputados*. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 185 da Constituição Federal de 1988, p. 72. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40116>. Acesso em 25 jul. 2021.
[48] JORNAL DA TARDE. *Empate na reforma agrária*. 05 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/103551>. Acesso em 25 jul. 2021.
[49] JORNAL DA TARDE. *Reforma agrária: é o buraco*. 06 de maio de 1988. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/106209>. Acesso em 25 jul. 2021.
[50] SILVA, José Gomes da. *Buraco negro*: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 185.

não houvesse anuência à nova proposta do Relator a ser elaborada em 48 horas, todo o Capítulo III podia não ser incluso na nova Constituição.[51]

No dia 10 de maio de 1988, com 528 votos favoráveis, 4 votos contrários e 4 abstenções, foi aprovado o novo substitutivo do Relator Bernardo Cabral, conforme acordado entre as partes, a qual tinha a seguinte redação:

> Art. 219 – São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
> I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que o seu proprietário não possua outra;
> II- a propriedade produtiva.
> Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do artigo 218.[52]

Por meio do Requerimento de Destaque n° 2.279, o Centrão pretendeu votar em separado a expressão "(...) cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do art. 218", constante do parágrafo único do art. 219 do texto apresentado pelo Relator Bernardo Cabral.[53]

Antes de ocorrer a votação do destaque do Centrão, os constituintes tiveram de enfrentar duas controvérsias: a primeira era a questão de ordem apresentada pelos progressistas asseverando que não cabia o Destaque de Votação em Separado em caso de "buraco negro"; a segunda vinculava as denúncias de constituintes de que muitas assinaturas ao requerimento de destaque do Centrão foram falsificadas, acusações estas que em plenário foram proferidas pelos seguintes constituintes: Brandão Monteiro (PDT), Luiz Salomão (PDT), José Maria Eymael (PDC), Haroldo Lima (PCdoB) Ibsen Pinheiro (PMDB), José Carlos Vasconcelos (PMDB), Aécio Neves (PMDB), Luiz Freire (PMDB), Roberto Brant (PMDB), Celso Dourado (PMDB), Ziza Valadares (PMDB), Rita Camata (PMDB), Fábio Feldmann (PMDB), Virgildásio de Senna (PMDB), Paulo Ramos (PMDB) e do Gil César (PMDB).[54]

---

[51] SILVA, José Gomes da. *Buraco negro*: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 185.

[52] BRASIL. Congresso. *Câmara dos Deputados*. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 185 da Constituição Federal de 1988, p. 5-6. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40116>. Acesso em 25 jul. 2021.

[53] BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília – DF, Ano II, nº 241, 11 de maio de 1988, a partir da p. 10306. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/241anc11mai1988.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

[54] BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília – DF, Ano II, nº 241, 11 de maio de 1988, a partir da p. 10307-1310. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/241anc11mai1988.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

O Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, após muitas discussões, concluía que cabia o Destaque de Votação em Separado em caso de “buraco negro” e que o Secretário da Mesa lhe informou que as assinaturas as quais foram impugnadas não constavam do requerimento de destaque, além disso mesmo que constassem algumas impugnações, ainda alijando essas assinaturas impugnadas, atingindo-se o quórum de 178 constituintes, a Mesa diria que existia condições para a votação do requerimento.[55] E assim foi feito, sobre denúncias de descumprimento do Regime Interno e de estelionato eleitoral, o requerimento do Centrão angariou o direito de ser analisado quanto ao mérito, com um total de 398 votos favoráveis, 131 votos contrários e 5 abstenções.[56]

Mario Covas somente aceitou o acordo para votar em favor da possibilidade de análise de mérito do destaque do Centrão por não ter assegurado de que aprovaria o texto do Relator Bernardo Cabral sem os votos do Centrão.[57] No entanto, levando em consideração a investida dos ruralistas para tornar o Regimento Interno uma arma procedimental, ao aceitar o Destaque de Votação em Separado os constituintes favoráveis a possibilidade de desapropriação das propriedade produtivas teriam de conseguir 280 votos para manter a parte final do parágrafo único do art. 219, a qual assentava que não cumprindo os requisitos da função social da propriedade, autorizar-se-ia a desapropriação da terra produtiva.

Com 267 votos favoráveis, 253 votos contrários e 11 abstenções, os constituintes progressistas não conseguiram os necessários 280 votos para manter integralmente o texto do Relator.[58] Com isso, a expressão “(...) cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do art. 218” foi retirada do texto na votação de 1º Turno. Conforme apontou José Gomes da Silva, “estava sepultada a Reforma Agrária no Brasil.”[59]

---

[55] BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília – DF, Ano II, nº 241, 11 de maio de 1988, a partir da p. 10309. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/241anc11mai1988.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

[56] BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília – DF, Ano II, nº 241, 11 de maio de 1988, a partir da p. 10311. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/241anc11mai1988.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

[57] FOLHA DE SÃO PAULO. *Constituinte rejeita desapropriação de terras produtivas*. 11 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107112>. Acesso em 26 jul. 2021.

[58] BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília – DF, Ano II, nº 241, 11 de maio de 1988, a partir da p. 10318. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/241anc11mai1988.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

[59] SILVA, José Gomes da. *Buraco negro*: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 190.

Na votação em 2º Turno, por 233 votos contra 186 e 11 abstenções, o plenário confirmou o texto do primeiro turno que rejeitava destaque do líder do PMDB, Nelson Jobim (RS), e de outros 16 parlamentares, que objetivavam abater a intocabilidade da propriedade produtiva. Tal votação simbolizou uma das maiores derrotas dos setores da esquerda e dos progressistas, significando que a propriedade produtiva, compreendida de maneira mais ampla possível, não poderia ser desapropriada para finalidades de reforma agrária.[60]

A tensão da votação foi tão grande que, dentre os momentos mais dramáticos, um simpatizante da UDR ameaçou com um revólver o inspetor de segurança da Câmara dos Deputados, Milton Novato de Carvalho, responsável pela inspeção de uma das entradas ao prédio principal da Câmara dos Deputados. Visando um futuro na política institucional, Ronaldo Caiado afirmava o compromisso que a UDR teria para "eleger vereadores, prefeitos, governadores e até presidente da República", sendo a entidade "a única força política organizada no País".[61]

Nesse aspecto, segundo Francisco Graziano Neto a nova Constituição regrediu a possibilidade da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, pois atualmente se a propriedade for "produtiva" o descumprimento da função social da propriedade não permite sua desapropriação.[62] Na realidade, o caráter produtivo sempre foi o unívoco critério de avaliação para lograr o descumprimento da função social e, consequentemente, para orientar determinados imóveis rurais para a reforma agrária.

José Gomes da Silva também evidencia os problemas que giram em torno da expressão "propriedades improdutivas": na prática, a vigência do princípio de que "propriedades produtivas" não podem ser desapropriadas, sobejarão somente, para esse objetivo, as propriedades "improdutivas", cujas terras ou estão em circunstância ociosa ou não têm aptidão de efetivamente produzir.[63] José Gomes da Silva complementa que ficarão para a reforma agrária somente os carrascais, charcos,

---

[60] CORREIO BRAZILIENSE. *Reforma agrária é como UDR queria*: esquerda não consegue mudar o texto aprovado no primeiro turno. 30 de agosto de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/105303>. Acesso em: 24 fev. 2020.

[61] O ESTADO DE SÃO PAULO. *Ruralistas festejam derrota da esquerda*. 30 de agosto de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/105314>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[62] NETO, Francisco Graziano. Recolocando a questão agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 296.

[63] SILVA, José Gomes da. A reforma agrária no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 208.

areões, piçarras e puambeiras e, obviamente, isso nem os trabalhadores mais marginalizados irão admitir.[64] Além disso, mesmo considerando a simultaneidade dos critérios à conclusão da função social, “a lei que regulamenta esse dispositivo constitucional, promulgada em 1993, só recolheu o critério do “aproveitamento racional e adequado”, conferindo-lhes indicadores precisos – grau de utilização e grau de exploração econômica.”[65]

Tal opção do Constituinte de 1988 tem repercussões práticas imediatas sobre o plano da reforma agrária, pois, a Constituição não estabelece qualquer restrição à apropriação privada e ao uso da terra rural produtiva, “o que resulta na admissibilidade da existência de latifúndios intangíveis pela desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, desde que produtivos.”[66] Retoma-se, historicamente, o mesmo percalço de outras legislações que, apesar de se comprometerem com alguma forma de democratização da terra (a exemplo do Estatuto da Terra), acabam sendo capturadas pelo argumento produtivista.

Como uma das armas dos proprietários, uma das estratégias está em desprezar os critérios que constituem a função social na Constituição, para minguá-los à questão da produtividade e, nesse aspecto, a jurisprudência da Suprema Corte é assertiva: basta ser produtivo o imóvel para que o proprietário seja protegido.[67]

---

[64] SILVA, José Gomes da. A reforma agrária no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 208.

[65] DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (org.). *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 100.

[66] GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola. Reforma agrária e judiciário brasileiro: tensões entre propriedade liberal e o princípio da função social. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 81-97, abr./jun. 2015, p. 87.

[67] GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola. Reforma agrária e judiciário brasileiro: tensões entre propriedade liberal e o princípio da função social. Revista de Direito Civil Contemporâneo, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 81-97, abr./jun. 2015, p. 91.

Tanto o Supremo Tribunal Federal (STF)[68] quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ)[69] assentem com a intocabilidade da propriedade produtiva.

Dentre outras, uma das conquistas de grande expressão política e jurídica da UDR foi a aprovação de emenda que prevê indenização 'prévia' e 'justa'. Na época da votação, o tesoureiro da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Francisco Urbano, caracterizava tal perfil indenizatório, esta enquanto condição para a desapropriação de terras, como "um golpe prévio muito grande da reforma agrária", sendo "inadmissível que o governo pague antes de dispor da terra". Ademais, Urbano afirmava que "a Comissão de Sistematização, ao defender os proprietários a priori, parece acreditar que a reforma agrária seja um ato de violência contra a propriedade", sendo que o reformismo "desejado pelo país" teria uma índole social "de distribuição da terra e da renda para a geração de novos empregos".[70] Sob outro enfoque, o vice-presidente nacional da UDR, Roque Roosevelt dos Santos, declarava que "estamos satisfeitos e começamos a entender que o bom senso está imperando entre a maioria

---

[68] A título de exemplo: EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. FALTA DE NOTIFICAÇÃO A QUE SE REFERE O § 2º, DO ARTIGO 2º, DA LEI nº 8.629/93. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA: INEXISTÊNCIA: NULIDADE DO ATO. TERRA PRODUTIVA. COMPROVAÇÃO MEDIANTE LAUDO DO PRÓPRIO INCRA OFERECIDO EM PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO ANTERIOR E POSTERIORMENTE NÃO CONSUMADO. *VERIFICADO QUE O IMÓVEL RURAL É PRODUTIVO TORNA-SE ELE INSUSCETÍVEL DE DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO PARA OS FINS DE REFORMA AGRÁRIA*. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. por cento). (...) 3. Se na fase da primeira tentativa de desapropriação expediu o órgão encarregado da política de reforma agrária laudo técnico de reconhecimento sobre ser o imóvel rural produtivo, preenchendo o índice de 80% (oitenta por cento) do Grau de Utilização da Terra e de 100% (cem por cento) do Grau de Eficiência e Exploração -G.E.E., é esse laudo que prevalece diante da impossibilidade de obter-se um segundo em decorrência da ocupação das terras por grupos de "Sem Terra". 4. *Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção - por interesse social para os fins de reforma agrária -, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, "mediante justa e prévia indenização"*. (STF - MS 22193, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/1996, DJ 29-11-1996 – destaquei – grifo nosso). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85698>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[69] A título de exemplo: ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. GRAU DE EFICIÊNCIA NA EXPLORAÇÃO (GEE). DIVERGÊNCIA NO CÁLCULO. CASO FORTUITO. CONDIÇÕES CLIMÁTICAS ADVERSAS. LAUDO PERICIAL OFICIAL. PREVALÊNCIA. PRODUTIVIDADE. RECONHECIMENTO. (...) 4. *É insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100% (cem por cento), nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2ª, da Lei n. 8.629/1993 e à luz do disposto no art. 185 da CF*. (...) (STJ - AREsp 1391146/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/06/2019, DJe 09/08/2019 – destaquei – grifo nosso). Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802886343&dt_publicacao=09/08/2019>. Acesso em: 24 fev. 2021.

[70] FOLHA DE SÃO PAULO. *Para Contag, um 'golpe' na votação da reforma agrária*. 3 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/133077>. Acesso em: 24 fev. 2021.

dos constituintes", reportando à determinação da prévia e justa indenização, finalizando que "foi aprovado o que a classe pretendia".[71]

Soma à restrição da hipótese de desapropriação aos imóveis improdutivos, a jurisprudência pátria mitiga os efeitos sancionatórios da desapropriação. Quando o Poder Judiciário equaciona a justa indenização ao preço de mercado, sobre o qual ainda recairão juros compensatórios, fortifica uma acepção liberal e absoluta da propriedade.[72] Ao que parece, a UDR venceu ao inserir no texto constitucional uma orientação que suportaria, judicialmente, uma interpretação extensiva e favorável ao proprietário ocioso, pois mitigaria o caráter sancionatório e enxergaria o que é proibido ser suscetível de indenização prévia e adequada aos valores especulativos da terra.[73]

A compensação decorrente da estabilização da UDR como entidade-líder das demandas da burguesia agrária no Brasil, extrapolando a aprovação da matéria constitucional alusiva a temáticas fundiárias a seu favor (ou seja, inexistindo qualquer acepção de justiça social ou limitações ao latifúndio), pode ser apurado, fortemente, no instante posterior à Assembleia Nacional Constituinte, quando indivíduos egressos de seus quadros apoderaram-se de espaços em ascensão e estratégicos, junto à sociedade política brasileira, como na circunstância da nomeação do novo ministro da Agricultura do governo Collor: o uderrista Antonio Cabrera.[74]

Ainda que a militância política esteja enraizada na defesa da propriedade fundiária, a UDR não se estruturou como simples reverbero conservador e antirreformista do PNRA I, pois a entidade expressou uma aptidão política no interior do setor latifundiário, conferindo legitimidade para orientar publicamente as pretensões do latifúndio, dirigindo-o para ação política real instruída ao redor de um arcabouço de questões mais gerais conexas hegemonicamente, mas não exclusivamente, às diretrizes de política agrícola e agrária no Brasil.[75] A força que a UDR evidenciou na Constituinte teve desdobramentos futuros nos governos de

---

[71] FOLHA DE SÃO PAULO. *Ruralista satisfeito com 'bom senso' na votação*. 3 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/133077>. Acesso em: 24 fev. 2021.
[72] GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola. Reforma agrária e judiciário brasileiro: tensões entre propriedade liberal e o princípio da função social. Revista de Direito Civil Contemporâneo, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 81-97, abr./jun. 2015, p. 96.
[73] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 61-62.
[74] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 188.
[75] BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997, p. 61-62.

distintas tendências político-ideológicas, sendo a força que canalizou pretensões de pequenos, médios e, maiormente, grandes ruralistas, inaugurando na Constituinte e na realidade política brasileira em geral o que viria a ser denominado de bancada ruralista.

3 ANÁLISE CRÍTICA DOS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA

Um programa de reforma agrária não significa uma intervenção política de base ideológica unívoca e estanque. Tampouco reflete somente as legendas partidárias de esquerda. Vale lembrar que no início do regime militar (1964-1985) os ditadores tinham a pretensão de levar adiante um plano de reforma agrária, não em razão da necessidade de corrigir desigualdades agrárias históricas ou de defesa da democratização da terra, mas em face da ideia de alavancar o capitalismo brasileiro, de sucumbir o atraso de um país rural e fomentar a industrialização nacional. Portanto, a expressão "reforma agrária" pode assumir múltiplos conteúdos e ter justificativas políticas distintas.

No contexto da redemocratização, os programas políticos de reforma agrária dos movimentos sociais eram amplos e estruturantes, pois reclamavam o fim de diversas desigualdades e confrontavam o modo de produção vigente.

A proposta de reforma agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) apresentada no 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Agrícolas em 1979 defendia, por exemplo, dentre tantas proposições, que o movimento sindical dos trabalhadores rurais exigissem do governo a imediata decisão política de implantação da reforma agrária, "massiva" e drástica, objetivando implementar a melhor distribuição da terra e modificar estruturalmente o regime de posse, uso e propriedade, com a finalidade de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.[76]

O programa de reforma agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) aprovado no I Encontro Nacional do MST realizado na cidade de Cascavel, no Estado do Paraná, em janeiro de 1984, que fundou o MST como movimento nacional, tinha como princípios gerais: lutar pela reforma agrária já; lutar por uma sociedade igualitária, acabando com o capitalismo; reforçar a luta dos sem-terra com a participação dos trabalhadores rurais, arrendatários, meeiros, assalariados e pequenos proprietários; que a terra estivesse nas mãos de quem nela trabalhasse, tirando o seu sustento e de sua família; que o movimento dos sem-terra

[76] PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA CONTAG APROVADA NO 3° CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES AGRÍCOLAS – CONTAG – 1979. In: STEDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil*: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 158-159.

devesse sempre manter sua autonomia política.[77] Ainda nesse programa, o MST reivindicava a conquista das terras das multinacionais, dos latifúndios extensivos, do Estado, das terras mal aproveitadas e de proprietários que não necessitassem delas ou que não fossem de agricultores.[78]

Em 1995, a proposta de reforma agrária do MST apresentada no III Encontro Nacional tinha como objetivos: garantir trabalho para todos os trabalhadores rurais sem-terra, combinando distribuição da terra com distribuição de renda e desenvolvimento cultural; produzir alimentação farta, barata e de qualidade a toda a população brasileira, em especial a que vive nas cidades, gerando segurança alimentar para toda a sociedade; garantir o bem-estar social e a melhoria das condições de vida de forma igualitária para todos os brasileiros. De maneira especial aos trabalhadores e, prioritariamente, aos mais pobres; buscar permanentemente a justiça social, a igualdade de direitos em todos os aspectos: econômico, político, social, cultural e espiritual; difundir a prática dos valores humanistas e socialistas nas relações entre as pessoas, eliminando-se as práticas de discriminação racial, religiosa e de gênero; contribuir para criar condições objetivas de participação igualitária da mulher na sociedade, garantindo-lhes direitos iguais; preservar e recuperar os recursos naturais, como solo, águas, florestas etc., de maneira a se ter um desenvolvimento autossustentável; implementar a agroindústria e a indústria como o principal meio de se desenvolver o interior do país; e gerar emprego para todos os que quisessem trabalhar na terra.[79]

O Estado brasileiro não dialogou com os movimentos sociais e serviu como verdadeiro empecilho ao deslinde da reforma agrária. No contexto da redemocratização, quando estabeleceu planos nacionais de reforma agrária (PNRA I e II), o insucesso institucional sobreveio tanto pelo esfacelamento das propostas iniciais – que tinham um programa político mais enfático no enfrentamento das desigualdades agrárias – quanto pelo não cumprimento das suas próprias metas.

---

[77] PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA DO MST – 1984. In: STEDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil*: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 178.
[78] PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA DO MST – 1984. In: STEDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil*: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 179.
[79] PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DO MST – 1995. In: STEDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil*: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 188.

3.1 A REAÇÃO PATRONAL RURALISTA AO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA I

A transição democrática reorganizou as forças das classes latifundiárias, especialmente pelo fato de a sociedade brasileira estar vivenciando uma emergência de movimentos sociais engajados em reivindicar a superação de mazelas sociais de toda ordem, sendo uma delas a concentração de terra. Como salientam Claudinei Lucio Santos e Alex Sandro Possamai da Silva, a rejeição e a ruína da ditadura militar tornou possível o estabelecimento de negociatas políticas que consubstanciariam o período de transição democrática, sendo Tancredo Neves, eleito indiretamente, o político a qual chamou para si a responsabilidade de enfatizar e estender o projeto de reforma agrária.[80] A morte inesperada de Tancredo Neves criou um clima de incertezas sobre como se daria o período de transição e fez acender à presidência o político assíduo da Aliança Renovadora Nacional (ARENA): José Sarney.

Ao contrário do que se poderia esperar de um político tradicional da ditadura militar, José Sarney assumiu compromissos com a redemocratização, os quais tinham vínculo direto com as repercussões da campanha das “diretas-já” e as demandas da Aliança Democrática. Esta foi uma coalizão estruturada em 1984 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), opositor à ditadura, e pela Frente Liberal, dissidente do Partido Democrático Social (PDS), defensora do governo, para colocar Tancredo Neves na presidência por meio das eleições do Colégio Eleitoral em janeiro de 1985. Um desses compromissos com a redemocratização era a realização da reforma agrária, nos marcos do Estatuto da Terra.[81] Com isso, Sarney fez com que José Gomes da Silva – defensor da reforma agrária e um dos formuladores do Estatuto da Terra de 1964, além de fundador da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) – se tornasse presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), bem como criou o Ministério da Reforma Agrária (MIRAD), este que teve como ministro Nelson Ribeiro, ligado à Igreja Católica e experiente das

[80] SANTOS, Claudinei Lucio; SILVA, Alex Sandro Possamai da Silva. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. *Revista Movimentação*, Dourados, MS, v. 7, n. 13, jul./dez. 2020, p. 61-62.
[81] CARVALHO, Abdias Vilar de Carvalho. Nova república e reforma agrária: ‘incompetência ou indefinitismo’. *São Paulo em Perspectiva*, 3 (1/2), p. 69-73, jan./jun. 1989, p. 69.

controvérsias fundiárias do Pará, além de politicamente escorado nos movimentos sociais.[82]

Com apoio do Sarney e contando com a participação dos trabalhadores da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), bem como técnicos do INCRA e de outros especialistas na questão agrária, como agrônomos, economistas, sociólogos, advogados, geógrafos e extensionistas, além da direção de Nelson Ribeiro e José Gomes da Silva, foi anunciado em maio de 1985 a proposta para elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária I (PNRA I).[83]

A proposta inicial do PNRA I tinha como objetivo geral mudar a estrutura fundiária do País, distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atendam aos princípios de Justiça Social e aumento da produtividade, de modo a garantir a realização socioeconômica e o direito de cidadania do trabalhador rural. Como objetivos específicos indicava: a) contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas buscando o atendimento prioritário do mercado interno; b) possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho; c) promover a diminuição do êxodo do campo, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes.[84]

Tendo por referência as estatísticas cadastrais do INCRA, a proposta definia como 10,6 milhões de beneficiários potenciais da reforma agrária, integrados por trabalhadores sem-terra, posseiros, arrendatários, parceiros, minifundistas e assalariados rurais. Sendo o assentamento de trabalhadores rurais uma tática primordial da proposta do plano, estimava-se a quantidade de terras da ordem de 409,5 milhões de hectares, pertencentes aos latifúndios por dimensão e exploração, além de uma estimativa de 71,7 milhões de hectares correspondentes às terras arrecadadas pela União. Desses beneficiários potenciais, a proposta destacava que

---

[82] SANTOS, Claudinei Lucio; SILVA, Alex Sandro Possamai da Silva. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. *Revista Movimentação*, Dourados, MS, v. 7, n. 13, jul./dez. 2020, p. 62.

[83] CARVALHO, Abdias Vilar de Carvalho. Nova república e reforma agrária: 'incompetência ou indefinitismo'. *São Paulo em Perspectiva*, 3 (1/2), p. 69-73, jan./jun. 1989, p. 70.

[84] BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). *Proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República*, Brasília, 1985, p. 11. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/als/corpo/html/resoluc/pro_inpra.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

3,5 milhões estariam ou seriam retidos em seus empregos pela dinâmica da agricultura brasileira, como assalariados permanentes ou temporários, restando 7,1 milhões de trabalhadores rurais como beneficiários. No entanto, dado a tendência em decrescer o número de beneficiários no decorrer do processo de reforma agrária, a proposta previa o assentamento desses trabalhadores em 15 anos.[85] Especificamente a meta do Governo Sarney, no prazo de 4 anos, seria de atender aproximadamente 1,4 milhão de trabalhadores rurais sem-terra ou com pouca terra, cujo número reduzido se devia ao desdobramento gradual e crescente do plano.[86]

As ações de reforma agrária no quadriênio estariam orientadas para: a) a contenção do processo de expansão do latifúndio; b) a garantia da destinação social das obras públicas no campo; c) o atendimento às demandas sociais mais urgentes; e d) a implantação de um setor reformado de dimensão significativa.[87] A proposta do Plano ressaltava as seguintes áreas prioritárias para se realizar a reforma agrária: aquelas com incidência de conflitos pela posse da terra; ambientes onde vigem latifúndios próximos aos grandes centros urbanos ou áreas densamente povoadas que estejam na iminência de ser utilizados para loteamentos imobiliários especulativos; os locais onde há grande número de trabalhadores rurais sem-terra ou com pouca terra, arrendatários, parceiros, posseiros, minifundistas e assalariados; ambientes onde estão obras públicas, tais como barragens, açudes ou uso atual inadequado de bacias irrigáveis face à potencialidade de seus recursos e à sua função social; áreas com infraestrutura viária, de produção, armazenamento, comercialização e equipamentos sociais; bem como dever-se-ia considerar a aptidão agrícola das terras.[88]

Os movimentos sociais e entidades dos trabalhadores rurais viam muitas limitações na proposta e expunham suas críticas em face da timidez do plano. “Entre outras alterações, o MST sugeriu a desapropriação indistinta de todos os latifúndios e

---

[85] BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). *Proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República*, Brasília, 1985, p. 12. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/als/corpo/html/resoluc/pro_inpra.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

[86] BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). *Proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República*, Brasília, 1985, p. 13-14. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/als/corpo/html/resoluc/pro_inpra.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

[87] BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). *Proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República*, Brasília, 1985, p. 16. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/als/corpo/html/resoluc/pro_inpra.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

[88] BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). *Proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República*, Brasília, 1985, p. 21-22. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/als/corpo/html/resoluc/pro_inpra.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

o estabelecimento de um módulo máximo para as propriedades rurais."[89] O descrédito do MST ao plano era de grande monta, dado que nos anos 1985-1989 os lemas do movimento eram *Sem reforma agrária não há democracia* e *Ocupação é a única solução*.[90] Como o PNRA I teria por fundamento legal primordialmente o Estatuto da Terra, "para os trabalhadores rurais identificados com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), aceitar o Estatuto da Terra significaria 'dar continuidade à situação existente'. Contudo, a posição majoritária foi aproveitar 'os aspectos positivos da lei e excluir os artigos prejudiciais aos trabalhadores'."[91]

Fundamental considerar também que a proposta do plano não foi inteiramente concretizada no Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Ao contrário, no mesmo sentido das reflexões da Lívia Hernandes Carvalho, comparando o documento final com a proposta do plano, o governo modificou suas metas e, depois de expor 12 versões para o Plano, esfacelou totalmente a proposta inicial, de maneira tal que pouca coisa ficou do original, fato esse que esteve em paralelo à saída de José Gomes da Silva do INCRA.[92]

O anúncio da proposta de elaboração do PNRA I se deu no IV Congresso Nacional da CONTAG, realizado em Brasília, em 26 de maio de 1985. A presença do presidente da República no congresso foi o clímax que levou a uma reação imediata da classe rural proprietária[93], sobretudo pelo fato do presidente Sarney ter se posicionado "injustamente contra a classe rural" ao enfrentar discursivamente a especulação e a improdutividade.[94] Dentre as várias entidades representativas dos grandes proprietários, destacam-se nessa reação conservadora a Confederação

---

[89] SANTOS, Claudinei Lucio; SILVA, Alex Sandro Possamai da Silva. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. *Revista Movimentação*, Dourados, MS, v. 7, n. 13, jul./dez. 2020, p. 61-63.

[90] FERNANDES, Bernardo Mançano. 27 anos de MST em luta pela terra. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento*: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008, p. 39.

[91] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 103.

[92] CARVALHO, Lívia Hernandes. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. *Revista Ideias, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010, p. 403.

[93] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 104.

[94] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 97.

Nacional da Agricultura, a Sociedade Rural Brasileira, a Organização das Cooperativas do Brasil e a União Democrática Ruralista.

Como argumento central, a classe proprietária atribuía ao Estado a concentração fundiária e as mazelas sociais da agricultura, naturalizando a estrutura agrária por ser constitutiva da formação histórica brasileira, além das várias manifestações na imprensa falseando a vigência da especulação fundiária, bem como relativizando o quadro geral do monopólio da terra, conjuntura esta denunciada no Congresso da CONTAG, inclusive pelos setores da Igreja.[95] Como o instrumento principal do PNRA I seria a desapropriação, os latifundiários consideravam o instrumento um tanto quanto reducionista para resolver a questão agrária brasileira, pois não elevaria a capacidade de produção e, no fundo, socializaria a miséria e a pobreza no campo.[96]

Como as entidades patronais rurais não compõem uma classe monolítica e homogênea politicamente, considerando também a defesa da propriedade por todas as frações do latifúndio, as diferenças táticas eram marcantes. A Sociedade Rural Brasileira, por exemplo, na voz do presidente Flávio Teles de Menezes, enxergava o plano como um documento de conteúdo ideológico “coletivizante”, repleto de equívocos técnicos, tratando os idealizadores do plano como “forças demoníacas” e intitulando-os como inimigos pessoais.[97]

Dentre as muitas narrativas, a Sociedade Rural Brasileira se manifestava publicamente contra o PNRA I realçando que: nenhuma reforma agrária teria eficácia sem uma prévia reforma agrícola; a concentração de terras não decorria dos latifundiários, mas das condições geográficas, face a extensão territorial, ou seja, os latifúndios existem porque há excesso de terras no Brasil; os dados cadastrais do INCRA, que serviram de base para a equipe do MIRAD/INCRA, têm equívocos, que faltava conhecimento técnico ao Governo.[98]

---

[95] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 110.

[96] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 112.

[97] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 96-97.

[98] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 98.

Sob outra perspectiva, a Sociedade Nacional de Agricultura, com uma posição mais “progressista”, isto é, que apoiava a reforma agrária desde que não atingisse a sua propriedade e tivesse sob seu controle, apoiando politicamente vários aspectos do PNRA I, pugnava por sua própria reforma agrária, a qual tinha por base dois elementos: o cooperativismo e a imprescindibilidade de uma Justiça Agrária.[99]

A reação proprietária foi decisiva para o adiamento do prazo de discussão do PNRA I e o pedido de desculpas do governo Sarney por ter apresentado a proposta de elaboração do plano no Congresso da CONTAG.[100] Como os proprietários rurais reivindicaram uma maior participação na elaboração do PNRA I, aqui se observa os frutos dessa ingerência, que ameaçava o conteúdo inicial do plano – politicamente afrontador da concentração de terra – e a efetividade das metas propostas.

Como dito anteriormente, a proposta de assentamento era de 1,4 milhão de famílias, mas no final do Governo Sarney somente 84.852 famílias foram assentadas, de modo que “esse resultado era muito mais fruto das ocupações de terra realizadas principalmente pelo MST do que das ações do governo federal.”[101] O PNRA I esteve fadado ao fracasso quando o governo federal recuou frente às ingerências das classes proprietárias, faltava força política e disposição para enfrentar uma classe que estava se adequando ao momento da redemocratização. Assim, em um primeiro momento, as classes proprietárias rurais não compreenderam a extensão e as consequências da falência representativa nem as alterações políticas decorrentes do fim da ditadura militar, “mas quando se viram afastadas das direções e dos centros das decisões, imediatamente procuraram adaptar-se à nova situação.”[102]

3.2 A IRREALIZAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA II

---

[99] MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 103-109.

[100] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 132.

[101] FERNANDES, Bernardo Mançano. 27 anos de MST em luta pela terra. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento*: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008, p. 37.

[102] BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 158.

Condizente com as reflexões de Plinio de Arruda Sampaio Júnior, enfrentando a terra arrasada do capital financeiro sobre o campo e sufocados pela narrativa de escassez de recursos para realizar a reforma agrária, os “sem-terra” colocaram suas esperanças nas eleições do candidato cuja história política esteve sempre ligada à defesa da socialização da terra: Luiz Inácio Lula da Silva.[103] Tratava-se de um período em que o Estado brasileiro havia tido a experiência dramática do neoliberalismo em discurso e prática e podia ter como representante maior do Executivo um político que nasceu das lutas sindicais.

Os ânimos de um governo atento e propenso a solucionar os males da estrutura agrária brasileira logo foram se esvaziando face às alianças que o governo Lula iria realizar com o agronegócio. A derrocada de uma real reforma agrária se iniciara com a demissão do Marcelo Rezende, superintendente do INCRA que tinha grande apreço da Comissão Pastoral da Terra e do MST. A demissão agradava os ruralistas pois tratava-se de um pedido especial que fizeram ao governo Lula.[104]

Para além dessa demissão que tem um caráter simbólico significativo politicamente, a derrocada da reforma agrária no governo Lula deve levar em consideração alguns elementos: I – o governo não tinha uma percepção unívoca sobre a reforma agrária, pois estava em disputa duas concepções: a) aquela que surgiu da Secretaria Agrária do partido, que via a reforma agrária como uma política social compensatória auxiliar do Programa Fome Zero (perspectiva que saiu vencedora da disputa interna); b) aquela decorrente dos movimentos socio territoriais, que tinham a reforma agrária como política de desenvolvimento econômico, social e político objetivando a autossuficiência alimentar do país; II – a não aceitação do governo federal da meta de 1 milhão de famílias assentadas proposta pelo Plano do Plínio de Arruda Sampaio Júnior (investigação preparativa para o II PNRA); III - as reiteradas desculpas do INCRA conexas ao contingenciamento dos recursos pelo Tesouro Nacional dado o compromisso do governo Lula em atingir as metas nacionais negociadas com o Banco Mundial referente ao superávit primário; IV - a expansão da grilagem de terra na Amazônia; V - o suporte governamental do governo Lula ao

[103] SAMPAIO JR.; Plínio de Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. v. 8. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 224-225.
[104] SAMPAIO JR.; Plínio de Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. v. 8. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 225.

agronegócio no ápice das altas de preço das *commodities* em 2003/2004; e, por fim, não esgotando a complexidade do período em questão, VI – a análise conjuntural de que se lograva um período de decréscimo das lutas de massa, paralela à ideia de que a luta contra o capital era mais relevante que a luta pela terra.[105]

A proposta do PNRA II desenvolvido por Plínio Arruda Sampaio Jr. e sua equipe elencava as seguintes metas: Meta 1 – dotar um milhão de famílias de trabalhadores pobres do campo com uma área de terra suficiente para obter, com seu trabalho, uma renda compatível com uma existência digna. Essa meta seria cumprida em quatro anos (2004 a 2007), com duzentas mil famílias assentadas anualmente, nos três primeiros anos, e quatrocentas mil no último ano do Plano Plurianual de Investimentos (PPA); Meta 2 – assegurar às famílias beneficiárias das ações de reforma agrária e dos agricultores familiares uma renda bruta mensal equivalente a três salários mínimos e meio, composta de renda monetária e valor de autoconsumo; Meta 3 – criar 2,5 milhões de postos de trabalho permanentes no setor reformado; Meta 4 – consolidar os assentamentos de reforma agrária já constituídos, mas que ainda não atingiram a meta de renda fixada para os novos assentamentos; Meta 5 – regularizar os quilombos; Meta 6 – regularizar a situação dos agricultores ribeirinhos desalojados para a construção de barragens; Meta 7 – reassentar, fora do perímetro das áreas indígenas, posseiros com posses de até 50 hectares, atualmente estabelecidos naquelas áreas; Meta 8 – efetuar o levantamento georreferenciado do território nacional, a fim de sanear definitivamente os títulos de propriedade de terras do país; Meta 9 – atender aos assentados e aos agricultores familiares das áreas de reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial com assistência técnica, extensão rural e capacitação; Meta 10 – levar, por meio do Plano de Safra, o crédito agrícola e a garantia de preços mínimos aos assentados e agricultores familiares. Esta meta era fundamental para viabilizar o nível de renda prevista. A eficácia da política dependia também de outra sugestão da proposta, qual seja, assentar e atuar adensando os agricultores assentados e atuais agricultores familiares em territórios, constituindo áreas reformadas.[106]

---

[105] OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Não reforma agrária e contrarreforma agrária no Brasil. *XIII EGAL - Encuentro de Geógrafos de América Latina*, San José, Costa Rica, jul. 2011, p. 2-4. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

[106] CARVALHO FILHO, José Juliano de. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 50, p. 337-345, 2004, p. 338.

A proposta foi divulgada ao governo em outubro de 2003 e engendrou reações no interior e exterior do governo: forças conservadoras, bancada ruralista, base do governo e o alarde da grande imprensa.[107] Percebendo a possibilidade de não aprovação do texto proposto por Plínio Sampaio e sua equipe, o MST, os Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA), a CONTAG, as Pastorais Sociais da Igreja Católica, vinculadas a Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB) e o Movimento Terra e Liberdade unificaram uma marcha para a aprovação do II Plano.[108] Apesar de terem conquistado a aprovação de um plano, este não tinha a magnitude inicialmente idealizada por Plínio Sampaio.

A timidez das metas plano oficial era gritante face à proposta original: Meta 1 – assentar 400.000 mil famílias; Meta 2 – regularizar posses de 500.000 famílias; Meta 3 – beneficiar 150.000 famílias pelo Crédito Fundiário; Meta 4 – recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos; Meta 5 – criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; Meta 6 – implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; Meta 7 - reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas; Meta 8 - garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; Meta 9 - promover a igualdade de gênero na reforma agrária; Meta 10 - garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas; Meta 11 - universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.[109]

Se a pequeneza das metas já era algo criticável para um governo que se dizia comprometido com a reforma agrária, os resultados concretos eram ainda mais questionáveis, tanto pelo reduzido número do cumprimento das metas quanto pela tentativa de mascará-los.

---

[107] SANTOS, Claudinei Lucio; SILVA, Alex Sandro Possamai da Silva. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. *Revista Movimentação*, Dourados, MS, v. 7, n. 13, jul./dez. 2020, p. 70.

[108] SANTOS, Claudinei Lucio; SILVA, Alex Sandro Possamai da Silva. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. *Revista Movimentação*, Dourados, MS, v. 7, n. 13, jul./dez. 2020, p. 70.

[109] BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*: paz, produção e qualidade de vida no meio rural, 2003, p. 38. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

Em nota oficial em janeiro de 2007, o INCRA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário acentuaram que nos 4 anos do primeiro mandato do governo Lula o governo federal teria assentado 381.419 famílias, em 2.343 projetos de assentamentos em uma área de 31,6 milhões de hectares.[110] Esses números apontavam que o governo cumpriu com aproximadamente 95% da meta 1 do PNRA II.

Esse cálculo, reiterado pela grande imprensa, foi contrariado por Ariovaldo Umbelino de Oliveira ao acentuar que os dados referentes aos novos assentamentos em 2006 não foram apresentados separadamente daqueles relativos às demais metas.[111] Por isso, o número real era de que o governo federal concluiu somente 42% da meta almejada.[112]

Tendo por referência os dados dos anos de 2003, 2004 e 2005, as quais o governo afirmava que teria assentado 245.061 famílias, Ariovaldo Umbelino de Oliveira discrimina os resultados para se ter uma dimensão individual dos objetivos do PNRA II: a) referente à reforma agrária da Meta 1 foram assentadas somente 79.298 famílias, advindos de ações de desapropriação de latifúndios improdutivos, compras de terra e retomada de terras públicas griladas; b) referente à regularização fundiária foram assentadas 39.221 famílias, por meio do reconhecimento do direito das famílias, populações tradicionais, extrativistas, ribeirinhos, pescadores, posseiros, entre outros; c) referente aos reassentamentos fundiários de famílias atingidas por barragens foram assentadas 1.670 famílias; d) referente à reordenação fundiária, a qual vincula a substituição e/ou reconhecimento de famílias presentes nos assentamentos já existentes, logrou-se 124.872 famílias.[113]

Segundo Sérgio Sauer e Marcos Rogério de Souza, o governo Lula não distinguiu a reforma agrária como uma política de fundamental importância, na

---

[110] Reforma agrária nos quatro anos de Lula assentou 381 mil famílias, diz ministério. *Agência Brasil*, A Tarde, Política, 30 jan. 2007, n. p. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1146038-reforma-agraria-nos-quatro-anos-de-lula-assentou-381-mil-familias,-diz-ministerio>. Acesso em: 24 abr. 2021.

[111] OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Os números da Reforma Agrária do Governo Lula. *Repórter Brasil*, 27 fev. 2007, n. p. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2007/02/os-numeros-da-reforma-agraria-do-governo-lula/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

[112] OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Os números da Reforma Agrária do Governo Lula. *Repórter Brasil*, 27 fev. 2007, n. p. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2007/02/os-numeros-da-reforma-agraria-do-governo-lula/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

[113] OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Os números da Reforma Agrária do Governo Lula. *Repórter Brasil*, 27 fev. 2007, n. p. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2007/02/os-numeros-da-reforma-agraria-do-governo-lula/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

verdade optou por satisfazer as pretensões do agronegócio, a exemplo dos recursos para a agricultura latifundiária que somaram R$ 50 bilhões no Plano Safra 2006/2007, em contrapartida o financiamento da agricultura familiar se circunscreveu ao total de R$ 10 bilhões.[114] Como uma das tantas contradições do governo Lula, o comprometimento histórico do PT e de Lula com a reforma agrária possuiu um duplo desdobramento: por um lado, o vínculo relativamente amigável com os movimentos sociais rurais facilitou a paralisação das mobilizações por reforma agrária; por outro lado, em razão do governo Lula não ter criminalizado as organizações sociais dos trabalhadores, os ruralistas trocaram o mecanismo de criminalização do Executivo para o Legislativo, a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito contra os movimentos sociais, os requerimentos de investigações junto ao Tribunal de Contas da União, as Propostas de Fiscalização e Controle, entre outras.[115]

Para além de todas essas problemáticas do PNRA II, o governo Lula não se empenhou na criação de um novo plano, que deveria ser um imperativo político dada a ideologia do partido e uma exigência constitucional visto a orientação do Constituinte em enfrentar as disparidades rurais da contemporaneidade. Em conclusão, tendo por base a circunstância das lutas de classes no campo e suas intervenções incontornáveis sobre a luta de classes na sociedade brasileira como um todo, na prática, desconsiderando retóricas políticas, não houve nenhum governo que teve a vontade política de democratizar a estrutura fundiária brasileira.[116]

---

[114] SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento*: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008, p. 80.

[115] SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento*: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008, p. 83.

[116] SAMPAIO JR.; Plínio de Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. v. 8. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 219.

4 A BANCADA RURALISTA E A ATUAÇÃO PARLAMENTAR

Os resultados da reorganização da classe proprietária ruralista no contexto da redemocratização inauguraram uma nova forma de militância elitista em defesa de um direito absoluto e sagrado da propriedade. O contexto da redemocratização decorrente da construção da nova Constituição não dirimiu o caráter autoritário e violento do ruralismo brasileiro, mas exigiu uma articulação política e jurídica de cooptação dos instrumentos do Estado para rejeitar qualquer possibilidade de reforma agrária. A elite rural percebeu que se tratava de um inédito cenário de disputa societal.

Conforme discorre Deyzi Cioccari e Simonetta Persichetti, na conjuntura conturbada do impeachment do presidente Fernando Collor de Melo – a qual fragilizou os meios de pressão política da elite agrária no Congresso Nacional - ocorreu a extinção formal da UDR e a bancada ruralista viveu uma reestruturação partidária e um melhoramento de suas bases políticas.[117] Segundo Edélcio Vigna, a reorganização da bancada ruralista só teve êxito devido a alguns fatores: I – a expansão do Partido da Frente Liberal (PFL), a qual trouxe para a Câmara dos Deputados os congressistas do latifúndio; II – a eleição de conservadores para as presidências da Câmara e do Senado Federal; III – o sucesso da Aliança Liberal entre o PFL e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas eleições presidenciais; IV – a articulação da base congressista conservadora que dava suporte ao Governo; V – o fracasso da reeleição de lideranças centralizadoras da bancada ruralista, a exemplo dos parlamentares Ronaldo Caiado, Otto Cunha, Fábio Meirelles, Roberto Cardoso Alves, Dejandir Pasquale, Victor Faccioni, Moacir Michelleto, Osvaldo Bender e outros, o que facilitou uma maior articulação com outros setores do parlamento brasileiro.[118]

Embora fosse notória a articulação do latifúndio no parlamento brasileiro desde o início das discussões na Assembleia Nacional Constituinte, a formalização da bancada ruralista só ocorreu com o Ato da Mesa n° 69, de 10 de novembro de 2005, que criou o registro de Frentes Parlamentares na Câmara do Deputados.[119] Em

---

[117] CIOCCARI, Deyzi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na bancada ruralista. *Em Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2020, p. 12.
[118] VIGNA, Edélcio. Bancada ruralista: um grupo de interesse. *Argumento*, Brasília, n. 8, p. 1-52, dez. 2001, p. 10-11.
[119] BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa n° 69, de 10 de novembro de 2005, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>. Acesso em: 06 jun. 2021.

seu artigo 2°, o ato define Frente Parlamentar como a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. A partir da vigência desse diploma legal, a bancada ruralista é denominada formalmente de Frente Parlamentar da Agropecuária.

O poder de articulação com outros setores representativos de interesses de classes dominantes que não estejam vinculadas apenas ao ruralismo é uma das características mais importantes da atual configuração da bancada ruralista. Assim, a bancada consegue estruturar conchavos com outras bases ou bancadas políticas, especialmente quando temáticas de grande interesse ao ruralismo estão em discussão ou em votação, abrangendo formulação de leis, deliberações em comissões ou de votação decisória em plenário, desfrutando de negociações e troca de favores e benefícios com outros congressistas, inclusive de *lobby*, incorrendo, inevitavelmente, no incremento de sua rede de influência política que se estende para além do número específico de parlamentares vinculados à bancada ruralista.[120]

A complexidade da bancada ruralista deve-se ao fato de que seus integrantes são de partidos distintos, atuam em variadas comissões parlamentares da Câmara e do Senado Federal e se declaram como profissionais que exercem atividades em vários setores.[121] No que se refere às comissões permanentes, Mayrá Silva Lima salienta que a grande mobilização ruralista está na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, mas a de maior participação da bancada é a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, fundamentalmente por ser um filtro para todas as propostas legislativas.[122]

Outro aspecto fundamental que garante o sucesso da bancada ruralista nos seus propósitos é o grau de financiamento. Em sentido oposto à situação dos movimentos de trabalhadores rurais, as organizações patronais rurais, tendo em vista o local de privilégio em termos econômicos e instrumentos clientelísticos, conseguiram patrocinar a campanha de candidatos ao Parlamento desde o contexto da Constituinte

---

[120] CIOCCARI, Deyzi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na bancada ruralista. *Em Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2020, p. 16.
[121] XAVIER, Glauber Lopes. “Senhores da Lei, Donos da Terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 1, p. 131-165, 2015, p. 133.
[122] LIMA, Mayrá Silva. A elite ruralista no parlamento: características principais da bancada que representa a classe proprietária rural. *Raízes*, v. 38, n. 2, p. 58-72, jul./dez. 2018, p. 63.

de 1987/1988.[123] Em paralelo, como um importante setor da economia, “os produtores rurais recebem vultuosos financiamentos do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dentre outros órgãos de financiamento da produção, à aquisição de máquinas etc.”[124]

O número de parlamentares na Frente Parlamentar da Agropecuária é outro aspecto político que escancara o nível de articulação da bancada ruralista. Na 56ª Legislatura, a Frente Parlamentar da Agropecuária conta com 280 signatários, sendo 39 senadores (48% do Senado Federal) e 241 deputados federais (47% da Câmara dos Deputados).[125] Não necessariamente todos esses participantes da Frente podem ser identificados como ruralistas por seus propósitos diretos, mas esses dados evidenciam a habilidade da bancada ruralista em difundir a influência de suas pretensões, mesmo que a primordial atuação do congressista não seja vinculada ao setor agrário e agrícola.[126]

Ainda na 56ª Legislatura, o Presidente Arthur Lira (PP-AL) e o 1° Vice-Presidente Marcelo Ramos (PL-AM) da Câmara dos Deputados integram a Frente Parlamentar da Agropecuária. O Presidente Rodrigo Pacheco (DEM-MG) e o 1º Vice-Presidente Veneziano Vital do Rêgo (PSB-PB) do Senado Federal também participam da Frente. Igualmente, a mesa da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Senado pertence integralmente à Frente: a Presidenta Aline Sleutjes (PSL/PR), o 1º Vice-Presidente Nelson Barbudo (PSL/MT), o 2º Vice-Presidente José Mario Schreiner (DEM/GO) e o 3º Vice-Presidente Paulo Bengtson (PTB/PA). Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Presidenta Bia Kicis (PSL/DF) e o 2º Vice-Presidente Darci de Mator (PSD/SC) também compõem a Frente.

A cooptação dos instrumentos de Estado enrijece o poderio dos latifundiários de estruturar e reestruturar seus conchavos, o que registra a enfraquecimento os vínculos políticos existentes entre as classes marginalizadas, fortalecendo o

---

[123] LIMA, Mayrá Silva. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. *Revista Agenda Política*, v. 4, n. 3, p. 90-119, set./dez. 2016, p. 104.

[124] XAVIER, Glauber Lopes. “Senhores da Lei, Donos da Terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 1, p. 131-165, 2015, p. 153.

[125] FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Todos os membros, 7 jan. 2021. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

[126] LIMA, Mayrá Silva. A elite ruralista no parlamento: características principais da bancada que representa a classe proprietária rural. *Raízes*, v. 38, n. 2, p. 58-72, jul./dez. 2018, p. 62.

distanciamento da apresentação de demandas dos movimentos sociais, mesmo por meio de institutos coletivos, como o MST.[127] A legitimidade de mais coadjuvantes sociais e políticos no ambiente público possibilitado pelo caráter republicano e democrático da Constituição Federal de 1988, “não significa que, em processos de tomadas de decisão, esses atores tenham recursos e representantes suficientes para fazer frente a bases estruturais, cujo aspecto econômico e de classe são fatores fundamentais.”[128]

4.1 PRODUÇÕES LEGISLATIVAS INFRACONSTITUCIONAIS A SERVIÇO DO RURALISMO PROPRIETÁRIO

Não é possível dimensionar em poucas páginas toda a produção legislativa infraconstitucional que teve apoio e ação da bancada ruralista, mas é possível discorrer sobre legislações ou propostas legislativas que foram notórias politicamente e midiaticamente. Serão apresentadas algumas reflexões a respeito das seguintes produções legislativas: Medidas Provisórias contrárias à reforma agrária; o Projeto de Lei nº 6.299/2002 (PL do Veneno); a Lei nº 11.105/2005 (Lei da Biossegurança); e a Lei nº 13.465/2017 (Reurb).

Como uma das conquistas do ruralismo no Governo Fernando Henrique Cardoso, a Medida Provisória n° 2.027-38, de 4 de maio de 2000, proibiu a vistoria em propriedades que fossem objeto de ocupação por movimentos sociais, pois o § 6º do art. 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passava a vigorar da seguinte forma: o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.[129]

Nesse mesmo sentido, a Medida Provisória n° 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, dificultou a desapropriação e as negociações em circunstâncias de ocupações a órgãos públicos, pois no mesmo § 6º do art. 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, há a determinação de que o imóvel rural de domínio público ou particular

---

[127] SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, Brasília, ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012, p. 233-234.
[128] LIMA, Mayrá Silva. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. *Revista Agenda Política*, v. 4, n. 3, p. 90-119, set./dez. 2016, p. 99-100.
[129] BRASIL. *Medida Provisória nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2027-38.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não seria vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deveria ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propiciou o descumprimento dessas vedações. No § 7º a Medida Provisória determinou que seria excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, foi efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterizou por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que estariam sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante.[130]

As Medida Provisórias nº 2.027-38/2000 e 2.183-56/2001 foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/DF, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.411-6, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Como havia identidade total quanto ao objeto, os autos da ADI nº 2.411-6 foram apensados aos autos da ADI nº 2.213-0. Em sede de Medida Cautelar, o Supremo Tribunal Federal decidiu que: o esbulho possessório, mesmo tratando-se de propriedades alegadamente improdutivas, constituía ato revestido de ilicitude jurídica; em juízo de delibação, pela legitimidade constitucional das Medidas Provisórias nº 2.027-38/2000 e 2.183-56/2001, pois não seria lícito ao Estado aceitar, passivamente, a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social, quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integridade e à autoridade da ordem jurídica; as prescrições constantes nas Medidas Provisórias nº 2.027-38/2000 e 2.183-56/2001, precisamente porque tinham a finalidade de neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostrariam eivadas de inconstitucionalidades, pelo menos em juízo de estrita delibação, pois visavam, em última análise, a resguardarem a integridade de valores protegidos pela própria

[130] BRASIL. *Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

Constituição da República.[131] O mérito ainda não foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

As edições dessas Medidas Provisórias tinham razões no confronto direto entre o Governo FHC e os movimentos sociais. Dimitri Graco Lages Machado frisa que no início de maio de 2000, a grande mídia noticiava que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra orquestrava com muita habilidade a ocupação de prédios públicos e vigílias às portas dos palácios dos governos estaduais em mais de 12 capitais, cujas reivindicações eram categoricamente direcionadas ao Governo FHC.[132] Segundo os dados da Comissão Pastoral da Terra, em 1996 foram registradas 398 ocupações de terra no Brasil, ao passo que até 1999 foram registradas 593 ocupações.[133] Foi nesse contexto de efervescência política e social dos movimentos sociais pela terra que incorreram nas edições das referidas Medidas Provisórias.

O PL n° 6.299/2002, apresentado pelo Senador Blairo Maggi, altera os arts. 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Na verdade, o PL nº 6.299/2002 substitui a Lei nº 7.802 de 1989, popularmente chamada de Lei do Agrotóxico, um relevante marco no decorrer da redemocratização do país e na conjunção política entre a saúde coletiva e o ambientalismo, com extenso suporte de sindicatos, movimentos sociais e setores da sociedade civil.[134]

---

[131] BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>. Acesso em: 29 julho 2021.

[132] MACHADO, Dimitri Graco Lages. *Caminhada em busca de terra para plantar*: liberdade, resistência e transgressão sob a ótica do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/2000 e nº 2.411-6/2001. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Área de Concentração Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília, 2012, p. 66.

[133] MACHADO, Dimitri Graco Lages. *Caminhada em busca de terra para plantar*: liberdade, resistência e transgressão sob a ótica do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/2000 e nº 2.411-6/2001. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Área de Concentração Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília, 2012, p. 68.

[134] PORTO, Marcelo Firpo de Souza. O trágico Pacote do Veneno: lições para a sociedade e a Saúde Coletiva. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 7, p. 1-5, 2018, p. 1.

Dentre as principais alterações propostas pelo PL nº 6.299/2002 destacam-se: a simplificação do processo de aprovação de agrotóxicos, sendo o Ministério da Agricultura o responsável pelo processo, enquanto que a Anvisa e o Ibama emitirão somente pareceres; a permutação do termo agrotóxico para pesticida; prazo máximo de dois anos para aprovação do registro dos agrotóxicos, sendo que pela legislação atual esse período pode chegar a ultrapassar oito anos; a criação de um registro temporário para produtos inéditos utilizados em pesquisas e em experimentos; a possibilidade de produtos que a legislação proíbe a comercialização face ao risco de mutações, câncer ou desregulação hormonal poderem chegar ao mercado caso sejam registradas doses seguras de uso, o que o PL chama de "risco aceitável"; a oportunidade de alguns agrotóxicos serem comercializados sem receituário agronômico prescrito por um agrônomo; a fragilização dos poderes dos Estados e Municípios em legislar sobre agrotóxicos, dado a centralização das deliberações na União; a desregulamentação sobre a propaganda de agrotóxicos e a facilitação do registro de agrotóxicos genéricos, a qual fica sob arbitramento do Ministério da Agricultura.[135]

O PL nº 6.299/2002 teve pareceres favoráveis, com substitutivos, nas comissões de Defesa do Consumidor, Minorias e Meio Ambiente, de Seguridade Social e Família, de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em face da apensação do conjunto de proposições que tramitavam em Comissão Especial, o PL nº 6.299/2002 deixou a tramitação ordinária e passou a ser apreciado no âmbito da Comissão Especial.

O Relator do PL nº 6.299/2002 foi o Deputado Luiz Nishimori (PR-PR), membro da bancada ruralista e proprietário de empresas que comercializam agrotóxicos.[136] O parecer favorável do Relator ao projeto teve 3 fundamentos principais: a atual legislação não considera as características e dificuldades de produzir na região tropical, onde há maior diversidade de pragas; a avaliação dos pesticidas e afins está desatualizada em relação ao cenário internacional, pois usa

---

[135] GRIGORI, Pedro. Votação do PL do Veneno e questionamento da Anvisa tornam Congresso novo foco da batalha pelos agrotóxicos. *Repórter Brasil*, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2021/03/15/votacao-do-pl-do-veneno-e-questionamento-da-anvisa-tornam-congresso-novo-foco-da-batalha-pelos-agrotoxicos/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

[136] AUDI, Amanda; ESSI, Thallita. Relator do projeto dos agrotóxicos é dono de empresas do setor. *Uol, Congresso em Foco*, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/relator-do-projeto-dos-agrotoxicos-e-dono-de-empresas-do-setor/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

parâmetros em desacordo com as recomendações de tratados e acordos internacionais assinados pelo País, que são posteriores a Lei nº 7.802/1989 (Lei do Agrotóxico), a exemplo do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), do Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Substâncias Químicas (GHS) e do *Codex Alimentarius*; os procedimentos de análise, registro e de reanálise dos pesticidas têm-se revelado onerosos e demorados, em razão da burocracia e falta de investimentos em pesquisa científica e estrutura para atender os agentes envolvidos na cadeia produtiva.[137]

Após o parecer do relator, ocorreu a apresentação do voto em separado dos deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) Nilto Tatto, Bohn Gass, João Daniel, Padre João, Patrus Ananias e Paulo Teixeira.[138] O voto acentuava que as finalidades reais do projeto era de criar permissividades e facilidades ainda mais abusivas para os venenos agrícolas no Brasil, impondo a liberação do uso dos pesticidas sobre os objetivos da segurança alimentar e nutricional da população, da saúde pública, e dos cuidados com o meio ambiente. O Deputado Chico Alencar do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) também apresentou voto em separado contrariando o Relator, a qual compilou manifestações de diversas entidades contrárias ao projeto: Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Anvisa; Ibama; Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde; Conselho Nacional dos Direitos Humanos; Fiocruz; Instituto Nacional do Câncer; Defensoria Pública da União; Conselho Nacional de Saúde; e o Fórum Baiano de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos (Ministério Público).[139] A Deputada Jandira

---

[137] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Parecer sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Relator: Deputado Luiz Nishimori. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1654426&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

[138] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em Separado sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Deputado Nilto Tatto e outros. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1660028&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

[139] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em Separado sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Deputado Chico Alencar. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1666794&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Feghali (PCdoB) também apresentou voto em separado pela rejeição do PL 6.299/2002.[140]

Em 2018, desfrutando do seu poder de articulação no parlamento, a bancada ruralista aprovou o PL na Comissão Especial da Câmara, por 18 votos a 9, na forma do substitutivo do deputado Luiz Nashimori (PR-PR).[141]

Em 2021, a bancada ruralista observou a eleição de Arthur Lira para a presidência da Câmara dos Deputados como uma oportunidade real de aprovação do referido PL, pois Lira é membro da Frente Parlamentar da Agropecuária e foi eleito com apoio expressivo dos ruralistas.[142] Além disso, tendo em vista que o PL nº 6.299/2002 foi analisado por uma Comissão Especial, não haverá a necessidade de passar pelas comissões permanentes, podendo ser colocado na Ordem do Dia da Casa para votação definitiva.

A Lei nº 11.105/2005, denominada de Lei da Biossegurança, também constatou o poder de articulação da bancada ruralista, pois o texto final aprovado mostra que os grupos propensos aos transgênicos obtiveram a grande maioria de suas pautas logradas.[143] Conforme destacam Gustavo Taglialegna e Paulo Carvalho, o diploma legal aprovado atribui poderes plenos à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) para arbitrar sobre as requisições de autorização referentes a projetos de pesquisa com Organismos Geneticamente Modificados (OGM), além de conceder-lhe a competência para decidir sobre a necessidade ou não do licenciamento ambiental pelo Ibama no caso de requisições de uso comercial de OGM.[144]

---

[140] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em Separado sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Deputada Jandira Feghali. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1660425&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

[141] CIOCCARI, Deyzi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na bancada ruralista. *Em Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2020, p. 16.

[142] GRIGORI, Pedro. Bancada ruralista retoma PL do Veneno e vê 'oportunidade de resolver isso de uma vez'. *Repórter Brasil*, 15 mar. 2021. Disponível em: < https://reporterbrasil.org.br/2021/03/bancada-ruralista-retoma-pl-do-veneno-e-ve-oportunidade-de-resolver-isso-de-uma-vez/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

[143] TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles; CARVALHO, Paulo Afonso Francisco de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006, p. 186.

[144] TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles; CARVALHO, Paulo Afonso Francisco de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006, p. 186.

Em 2005, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.526 pelo então procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, que contestou mais de 20 dispositivos da Lei que normatizam regras e instrumentos de fiscalização de atividades que vinculam OGMs e seus derivados. Os requerentes da ADI argumentam que a Lei de Biossegurança ao estabelecer que a realização dos estudos de impacto ambiental é facultativa e condicionada à decisão da CTNBio, viola o artigo 225, inciso IV, da Constituição Federal, que exige, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental. Os requerentes da ADI argumentam também que a Lei de Biossegurança viola a competência da União, Estados e Municípios, pois atribui competência exclusiva para a CTNBio de decisão sobre circunstâncias de liberação de produtos ou comercialização dos OGMs. Ademais, a ADI questiona também a impossibilidade de participação da sociedade civil nos processos de liberação e aprovação dos OGMs, pois ausentes instrumentos permanentes de participação, sendo condicionado a integração da sociedade aos convites realizados pela CTNBio, sem direito à voto.[145] Com mais de 15 anos, a ADI ainda não foi julgada e em sua última movimentação processual foi retirado de pauta.[146]

A Lei n° 13.465/2017, a qual foi resultado da conversão da Medida Provisória n° 759, de 2016, esta denominada pela oposição de MP da grilagem, integra o conjunto de vitórias da bancada ruralista. Na época das discussões a respeito da referida Medida Provisória, Sérgio Sauer destacava que o diploma legal em questão expandia as possibilidades de grilagem em áreas de até 2.500 hectares.[147] A Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009, a qual dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, teve o limite de 1500 hectares aumentado para 2500 hectares para finalidades

---

[145] TERRA DE DIREITOS. *STF: Constitucionalidade de lei que colaborou com mercado de semente transgênica pode ser julgada amanhã (03)*. 02 fev. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/stf-constitucionalidade-de-lei-que-colaborou-com-mercado-de-semente-transgenica-pode-ser-julgada-amanha-03/23533>. Acesso em: 30 jul. 2021.

[146] BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.526. Relator: Ministro Nunes Marques. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2305630>. Acesso em: 30 jul. 2020.

[147] SAUER, Sérgio. MP 759 expropria a população pobre do campo, explica Sérgio Sauer. In: CAMPELO, Lilian. *Brasil de Fato*, Entrevista, 25 mai. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

de regularização de áreas ocupadas mediante alienação.[148] Ademais, Sérgio Sauer denuncia que nos casos de imóveis acima de um módulo fiscal os pagamentos serão de no máximo 50% do valor de mercado da terra nua, assim “além dos risco de regularizar a grilagem (...) os beneficiários irão pagar apenas a metade do valor em áreas de até 2500 hectares.”[149]

A Lei nº 13.465/2017 já é objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI nº 5.771 de 01 de setembro de 2017, do então procurador-geral da República Rodrigo Janot[150]; a ADI n° 5.787 de 29 de setembro de 2017, do Partido dos Trabalhadores[151]; e a ADI n° 5.883 de 23 de janeiro de 2018, do Instituto de Arquitetos do Brasil[152]. Tais ações ainda estão pendentes de julgamento. Em todas elas, a procuradoria-geral da República já se manifestou, alegando, no que concerne as relações jurídico-agrárias, que: 1. os vícios relacionados à ausência dos requisitos de relevância e urgência, bem como à regulamentação de matéria vedada pela Constituição, na via da medida provisória, não são afastados pela sua conversão em lei; 2. Medida Provisória que se propõe a reestruturar a legislação sobre regularização fundiária urbana e rural não atende ao requisito de urgência, previsto no art. 62–caput da Constituição; 3. inconstitucionalidade formal do art. 109, na parte em que revoga os arts. 14 e 15 da LC 16/1993. A regulamentação do procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação rural para fins de reforma agrária é matéria reservada a lei complementar (Constituição, art. 184–§3.º) e não pode ser objeto de medida provisória (Constituição, art. 62–§1.º–III); 4. O conceito de exploração direta para fins de regularização fundiária de imóveis públicos rurais definido pelo art. 2.º–III da Lei nº 11.952/2009 afronta os preceitos constitucionais que regem a distribuição de terras públicas rurais; 5. Não se compatibiliza com a política

---

148 BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

149 SAUER, Sérgio. MP 759 expropria a população pobre do campo, explica Sérgio Sauer. In: CAMPELO, Lilian. *Brasil de Fato*, Entrevista, 25 mai. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

150 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 01 ago. 2021.

151 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.787. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 01 ago. 2021.

152 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 01 ago. 2021.

pública de distribuição de terras rurais a revogação de dispositivo da Lei nº 11.952/2009 que restringia o acesso de agentes públicos (art. 5.º–§2.º); 6. Não respeita a ordem constitucional a ampliação da extensão das áreas que podem ser objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal, permitindo alienação de terrenos com até 2.500 hectares (Lei nº 11.952/2009, art. 6.º); 7. É inconstitucional a mitigação das condições resolutivas de título de domínio e de termo de concessão de direito real de uso relativos a imóveis que são objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal (Lei nº 11.952/2009, art. 15); 8. O art. 5.º–§7.º da Lei nº 8.629/1993 determina o pagamento em dinheiro na aquisição de imóvel para implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, o que pode acarretar burla à previsão constitucional de pagamento mediante títulos da dívida agrária; 9. O art. 5.º–§8.º da Lei nº 8.629/1993 permite a indenização mediante pagamento por precatório no caso de fixação do valor da terra nua em valor superior ao oferecido pelo expropriante, na desapropriação para fins de reforma agrária, o que confronta a previsão do art. 184 da CF. 10. A nova redação do art. 17–§§6.º e 7.º da Lei nº 8.629/1993 promove a precarização dos assentamentos, uma vez que admite a consolidação de projeto de assentamento pelo mero decurso do prazo de 15 anos, desonerando o Poder Público do implemento de condições básicas necessárias à concretização da reforma agrária, da política agrícola e da função social da propriedade rural; 11. A alteração do art. 18–§4.º da Lei nº 8.629/1993 está em desacordo com a função social da propriedade rural e com os arts. 184, 186, 187 e 188 da Constituição. São muitos os pontos controvertidos da referida Lei, atingindo, inclusive, as relações jurídico-urbanísticas.

4.2 PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE ESPECIAL INTERESSE DOS RURALISTAS

As tentativas da bancada ruralista de barrar quaisquer possibilidades de a Constituição prever normas direcionadas à reforma agrária não se limitaram ao ambiente político da Assembleia Nacional Constituinte. Após a promulgação da Constituição, a bancada ruralista utiliza o instrumento da Carta Magna de Proposta à Emenda à Constituição para finalizar o projeto de inviabilização da reforma agrária, além de atacar as disposições constitucionais que protegem áreas de especiais interesses étnicos-culturais, a exemplo dos territórios indígenas e quilombolas.

Duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) têm evidente pretensão de fazer uso do Poder Reformador como mecanismo de realização de interesses particulares que estão em desacordo com o ordenamento constitucional vigente. Obviamente que a produção legislativa da bancada ruralista é muito mais extensa, mas para as finalidades deste trabalho destacam-se a PEC 215/2000 e a 80/2019.

Proposta pelo Deputado Federal Almir Sá, a PEC nº 215/2000 pretende acrescer o inciso XVIII ao art. 49, modificar o § 4º e acrescentar o § 8° ambos no art. 231 da Constituição Federal. Em síntese, a PEC 215/2000 busca transferir para o Congresso Nacional a competência para demarcação de terras indígenas, esta não seria mais realizada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que tem como base para a demarcação das terras um laudo técnico produzido por antropólogos.[153] Tratou-se, na verdade, de assegurar o poder de conceber a política de reservas indígenas, favorecendo assim os processos de ocupação de novas áreas referentes aos almejos por terra provindas da expansão do agronegócio.[154]

A justificação dos autores da PEC nº 215/2000 é a de que a demarcação realizada pelo Poder Executivo, “sem nenhuma consulta ou consideração aos interesses e situações concretas dos estados-membros”, revelam uma real intervenção, isenta de instrumentos de controle, convertendo a demarcação em um ato unilateral do Poder Executivo.[155] Foram apensadas à PEC nº 215/2000 diversas outras proposições de emendas constitucionais.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou em 2012 a admissibilidade constitucional da proposição principal, com proposta de emenda saneadora de inconstitucionalidade, que obstou do texto inicial a possibilidade de o Congresso Nacional reexaminar as demarcações exauridas, por compreendê-la violadora ao preceito do art. 60, § 4, IV, da Constituição Federal. Ademais, todas as proposições apensadas foram admitidas pela Comissão.

---

[153] XAVIER, Glauber Lopes. “Senhores da Lei, Donos da Terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 1, p. 131-165, 2015, p. 154.

[154] XAVIER, Glauber Lopes. “Senhores da Lei, Donos da Terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 1, p. 131-165, 2015, p. 155.

[155] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Parecer sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relator: Deputado Osmar Serraglio. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01oou1rc4jt8j10w391n4q963f9545279.node0?codteor=1379649&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

O substitutivo do relator Deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR) admitiu todas as emendas apensadas, exceto a PEC nº 291 de 2008, a qual alterava o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição, estipulando que a criação, alteração e a supressão de espaços territoriais a serem especialmente protegidos seriam realizadas mediante lei.[156]

Os Deputados Federais Edmilson Rodrigues e Glauber Braga do PSOL apresentaram voto em separado, sendo afirmado que a proposta da PEC nº 215/2000 "fere de morte o direito fundamental à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas e, consequentemente, impede a coexistência indígena de forma humana e pacífica em uma sociedade pluriétnica e multicultural."[157] Além disso, tendo em vista os emendamentos e apensamentos de propostas, bem como o substitutivo do Deputado Osmar Serraglio, o voto do referidos deputados realçaram que existem outras mudanças retrógradas: a estipulação da data de promulgação da Constituição Federal de 1988 como marco temporal para ocupação tradicional; o afastamento da posse indígena em algumas hipóteses; o impedimento da ampliação de terra indígena já demarcada; a autorização da prática de atividades agrícolas em terras indígenas por meio do arrendamento ou parceria; a viabilização da permuta de uma terra indígena por outra semelhante; e, por fim, a normatização jurídica da indenização aos proprietários que ocupavam a área demarcada. Também apresentaram votos em

[156] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Substitutivo sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relator: Deputado Osmar Serraglio. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1404960&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

[157] BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relatores: Deputados Edmilson Rodrigues e Glauber Braga. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01oou1rc4jt8j10w391n4q963f9545279.node0?codteor=1400352&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

separado o Deputado Sarney Filho (PV-MA)[158], a Deputada Erika Kokay (PT-DF)[159] e a Deputada Janete Capiberibe (PSB-AP)[160].

Em protesto, os Deputados do PSOL, PT, PCdoB, PV e REDE se retiraram da votação. Assim, a Comissão Especial aprovou a PEC nº 215/2000 na forma do substitutivo do Deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR) por 21 a zero.[161] Dessa forma, a proposta está pronta para pauta no plenário.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 80 de 2019, intenciona alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, cujas modificações incidem concretamente tanto a respeito da política urbana quanto da política agrícola, fundiária e da reforma agrária. Quanto à propriedade rural a proposta dispõe que a função social seria cumprida quando a propriedade rural for utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos requisitos dispostos nos incisos do art. 186. Tal alteração, por si só, já significaria a completa extinção da função social da propriedade que exige quatro requisitos para a realização da função da propriedade: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A PEC n° 80/2019 também determina que o descumprimento da função social de que trata o *caput* do art. 186 somente seria declarado por ato do Poder Executivo, através de autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. Aqui é notória a violação da separação dos poderes, pois o art. 184 define que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural

---

158 BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relator: Deputado Sarney Filho. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1401811&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

159 BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relatora: Deputada Erika Kokay. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1401826&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

160 BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relatora: Deputada Janete Capiberibe. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1402985&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

161 BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Votação da Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=41910&itemVotacao=1261>. Acesso em: 30 jul. 2021.

que não esteja cumprindo sua função social. A ingerência do Legislativo é uma possibilidade a mais da bancada ruralista controlar ou estancar qualquer possibilidade de reforma agrária. Ainda, a PEC n° 80/2019 estipula que a desapropriação por descumprimento da função social seria feita pelo valor de mercado da propriedade rural. Não bastasse o proprietário rural estar afrontando a função social da propriedade, seria recompensado pela venda que acompanha as flutuações do mercado.

O Ministério Público Federal (MPF), no âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) emitiu uma nota técnica a respeito da PEC n° 80/2019. De início, a PFDC assevera que a PEC n° 80/2019 subverte a conceituação de propriedade inscrita na Constituição de 1988, o que comprometeria sua coerência totalizante em relação à organização coletiva da vida. Sob o entendimento da Constituição como uma carta de robusto teor social, a nota afirma que a proposta retoma um regime de propriedade que foi superado pelo direito brasileiro. Isto é, a PEC n° 80/2019 estaria rememorando a noção de território das Constituições liberais, inviabilizando o gozo de muitos outros direitos fundamentais.[162]

Nesse mesmo sentido, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) emitiram uma nota técnica a respeito da PEC n° 80/2019, concluindo que esta incorre em inconstitucionalidades flagrantes. Sobre a noção de propriedade, a nota destaca que o direito de propriedade e a função social estão no mesmo *status* constitucional, não havendo “relativização” do direito de propriedade quando este é limitado por deveres e obrigações determinados por lei.[163]

A PEC n° 80/2019 confronta o modelo de Estado adotado pelo constituinte em 1988. Um Estado social tem finalidades basilares no enfrentamento das variadas desigualdades pelas quais grupos inteiros foram submetidos historicamente. Para

---

[162] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*. PFDC aponta inconstitucionalidades em PEC que pretende alterar função social da propriedade. 4 out. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/noticias/pfdc-aponta-inconstitucionalidades-em-pec-que-pretende-alterar-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

[163] Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *Nota técnica sobre a PEC 80/2019*: retrocesso na política urbana brasileira. Disponível em: <https://ibdu.org.br/api/wp-content/uploads/2019/07/Nota-T%C3%A9cnica-OAB-IAB-IBDU-PEC80-2.pdf>. Acesso em 6 jun. 2021.

além de uma pretensão meramente individual e abstrata, “a propriedade passa, então, a ser vista como um elemento de transformação social.”[164]

O uso e o gozo do território já não se submetem a discricionaridade do proprietário. Como norma fundamental, o direito de propriedade não se realiza obstante da função social. São duas faces de uma mesma pretensão jurídica. Assim, “o Estado tem o poder de condicionar o uso da propriedade em consonância com o interesse social, razoável e objetivamente definido.”[165] Trata-se de uma dupla dimensão, tanto de poder quanto de dever, “a função social integra a propriedade como uma carga a ser suportada por quem eventualmente seja seu titular; como um ônus a ser cumprido em face do coletivo, que a todos pertence e a todos interessa.”[166]

Não se nega as limitações existentes à propriedade, as quais impõe todo um conjunto de obrigações inerentes ao território, concluindo um perfil do direito à propriedade que historicamente foi formatado pela realidade brasileira. Apesar dessas limitações, que já desloca a ideia de uma propriedade irretocável, a função social não trata de limitações.

Em referência às teorizações de José Afonso da Silva, a função social da propriedade não diz respeito a um sistema de limitação da propriedade, visto que vincula a estrutura do direito mesmo, de modo que as limitações, obrigações e ônus extrapolam o direito de propriedade, integrando apenas o proprietário, intervindo somente com a reprodução do direito, cuja resolução se dá pela mera ação do poder de polícia.[167] Para além de restrições, “o cumprimento da função social da propriedade consubstancia um dever fundamental que impõe condutas proporcionais a todos os submetidos à atual ordem democrática, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais.”[168]

---

[164] ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *O acesso à terra no estado democrático de direito*. Frederico Westphalen: Editora URI, 1998, p. 81.
[165] GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário*: desapropriação e reforma agrária. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 106.
[166] PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 107.
[167] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 281-284.
[168] PEDRA, Adriano Sant’Ana; FREITAS, Rodrigo Cardoso. A função social da propriedade como um dever fundamental. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 66, p. 53-74, jan./jun. 2015, p. 67.

Dessa forma, trata-se “de uma revisão do instituto sob a perspectiva funcional: a estrutura voltada à realização dos interesses do proprietário convive com a imposição de finalidades que transcendem os objetivos individuais.”[169]

No campo da justificação da PEC n° 80/2019 há a reivindicação de um equivocado argumento, de que “a relativização do direito à propriedade privada deve ser feita com cautela a fim de evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação”, pois trata a função social como externa à estrutura da propriedade, como um obséquio ao direito, uma trava à realização do direito à propriedade. Além disso, a PEC n° 80/2019 recorre a ideia de um “bem sagrado” que deve ser protegido de injustiças, demonstrando o perfil de propriedade nas proximidades do liberalismo do século XIX, não correspondente ao paradigma constitucional de 1988.

A autoria da PEC reúne integrantes de diversos partidos políticos: Partido Social Liberal (PSL), Podemos (PODE), Partido Progressista (PP), Democratas (DEM), Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Democrático (PSD), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Cidadania e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em tramitação, a PEC aguarda designação do relator.

Dessas propostas de modificação do texto constitucional retira-se que o projeto político de inviabilização da reforma agrária é um processo ininterrupto, inegociável e avassalador. Ininterrupto porque, seja em uma ditadura ou em um Estado constitucional, a vivacidade do ruralismo é vigente e pretensiosamente fagocitária dos instrumentos da sociedade política, a dominação ruralista é constante na história brasileira. Inegociável porque mesmo em momentos predispostos ao enfrentamento da estrutura agrária brasileira, tanto por meio da violência concreta, quanto pelo convencimento político, o privilégio colonial – o *status* de proprietário – é defendido até as últimas consequências, sem concessões. Avassalador porque desse privilégio decorrem diversas desigualdades, de natureza social, política, econômica, cultural, ambiental e étnica.

---

[169] METTIETTO, Leonardo. A renovação do direito de propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 168, p. 189-196, out./dez. 2005, p. 190.

5 CONCLUSÃO

A concentração de terra no Brasil persiste na contemporaneidade e se nutre da inexistência de políticas públicas que visem justiça social para com uma realidade desigual de origens históricas e coloniais. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido mecanismos jurídico-constitucionais à defesa da reforma agrária, não escapa à classe trabalhadora rural a timidez do texto resultante da Constituinte, maiormente por ter protegido a propriedade produtiva da desapropriação para finalidades de reforma agrária.

Do que resultou da Constituição, a bancada ruralista é personagem central do empecilho à democratização da terra. Representa o que há de mais retrógrado e conservador da sociedade brasileira. O Brasil é um país marcado por um capitalismo dependente e que se serve de elementos burgueses e oligárquicos decorrentes de uma ruptura burguesa que não se desatou da totalidade das heranças da colonização moderna.

No cenário da sociedade civil, os ruralistas possuem uma importância social notável, pois o Brasil é mais um dos países latino-americanos cujas relações econômico-financeiras são subordinadas as *comodities*. No panorama político, que não foge ao contexto da realidade concreta, a classe rural proprietária se apropriou do Estado, especialmente do Legislativo. Na contemporaneidade, a imagem do coronel tradicional violento procura ser desmontada, para dar lugar aos “produtores rurais” e não aos “latifundiários”. O quadro da violência agrária é camuflado por uma realidade rural de tecnologia e modernidade, onde não há referências as desigualdades: *agro é tech, agro é pop, agro é tudo*.

O caráter versátil da(s) ideologia(s) da bancada ruralista consente com alianças políticas tanto de governos de esquerda quanto de direita. Mesmo que a legenda partidária tenha a reforma agrária como política essencial a ser executada, a pretexto de governabilidade, negocia-se cargos para assegurar que o Legislativo chancele as políticas públicas do Executivo com frações do Legislativo que representam exatamente o oposto do imperativo político da democratização da terra.

Das políticas públicas executadas em favor da reforma agrária, existem discrepâncias profundas do que reivindicam os movimentos sociais. A fome, a miséria, a desigualdade de terra e renda, a segurança alimentar, a preservação dos recursos

naturais e a geração de emprego são demandas da classe trabalhadora rural que concluem um real programa global de justiça social e preservação ambiental.

A reforma agrária não significa uma pretensão política que se desdobre no mero ato unilateral de repartição das terras brasileiras. As adversidades do campo exigem ações maiores e de propensão estruturante. O agronegócio avança sobre os recursos naturais, esgota os nutrientes do solo, esbanja água potável, produz com massivo aproveitamento de agrotóxicos e afins, estabelece uma cadeia produtiva que está fulcrada na superexploração das trabalhadoras e trabalhadores rurais e não desconsidera a serventia de regime de trabalhos análogos à escravização, especialmente em ambientes rurais distantes das fiscalizações do Poder Público.

O cenário é ainda mais catastrófico quando se verifica que a maioria dos partidos brasileiros não carregam em seus programas políticos a pauta da reforma agrária, mesmo os partidos de esquerda. Quando trazem, pouco se empenham em fundamentar um projeto em paralelo com as demandas dos movimentos sociais pela terra, os verdadeiros protagonistas dessa luta, pois sozinhos em uma trincheira desigual. Os ruralistas, elite econômica e maioria no Congresso, tem a seu favor os instrumentos sociais (mídia, cultura, religião, educação etc.) e o Estado brasileiro.

A reforma agrária não se esgotou na Constituição e nem nas tentativas fracassadas dos governos de instituir planos nacionais de distribuição de terras. Embora silenciada no cenário político, é uma necessidade histórica e fundamental para as gerações ulteriores.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *O acesso à terra no estado democrático de direito*. Frederico Westphalen: Editora URI, 1998.

AUDI, Amanda; ESSI, Thallita. Relator do projeto dos agrotóxicos é dono de empresas do setor. *Uol, Congresso em Foco*, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/relator-do-projeto-dos-agrotoxicos-e-dono-de-empresas-do-setor/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BARBOSA, Catarina. Assassinado há 31 anos, Chico Mendes inspira luta contra o agronegócio no Acre. *Brasil de Fato*, Belém, 21 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/21/trinta-e-um-anos-apos-a-morte-chico-mendes-inspira-luta-contra-o-agronegocio-no-acre>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BENATTI, José Heder. Apropriação privada dos recursos naturais no Brasil: séculos XVII ao XIX (estudo da formação da propriedade privada). In: NEVES, Delma Pessanha (Org.). *Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil*: formas dirigidas de constituição do campesinato. v. 2. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 211-238.

BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). *Proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República*, Brasília, 1985. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/als/corpo/html/resoluc/pro_inpra.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Ato da Mesa n° 69, de 10 de novembro de 2005, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Parecer sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relator: Deputado Osmar Serraglio. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01oou1rc4jt8j10w391n4q963f9545279.node0?codteor=1379649&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Parecer sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Relator: Deputado Luiz Nishimori. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1654426&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Substitutivo sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relator: Deputado Osmar Serraglio. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01

j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1404960&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Votação da Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=41910&itemVotacao=1261>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em Separado sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Deputado Nilto Tatto e outros. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1660028&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em Separado sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Deputado Chico Alencar. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1666794&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em Separado sobre o Projeto de Lei nº 6.299/2002. Deputada Jandira Feghali. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hxt485p4g7e31htnoe6ibnxar9039253.node0?codteor=1660425&filename=Tramitacao-PL+6299/2002>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relatores: Deputados Edmilson Rodrigues e Glauber Braga. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01oou1rc4jt8j10w391n4q963f9545279.node0?codteor=1400352&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relator: Deputado Sarney Filho. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1401811&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relatora: Deputada Erika Kokay. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1401826&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Especial – Voto em separado sobre a Proposta de Emenda da Constituição n° 215-A, de 2000. Relatora: Deputada Janete Capiberibe. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01j2j0rubds5gj1f8clerlyhgae9759894.node0?codteor=1402985&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Congresso. *Câmara dos Deputados*. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 185 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40116>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília – DF, Ano II, nº 241, 11 de maio de 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/241anc11mai1988.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*: paz, produção e qualidade de vida no meio rural, 2003. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória 2.183-56, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2027-38.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Agravo em Recurso Especial n° 1.391.146/RJ. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802886343&dt_publicacao=09/08/2019>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.526. Relator: Ministro Nunes Marques. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2305630>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.787. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Mandado de Segurança n° 22193-3. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85698>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>. Acesso em: 29 julho 2021.

BRUMER, Anita. Consideração sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88). In: FERNANDES, Bernando Mançano; MEDEIROS, Leonilde Servolo de; PAULILO, Maria Ignez (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas – a diversidade das formas das lutas no campo. v. 2. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 33-52.

BRUNO, Regina Angela Landim. *Ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

BRUNO, Regina. Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 40, p. 69-89, 1996.

BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 50, p. 337-345, 2004.

CARVALHO, Abdias Vilar de Carvalho. Nova república e reforma agrária: 'incompetência ou indefinitismo'. *São Paulo em Perspectiva*, 3 (1/2), p. 69-73, jan./jun. 1989.

CARVALHO, Lívia Hernandes. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. *Revista Ideias, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010.

CIOCCARI, Deyzi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na bancada ruralista. *Em Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2020.

CORREIO BRAZILIENSE. *Caiado ameaça fazer boicote a quem votar contra fazendeiros*. 4 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107174>. Acesso em: 24 fev. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. *Empresários são contra a anistia*. Brasília, 21 de junho de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121662>. Acesso em: 24 fev. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. *Lobby tem seu dia mais ativo*. Brasília, 30 de junho de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121637>. Acesso em: 24 fev. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. *Reforma agrária é como UDR queria*: esquerda não consegue mudar o texto aprovado no primeiro turno. 30 de agosto de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/105303>. Acesso em: 24 fev. 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (org.). *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 81-112.

FERNANDES, Bernardo Mançano. 27 anos de MST em luta pela terra. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento*: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008, p. 27-52.

FERNANDES, Florestan. *Sociedades de classes e subdesenvolvimento*. 5. ed. São Paulo: Editora Global, 2008.

FERREIRA, Marcelo. Há 34 anos, padre Josimo era assassinado por sua luta em defesa da terra. *Brasil de Fato*, Direitos Humanos, Porto Alegre, 10 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/10/ha-34-anos-padre-josimo-era-assassinado-por-sua-luta-em-defesa-da-terra>. Acesso em: 24 fev. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Constituinte rejeita desapropriação de terras produtivas*. 11 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107112>. Acesso em 26 jul. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Para Contag, um 'golpe' na votação da reforma agrária*. 3 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/133077>. Acesso em: 24 fev. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Ruralista satisfeito com 'bom senso' na votação*. 3 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/133077>. Acesso em: 24 fev. 2021.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Todos os membros, 7 jan. 2021. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola. *Reforma agrária e judiciário brasileiro*: tensões entre propriedade liberal e o princípio da função social. Revista de Direito Civil Contemporâneo, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 81-97, abr./jun. 2015.

GERMER, Claus. Perspectivas das lutas sociais agrárias nos anos 1990. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 309-339.

GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário*: desapropriação e reforma agrária. São Paulo: Saraiva, 1988.

GRIGORI, Pedro. Bancada ruralista retoma PL do Veneno e vê 'oportunidade de resolver isso de uma vez'. *Repórter Brasil*, 15 mar. 2021. Disponível em: < https://reporterbrasil.org.br/2021/03/bancada-ruralista-retoma-pl-do-veneno-e-ve-oportunidade-de-resolver-isso-de-uma-vez/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

GRIGORI, Pedro. Votação do PL do Veneno e questionamento da Anvisa tornam Congresso novo foco da batalha pelos agrotóxicos. *Repórter Brasil*, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2021/03/15/votacao-do-pl-do-veneno-e-questionamento-da-anvisa-tornam-congresso-novo-foco-da-batalha-pelos-agrotoxicos/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

JORNAL DA TARDE. *Empate na reforma agrária*. 05 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/103551>. Acesso em 25 jul. 2021.

JORNAL DA TARDE. *Reforma agrária: é o buraco*. 06 de maio de 1988. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/106209>. Acesso em 25 jul. 2021.

JORNAL DO BRASIL. *'Centrão', PMDB e a desapropriação*. 10 de maio de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107317>. Acesso em: 24 fev. 2020.

LIMA, Mayrá Silva. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. *Revista Agenda Política*, v. 4, n. 3, p. 90-119, set./dez. 2016.

LIMA, Mayrá Silva. A elite ruralista no parlamento: características principais da bancada que representa a classe proprietária rural. *Raízes*, v. 38, n. 2, p. 58-72, jul./dez. 2018.

MACHADO, Dimitri Graco Lages. *Caminhada em busca de terra para plantar*: liberdade, resistência e transgressão sob a ótica do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/2000 e nº 2.411-6/2001. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Área de Concentração Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília, 2012.

MANÇANO FERNANDES, Bernardo. *A formação do MST no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MENDONÇA, Sonia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. v. 5. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

METTIETTO, Leonardo. A renovação do direito de propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 168, p. 189-196, out./dez. 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*. PFDC aponta inconstitucionalidades em PEC que pretende alterar função social da propriedade. 4 out. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/noticias/pfdc-aponta-inconstitucionalidades-em-pec-que-pretende-alterar-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

NETO, Francisco Graziano. Recolocando a questão agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 281-301.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Lobistas tomam conta do Congresso*. 8 de fevereiro de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113262>. Acesso em: 24 fev. 2021.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Ruralistas festejam derrota da esquerda*. 30 de agosto de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/105314>. Acesso em: 24 fev. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil. *XIII EGAL - Encuentro de Geógrafos de América Latina*, San José, Costa Rica, jul. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O campo brasileiro no final dos anos 1980. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 55-80.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Os números da Reforma Agrária do Governo Lula. *Repórter Brasil*, 27 fev. 2007. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2007/02/os-numeros-da-reforma-agraria-do-governo-lula/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *Nota técnica sobre a PEC 80/2019*: retrocesso na política urbana brasileira. Disponível em: <https://ibdu.org.br/api/wp-content/uploads/2019/07/Nota-T%C3%A9cnica-OAB-IAB-IBDU-PEC80-2.pdf>. Acesso em 6 jun. 2021.

PACHECO, Maria Emília Lisboa. O joio e o trigo na defesa da reforma agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1900. 2. ed. v. 6. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 239-258.

PEDRA, Adriano Sant'Ana; FREITAS, Rodrigo Cardoso. A função social da propriedade como um dever fundamental. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 66, p. 53-74, jan./jun. 2015.

PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. O trágico Pacote do Veneno: lições para a sociedade e a Saúde Coletiva. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 7, p. 1-5, 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. A questão agrária e a revolução brasileira. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate tradicional – 1500-1960. 2. ed. v. 1. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011, p. 79-87.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA DO MST – 1984. In: STEDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil*: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 177-179.

PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA CONTAG APROVADA NO 3° CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES AGRÍCOLAS – CONTAG – 1979. In: STEDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil*: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 157-175.

PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DO MST – 1995. In: STEDILE, João Pedro (Org.). A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária – 1946-2003. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012, p. 187-210.

Reforma agrária nos quatro anos de Lula assentou 381 mil famílias, diz ministério. *Agência Brasil*, Política, 30 jan. 2007. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1146038-reforma-agraria-nos-quatro-anos-de-lula-assentou-381-mil-familias,-diz-ministerio>. Acesso em: 24 abr. 2021.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária e distribuição de renda. In: STEDILE. João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 125-161.

SAMPAIO JR.; Plínio de Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. v. 8. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 189-240.

SANTOS, Claudinei Lucio; SILVA, Alex Sandro Possamai da Silva. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. *Revista Movimentação*, Dourados, MS, v. 7, n. 13, jul./dez. 2020.

SAUER, Sérgio. MP 759 expropria a população pobre do campo, explica Sérgio Sauer. In: CAMPELO, Lilian. *Brasil de Fato*, Entrevista, 25 mai. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento*: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008, p. 53-87.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Gomes da. A reforma agrária no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate na década de 1990. 2. ed. v. 6. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013, p. 197-224.

SILVA, José Gomes da. *Buraco negro*: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, Brasília, ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles; CARVALHO, Paulo Afonso Francisco de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006.

TEIXEIRA, Gerson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária do Brasil*: o debate na década de 2000. 1. ed. v. 7 São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 89-102.

TERRA DE DIREITOS. *STF: Constitucionalidade de lei que colaborou com mercado de semente transgênica pode ser julgada amanhã (03)*. 02 fev. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/stf-constitucionalidade-de-lei-que-colaborou-com-mercado-de-semente-transgenica-pode-ser-julgada-amanha-03/23533>. Acesso em: 30 jul. 2021.

VIGNA, Edélcio. Bancada ruralista: um grupo de interesse. *Argumento*, Brasília, n. 8, p. 1-52, dez. 2001.

VINHAS, Moisés. Problemas agrário-camponeses do Brasil – 1968. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate tradicional – 1500-1960. 2. ed. v. 1. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011, p. 127-168.

XAVIER, Glauber Lopes. “Senhores da Lei, Donos da Terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 1, p. 131-165, 2015.