

DANIELE RODRIGUES MAROTA TEIXEIRA

**AS ORGANIZAÇÕES PATRONAIS RURAIS
E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NA NOVA REPÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2006

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

T266o
2006

Teixeira, Daniele Rodrigues Marota, 1977-
As organizações patronais rurais e a política de reforma
agrária na Nova República / Daniele Rodrigues Marota
Teixeira. – Viçosa : UFV, 2006.
xiii, 98f. : il. ; 29cm.

Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Viçosa.
Referências bibliográficas: f. 91-95.

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Agricultura e Estado –
Brasil. 3. Direito agrário. I. Universidade Federal de Viçosa.
II. Título.

CDD 22.ed. 333.3181

DANIELE RODRIGUES MAROTA TEIXEIRA

**AS ORGANIZAÇÕES PATRONAIS RURAIS
E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NA NOVA REPÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 28 de julho de 2006.

Eloy Alves Filho

José Horta Valadares

José Norberto Muniz

Sheila Maria Doula
(Co-orientadora)

José Ambrósio Ferreira Neto
(Orientador)

A Deus.

Aos meus queridos pais, José Maria e Maria Luiza.

Ao meu esposo Claudinei

e àqueles que são a razão mais nobre do meu viver:

Pedro Henrique e Arthur.

“Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado,
mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado.”

(James Baldwin)

AGRADECIMENTO

Agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

A Deus, que sempre se mostrou presente em meu viver, iluminando cada passo de minha vida.

Aos meus filhos Pedro Henrique e Arthur, por serem minha fonte de força e determinação.

Ao meu esposo Claudinei, pelo companheirismo e compreensão.

Aos meus pais, José Maria e Maria Luiza, pelo amor e apoio incondicionais.

Ao meu irmão Marcelo, pela amizade e lealdade.

Aos meus eternos amigos Dayse, Eder, Nilza, Rafael e Raissa, por estarem sempre presentes em minha vida, tanto nos bons quanto nos momentos mais difíceis.

À minha grande amiga de mestrado “Karla”, pelos grandes momentos que compartilhamos, ainda que tenham sido poucos, mas que com certeza sempre estarão presentes na memória e no coração.

À Universidade Federal de Viçosa, por ter me ofertado grandes oportunidades de acesso ao conhecimento científico. Ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, por ter oportunizado um excelente curso de mestrado.

Ao professor José Ambrósio, por ser uma pessoa tão especial, um excelente professor e orientador inigualável.

BIOGRAFIA

DANIELE RODRIGUES MAROTA TEIXEIRA é natural da cidade de Viçosa-MG, nascida aos 11 dias do mês de abril do ano de 1977, filha de José Maria Mendes Marota e de Maria Luiza Rodrigues Marota. Toda a sua história acadêmica foi construída na cidade de Viçosa, onde foi aluna do Colégio Normal Nossa Senhora do Carmo, do Colégio Universitário (Coluni) e da Universidade Federal de Viçosa, tanto em seu curso de graduação quanto no de pós-graduação. É graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa, desde 29 de março de 2001 e mestre em Extensão Rural, desde 28 de julho de 2006. Foi professora substituta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa, no período de maio de 2001 a maio de 2003. Lecionou também na Escola de Estudos Superiores de Viçosa (ESUV), no curso de Direito, no período de fevereiro de 2003 a outubro de 2005. Atualmente é advogada atuante na comarca de Viçosa e região, sendo também Procuradora Jurídica do município de Coimbra-MG.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE FIGURAS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
1. INTRODUÇÃO	1
2. ESBOÇO HISTÓRICO SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL	4
3. A NOVA REPÚBLICA E OS VELHOS PROBLEMAS NO MEIO RURAL	22
3.1. O setor patronal na agricultura brasileira	31
4. A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NA NOVA REPÚBLICA	39
4.1. O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)	43
4.2. A reforma agrária na Constituinte de 1987/88	57
4.2.1. A temática da reforma agrária na subcomissão de política agrícola e fundiária e da reforma agrária	66
4.2.2. A temática da reforma agrária na comissão de ordem econômica	74

	Página
4.2.3. Os trabalhos da comissão de sistematização	77
4.2.4. Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária na Constituição de 1988	83
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICE	96

LISTA DE FIGURAS

		Página
1A	Fluxograma da estrutura organizacional da Assembleia Nacional Constituinte (ANC)	97
2A	Mapa constitucional	98

RESUMO

TEIXEIRA, Daniele Rodrigues Marota, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2006. **As organizações patronais rurais e a política de reforma agrária na Nova República.** Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto. Co-orientadoras: Fabiana de Menezes Soares e Sheila Maria Doula.

A presente dissertação de mestrado foi elaborada com o propósito de analisar as formas de organização e atuação do patronato rural brasileiro, no período compreendido entre os anos de 1985/1988, e suas possíveis interferências na política de reforma agrária contida no Plano Nacional de Reforma Agrária (Dec. 2.363/87) e no capítulo de Reforma Agrária da Constituição Federal de 1988. Especificamente, buscou-se analisar os impactos decorrentes da transição do governo ditatorial para a Nova República, nas formas de organização e atuação da classe patronal, e as possíveis interferências dessa organização no processo de construção dos dois diplomas normativos acima referidos. O período da Nova República foi o escolhido para o desenvolvimento deste trabalho por ter sido uma época marcada por grandes acontecimentos históricos, oriundos do processo de redemocratização da sociedade brasileira, que colocou fim ao último período de governo ditatorial da história pátria. Vale ressaltar também que nesta oportunidade estava sendo elaborada a última Constituição Federal do Brasil, momento em que se mostrou

intensa a movimentação governamental no sentido de construir e implementar uma política de reforma agrária. Para conseguir alcançar os objetivos propostos realizou-se um resgate histórico da questão agrária no Brasil, evidenciando que o problema com a distribuição de terras no País tem suas raízes no período colonial, sendo uma questão que nunca foi resolvida. Por outro lado, mostrou-se também que a história do campo brasileiro está intrinsecamente ligada à violência, vez que esta é parte integrante do processo discussão e implementação da política de Reforma Agrária no Brasil. Analisou-se ainda a atuação das entidades representantes das classes patronais, buscando verificar quais as técnicas de que as mesmas se valeram no propósito de garantirem os seus interesses na elaboração dos diplomas normativos que estavam sendo elaborados para a implementação da política de reforma agrária. E, finalmente, fez-se a análise do processo de construção das duas normas, visando verificar se a organização e a atuação das classes patronais foram eficientes na defesa dos interesses de seus membros, junto ao Poder Executivo e à Constituinte de 1987/1988.

ABSTRACT

TEIXEIRA, Daniele Rodrigues Marota, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July 2006. **The rural patronal organizations and the agrarian reformation politics in the Nova República age.** Adviser: José Ambrósio Ferreira Neto. Co-advisers: Fabiana de Menezes Soares and Sheila Maria Doula.

The present master dissertation has been developed with an eye to analyze the organization forms and actuation forms of Brazilian rural patronage in the period between the years of 1985 and 1988 and their possible interferences on the agrarian reformation politics enclosed in the National Plan of Agrarian Reformation (Dec. 2.363/87) and in the chapter about Agrarian Reformation of the Federal Constitution of 1988. Specifically we tried to analyze the impacts caused by the transition from the dictatorial govern to the *Nova República* age, on the organization and actuation forms of the patronal class, and the possible interferences of this organization in the construction process of the two normative laws mentioned before. The *Nova República* age has been chosen for development of this study because of the numerous great historical facts that occurred on this period, due to the redemocratization process of the Brazilian society, that ended the last period of the dictatorial govern in Brazil. We must emphasize that the last Federal Constitution of Brazil was being developed on the same time and at this moment there was a great

governmental movement to construct and implement agrarian reformation politics. In order to achieve the proposed aim, we did a historical rescue of the agrarian question in Brazil and so, we discovered that the land distribution problem in this country exists since the colonial period and it is still not solved. On the other hand, we also discovered that Brazilian field history is intrinsically associated with the violence, which belongs to the process of discussion and implementation of the Agrarian Reformation politics in Brazil. We also analyzed the actuation of the entities that represent the patronal classes, trying to verify which techniques they used to achieve their interests in elaborating the normative laws that were being developed to the implementation of the agrarian reform politics. Finally, we analyzed the construction process of the two normative laws, wanting to verify if the organization and actuation of the patronal classes were efficient on defending their member's interests, in agree with the Executive and with the 1987/1988 Constituent.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como enfoque estudos sobre a política de reforma agrária no Período da Nova República (1985/1990), norteado pelo seguinte problema de pesquisa: como a atuação das organizações patronais interferiu no processo de elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (Dec. 2.363/87) e na temática da reforma agrária no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988? Nota-se, portanto, que o trabalho centrou na análise de dois diplomas normativos, que à época em questão dedicaram-se à temática da reforma agrária.

No sentido de melhor atingir os objetivos propostos no projeto de pesquisa, a metodologia utilizada para este estudo consistiu em ampla pesquisa documental acerca do tema, bem como entrevista com parlamentares e ainda de pesquisa feita Junto à Câmara dos Deputados Federais, sobre os anais da Constituição Federal de 1988 e bibliografia específica sobre o tema. Importante frisar, nesse momento, que embora se tenha procedido às referidas entrevistas, com três parlamentares, o conteúdo das entrevistas encontra-se disperso ao longo do texto, porém sem destaques, tudo no sentido de se observar a ética da coleta de dados, visto que as informações foram colidas diante de algumas restrições. Quanto ao momento em que foram realizadas as entrevistas e a pesquisa junto à Biblioteca da Câmara dos Deputados, é importante frisar que se deu no interstício de 8 a 12 de agosto de 2005.

O trabalho final é composto de três capítulos: 1. Esboço Histórico sobre a Questão Agrária no Brasil; 2. A Nova República e os Velhos Problemas no Meio Rural; e 3. A Política de Reforma Agrária na Nova República.

No primeiro capítulo buscou-se traçar a trajetória histórica das discussões acerca da reforma agrária no Brasil. Para isto, foi feito resgate de dados desde o período colonial, onde se lançou mão da forma de distribuição de terra calcada nas grandes unidades, o que fora considerado como a origem do latifúndio no país. Posteriormente analisou-se a questão da lei de terras, lei 601/1850, primeiro diploma legislativo a regular a temática da propriedade rural, a qual também garantiu a manutenção da concentração fundiária. Seguindo dentro da evolução histórica, chega-se à Primeira República (1889-1930) marcada, no que tange ao acesso da terra, pelas grandes propriedades e a inserção de imigrantes no processo produtivo. Em seguida foi abordado o fim da II Guerra Mundial, período de redemocratização da sociedade brasileira (idos de 1945), momento em que a questão agrária começa a ser discutida como obstáculo ao desenvolvimento do país. Perpassando pela década de 1960, foi analisado o período militar, oportunidade histórica em que fora elaborado o Estatuto da Terra (lei 4504/64), diploma legal que fazia previsão da implementação de uma política de reforma agrária calcada na desapropriação do imóvel rural em benefício da modernização da agricultura. Chegando-se ao período da Nova República (1985/1990) foram tecidas considerações sobre o acirramento dos conflitos pela posse da terra, e sobre a ampla discussão travada naquele momento histórico acerca da implementação de uma política de reforma agrária. Vencido o período da Nova República chega-se aos anos de 1990, marcados pelas discussões sobre o Plano Nacional de Reforma Agrária e seus desdobramentos. Finalizando este capítulo foram feitas algumas considerações da temática em questão no governo Lula, iniciado em 2002, o qual despertou grandes expectativas favoráveis aos movimentos sociais, em especial aos do campo.

Já no segundo capítulo desta dissertação, foi focalizado o período da Nova República, momento histórico em que se colocou fim à última ditadura brasileira. Nesta parte do trabalho buscou-se evidenciar a crise que estava ocorrendo no campo, fator esse que acabou por dar ensejo à exacerbação dos conflitos pela posse da terra. Chamou-se atenção também para a circunstância

de que o período histórico em questão consistiu em uma fase de redemocratização do país, em que os novos dirigentes políticos haviam assumido um compromisso público para com os excluídos da terra. Nesta parte do trabalho foi feita, como subtópico, a análise do setor patronal brasileiro, focando-se o estudo na sua forma de organização e reação diante da possibilidade de se implementar uma política de reforma agrária.

Como último capítulo desta dissertação foi trabalhado o ponto central da pesquisa, qual seja: a política de reforma agrária na Nova República, centrando-se a análise na elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária e do capítulo intitulado de “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

2. ESBOÇO HISTÓRICO SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

O debate sobre a Reforma Agrária no Brasil tem origens remotas e é fruto de um contexto de lutas e de oportunidades. Ainda durante o período colonial, o Brasil já enfrentava problemas para fazer o melhor aproveitamento da terra, e a opção de Portugal em explorar a colônia por meio de grandes unidades produtivas, voltadas para a exportação de alguns produtos tropicais, de alguma forma determinou o destino do modo de uso e posse da terra no País: grandes propriedades, mão-de-obra escrava e monocultura. Assim, a agricultura brasileira se estabeleceu com base na grande exploração voltada para o exterior, por isto, os estudiosos apontam, com razão, o sistema das capitanias hereditárias e, posteriormente, das sesmarias, como origem da grande propriedade rural no Brasil (GRAZIANO, 2004).

Quando em meados do século XIX começaram a surgir dificuldades para a manutenção da mão-de-obra escrava, sobretudo pela proibição do tráfico negreiro, criou-se o problema da escassez da força de trabalho nas grandes propriedades. Neste momento, embora aparecessem algumas vozes no parlamento favoráveis a uma divisão de terras, prevaleceu o poder dos proprietários rurais, que defendiam opções restritivas ao acesso à terra.

O resultado da polêmica em torno da apropriação e o uso da terra, naquele momento, foi a criação da Lei n.º 601 de 1850 que garantiu a manutenção da concentração fundiária e, por outro lado, a disponibilidade de mão-de-obra. A denominada Lei de Terras regulou a situação de posse e

propriedade das terras após o vazio legal que se seguiu à extinção do regime de Sesmarias e foi o primeiro diploma legislativo nacional a regular o tema da propriedade rural. O referido diploma legal procurou regularizar a situação daqueles que viviam na terra e da terra, mas inviabilizou a aquisição da propriedade rural pelos pobres. Frise-se, que as disposições da lei de 1850 foram mantidas pela Constituição Republicana de 1891 e pelo Código Civil de 1916.

Na Primeira República ou República Velha (1889-1930), grandes áreas foram incorporadas ao processo produtivo e os imigrantes, principalmente europeus e japoneses, passaram a desempenhar um papel relevante. O número de propriedades e de proprietários aumentou em relação às décadas anteriores, mas, em sua essência, a estrutura fundiária manteve-se inalterada.

Nos anos de 1920, o tema da Reforma Agrária foi trazido à baila pelo “Tenentismo”, movimento liderado por jovens oficiais do Exército. Engajados no debate sobre o destino da nação, acusavam o sistema de grandes propriedades de impedir o barateamento da produção, bem como de não investir na produção intelectual, pois era conveniente que as camadas menos favorecidas economicamente ficassem à margem da real situação do país. Na opinião dos tenentes, o latifúndio estava intimamente relacionado ao coronelismo e ao controle político dos eleitores pelos grandes proprietários de terra, razão principal para o atraso político do Brasil.

A Revolução de 1930, que derrubou a oligarquia cafeeira, deu um grande impulso ao processo de industrialização, reconheceu direitos legais aos trabalhadores urbanos e atribuiu ao Estado o papel principal no processo econômico, mas não interveio na ordem agrária. Tal revolução, promovida por Getúlio Vargas, assinalou o fim do Estado oligárquico no Brasil e representou uma vitória da cidade sobre o campo, ou seja, das classes sociais urbanas sobre as classes sociais rurais (IANNI, 2005). A Constituição de 1934 nada trouxe de novidade para a questão agrária.

O Estado Novo, ou ditadura Vargas, começou com o golpe de 10 de novembro de 1937 e se estendeu até 29 de outubro de 1945, quando Getúlio Vargas foi deposto pelos militares. Neste período, o governo foi apoiado pelas classes médias e por amplos setores das burguesias agrária e industrial, ao mesmo tempo em que houve uma ampliação das bases populares, através da

repressão e da cooptação dos trabalhadores urbanos¹: a principal sustentação do governo, porém, foram as Forças Armadas. Durante o Estado Novo elas foram reaparelhadas com modernos armamentos comprados no Exterior e começaram a intervir em setores considerados fundamentais para a segurança nacional, como a siderurgia e o petróleo. No entanto, a reforma agrária no Estado Novo não passou de mera tentativa de estimular projetos de colonização nas áreas de fronteira e alguns esforços no sentido de criar cinturões verdes em torno das grandes cidades (MEDEIROS, 2003). Saliente-se que Getúlio Vargas patrocinou uma política trabalhista, sobretudo ao propor e viabilizar a Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1942, porém só regulou a questão trabalhista nas fábricas e nas cidades, não estendendo os direitos aos trabalhadores rurais.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Brasil redemocratizou-se, vez que desde 1937 estava sob o regime ditatorial instalado por Vargas, no qual o poder era centralizado no Executivo, numa crescente ação intervencionista do Estado. Findo o Estado Novo, que durou oito anos, o Brasil prosseguiu seu processo de transformação com industrialização e urbanização aceleradas. A questão agrária² começou, então, a ser discutida com ênfase e tida como um obstáculo ao desenvolvimento do país, vez que significava um entrave à modernização e à crescente industrialização. Assim, a primeira manifestação oficial a respeito de Reforma Agrária data de 1951, com o segundo Governo Vargas. O Presidente Getúlio Vargas, cujos primeiros 15 anos de administração foram voltados ao processo de industrialização e à implantação e desenvolvimento de uma legislação sócio-trabalhista para o operário urbano, teve sua atenção voltada para o problema rural ao iniciar seu segundo período governamental em 1951.

No início dos anos 50, foi criada a Comissão Nacional de Política Agrária e do Serviço Social Rural que indicou ensaios de uma intervenção estatal no meio rural, porém nenhum desses organismos gerou políticas mais consistentes e contínuas de intervenção no campo (MEDEIROS, 2003, p. 14).

¹ Getúlio interviu nos sindicatos, sistematizou e ampliou a legislação trabalhista.

² O conceito "questão agrária" pode ser trabalhado e interpretado de diversas formas, de acordo com a ênfase que se quer dar a diferentes aspectos do estudo da realidade agrária (STÉDILE, 2005a, p. 15). O vocábulo utilizado no texto compreende o conjunto de interpretações e análises sobre a realidade agrária brasileira, englobando neste contexto a reforma agrária, mas também a organização e luta pela posse, propriedade, uso e utilização das terras rurais no Brasil.

Na campanha para presidente da República de Juscelino Kubitschek, o tema da reforma agrária foi apresentado sem grandes destaques.

Com o tempo a questão agrária foi associada ao atraso tecnológico existente no campo, sendo apontada a modernização produtiva como solução para os problemas do meio rural. No entanto, o debate sobre a questão fundiária ficou restrito aos estreitos círculos intelectuais e políticos, não havendo um movimento social expressivo.

Ainda na década de 1950, surgiram em Pernambuco as Ligas Camponesas, apoiadas pelos militantes do PCB que constituíram um símbolo da luta por terras no Nordeste. Não se tratava mais de uma luta simbolicamente representada pela oposição latifúndio-campesinato e ideologicamente referenciada pela utopia revolucionária. Difundidos na época pelos partidos de esquerda, os posicionamentos político-ideológicos eram baseados na idéia da reforma agrária como instrumento de transformação social. Sob esse enfoque, a reforma agrária:

É encarada como um processo amplo que deverá abarcar todo o campo brasileiro e todas as categorias de agricultores com pouca ou nenhuma terra, visando uma efetiva reconstrução da sociedade e do campo brasileiro (ALENTEJANO, 1996, p. 29).

Disputando o espaço com as Ligas e com o PCB, a Igreja Católica também se posicionava sobre o tema, reagindo à ameaça de penetração do que considerava “ideologias estranhas”, leia-se ideário comunista no campo, passando a denunciar as precárias condições de vida da população que ali vivia, a apoiar o acesso à terra e a recomendar políticas voltadas para a formação de uma classe rural média. Defendia o direito de propriedade, mas reconhecia a necessidade de uma reforma agrária que fosse feita por meio de desapropriações com justas indenizações (MEDEIROS, 2003, p. 18).

Tal panorama começou a se modificar no final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960. As diferentes formas de conflitos presentes no meio rural brasileiro começam a se unificar por intermédio de uma linguagem comum, a partir da disseminação das concepções do Partido Comunista Brasileiro (PCB)³, principal mediador nas lutas que se desenrolavam, tais como

³ Para o PCB, a demanda por reforma agrária não foi defendida como ponto de partida desses conflitos, mas principalmente a partir das diretrizes da Internacional Socialista sobre o significado do latifúndio e da importância da luta contra ele (MEDEIROS, 2003, p. 15).

reivindicações por melhores salários, reconhecimento de direitos trabalhistas, abolição de “vales” e “barracões” (instrumentos de endividamento contínuo dos trabalhadores), apoio à resistência na terra, demanda por maior prazo e garantia nos contratos agrários e apoio à reforma agrária (MEDEIROS, 2003).

Desta forma, a reforma agrária transformou-se em um dos principais temas do debate sobre a necessidade de reformas estruturais e eixo de um projeto nacional-desenvolvimentista⁴. Essas lutas trouxeram para os espaços públicos demandas que antes existiam de forma atomizadas. O campo brasileiro tornava-se, assim, centro de questões referentes ao desenvolvimento do país, não só por uma questão de justiça social, mas a reforma agrária era vista como indispensável para superar o estrangulamento da industrialização do país (LINHARES; SILVA, 1999).

Do ponto de vista das lideranças dos grandes proprietários fundiários, organizados na Confederação Rural Brasileira (CRB) e na Sociedade Rural Brasileira (SRB), a demanda era por modernização tecnológica e apoio do Estado à produção agrícola, alegando que a melhoria das condições de vida e de trabalho dos que viviam no campo seria uma decorrência natural da tecnização e do aumento da rentabilidade da agricultura (MEDEIROS, 2003, p. 21).

Assim, apesar deste quadro aparentemente favorável a mudanças no sistema fundiário do Brasil, todos os projetos de reforma agrária, apresentados ao Congresso Nacional, foram derrotados, graças à capacidade de articulação política dos grandes proprietários de terra, dentre os quais merecem destaque: o projeto camponês de reforma agrária, proposto na Declaração de Belo Horizonte, que defendia a radical transformação da estrutura agrária e a liquidação dos latifúndios (JULIÃO, 1962, p. 84); o projeto de lei de reforma agrária apresentado pelo então deputado Leonel Brizola⁵ (1963); e o projeto de reforma agrária do governo de João Goulart⁶ (1964).

⁴ Esta ideologia que se convencionou chamar de nacional-desenvolvimentista, cujo principal mecanismo de coordenação era o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), nos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart incorporava análises dualistas da convivência do moderno e do tradicional e da necessidade – para a realização do desenvolvimento – de sua superação (LINHARES; SILVA, 1999).

⁵ Projeto de lei n.º 120 apresentado à Câmara dos Deputados pelo Deputado Leonel Brizola em 16 de abril de 1963 (STÉDILE, 2005b, p. 81).

⁶ Decreto n.º 53.700, de 13 de março de 1964. Este projeto não chegou a ser analisado pelo Congresso Nacional em função do golpe militar de 1964.

Por outro lado, não se podia negar que a reforma agrária era uma questão que não podia ser ignorada, sobretudo pelo desempenho das Ligas Camponesas que sacudiam o campo com suas reivindicações. As lutas camponesas propunham uma transformação radical na estrutura fundiária, enquanto que o setor patronal, representado pela CRB e SRB e por algumas federações de agricultura de estados com maior influência no cenário político econômico, tais como Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Minas Gerais, que insistiam na importância da tecnização da agricultura, da melhoria da renda das atividades agrícolas, da assistência técnica e da educação como solução para os problemas no campo. Como bem assevera Graziano da Silva (2005),

a modernidade chegava à década de 1950. A democracia, finalmente, se afirmava e, na economia, os "anos de ouro" contavam com a infra-estrutura pública erguida na era getulista. As cidades floresciam, a cultura se afirmava. Com JK, o "desenvolvimentismo" se transformava numa paixão nacional, alimentado pelas idéias reformistas da esquerda latino-americana. O Brasil se incomodava, pela primeira vez, com o subdesenvolvimento. E a reforma agrária virava bandeira nacional. Acabar com o latifúndio e livrar-se do imperialismo era, na época, receita certa contra a pobreza e as desigualdades sociais, que manchavam a florescente nação. Neste contexto, democratizar a posse da terra representava um imperativo econômico, quer dizer, uma forma de ampliar a produção, criar mercado interno e promover o crescimento brasileiro. Derrotar o latifúndio, portando, significava progresso econômico e, por conseguinte, a tese reformista contava com o forte apoio dos empresários nacionais.

No final dos anos 50 e início dos 60, os debates ampliaram-se com a participação popular. As chamadas reformas de base (agrária, urbana, bancária e universitária) eram consideradas essenciais pelo governo para o desenvolvimento econômico e social do país. Entre todas, foi a reforma agrária que polarizou as atenções. Em 1962, foi criada a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), com a atribuição de executar a reforma agrária, que foi substituído posteriormente pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA).

Em março de 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, regulando as relações de trabalho no campo, que até então estiveram à margem da legislação trabalhista. Um ano depois, em 13 de março de 1964, o Presidente da República João Goulart assinou decreto prevendo a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de 10 quilômetros (BRASIL, 2006a) ao longo das rodovias, ferrovias e açudes

construídos pela União. No dia 15 de março desse mesmo ano, em mensagem ao Congresso Nacional, propôs uma série de providências consideradas "indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações da população". A primeira delas, a reforma agrária. Não deu tempo. No dia 31 de março de 1964, caiu o Presidente da República e teve início o ciclo dos governos militares que durariam 21 anos.

O golpe militar de 1964 deu novas direções ao debate sobre a reforma agrária, criando uma conjuntura aparentemente favorável, tanto que, após oito meses, foi aprovada, no Congresso Nacional, uma lei que criava os instrumentos necessários a uma intervenção fundiária por parte do Estado bem como uma mudança na Constituição, permitindo o pagamento das desapropriações com títulos da dívida pública – o Estatuto da Terra.

O Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a legislação complementar que o sucedeu classificaram os imóveis rurais em quatro categorias: minifúndios (propriedades de com área inferior a um módulo rural⁷ e, portanto, incapazes, por definição, de prover a subsistência do produtor e de sua família); latifúndios por exploração (imóveis com área entre um e 600 módulos, caracterizados pela exploração em níveis inferiores à média regional); latifúndios por extensão (com área superior a 600 módulos, independentemente do tipo e das características de produção nela desenvolvida) e empresas (imóveis entre 01 e 600 módulos, caracterizados por um nível de aproveitamento do solo e de racionalidade na exploração, compatíveis com os padrões regionais, o cumprimento da legislação trabalhista e a preservação dos recursos naturais) (MEDEIROS, 2003, p. 24). Tal classificação serviria de base para detectar quais seriam os imóveis passíveis de desapropriação.

⁷ O módulo rural, regulamentado pelo decreto n.º 55.891/65, constitui-se numa unidade de medida que exprime a interdependência entre a dimensão da área, a situação geográfica do imóvel rural e forma e condições do seu aproveitamento econômico. A unidade modular corresponde à área necessária, a partir dos elementos acima descritos, para prover a subsistência da família o módulo fiscal foi criado pela Lei n.º 8.629/93 (art. 4.º) e é uma unidade expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; e conceito de propriedade familiar. O módulo fiscal serve de parâmetro para a classificação dos imóveis rurais quanto ao tamanho, sendo a pequena propriedade aquela área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, média propriedade aquela de área entre 4 e 15 módulos fiscais e grande propriedade a que excede esse limite (MEDEIROS, 2003).

Além disso, o Estatuto da Terra regulou os contratos agrários, quais sejam o arrendamento e a parceria, que sempre geravam relações conflituosas no meio rural e criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), mecanismo dedicado a efetuar a reforma das áreas prioritárias predefinidas que deveriam ser alvo de estudos e medidas de infra-estrutura básica. Em 9 de julho de 1970, o Decreto n.º 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do IBRA com o INDA.

Assim, o Estado absorvia grande parte das reivindicações que afloraram nas décadas anteriores, disciplinando-as, criando condições institucionais que possibilitaram a desapropriação por interesse social, como saída para a eliminação dos conflitos no campo. No entanto, as forças políticas que se seguiram ao golpe colocaram de lado a reforma agrária com base na desapropriação em favor da modernização na agricultura aos moldes da Revolução Verde. Assim, o Estatuto da Terra, que surgiu como reconhecimento pela ditadura da questão agrária no país, foi interpretado e aplicado de tal forma que possibilitou um processo de modernização do latifúndio, ou seja, uma contra-reforma.

Em oposição às teses defendidas nos anos de 50 e 60, a modernização verificada no processo produtivo agrícola nos anos 70 mostrou que a reforma agrária não era condição indispensável para o desenvolvimento econômico. No entanto, as transformações que implicaram a modernização tecnológica das atividades no campo, sobretudo, pela redução drástica da população rural em relação à urbana, deterioraram as condições de trabalho no meio rural retomando a intensificação por demanda por terra.

O setor agrícola, a partir de finais dos anos 60, absorveu quantidades crescentes de crédito agrícola, incorporou os chamados "insumos modernos" ao seu processo produtivo, tecnificando e mecanizando a produção, e integrou-se aos modernos circuitos de comercialização. O aumento da produtividade permitiu o aumento da produção de matérias-primas e alimentos para a exportação e mesmo para o mercado interno. A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação "com a indústria produtora de insumos e bens de capital para a agricultura, e por outro, com a indústria processadora de produtos naturais" levou à formação do chamado "complexo agroindustrial" (DELGADO, 1985, p. 19).

LEITE (1995, p. 137-152), com muita propriedade, resumiu as características centrais da chamada modernização da agricultura sob o regime militar:

- a) Adoção do padrão tecnológico moderno, calcado basicamente no binômio química mineral-mecanização.
- b) Aumento da produção e da produtividade, sem correspondente aumento de renda dos trabalhadores.
- c) Manutenção da estrutura fundiária, com aumento da tendência à concentração.
- d) Expansão do crédito rural, privilegiando grandes produtores localizados na região Centro-Sul.
- e) Juros rurais baixos e mesmos negativos, chegando a igualar e superar o produto interno bruto do setor.
- f) Formação dos CAIS (Complexos Agroindustriais), com ampla integração industrial, inclusive dos setores agropecuários.
- g) Integração do capital financeiro com os capitais agroindustriais e agrocomerciais.
- h) Transformação dos bens agrários, terra e gado principalmente, como resultado dessa integração, em poderosos ativos financeiros, homogeneizando as taxas e interesses do capital no campo e na cidade.
- l) Territorialização da burguesia, com investimentos maciços de grandes grupos financeiros e industriais em terras, sob a cobertura de incentivos fiscais dados pelo Estado.
- j) Internacionalização da agricultura brasileira, com a entrada de quantidade de vários itens, além do café, no comércio mundial (soja, laranja, sucos, aves, enlatados).

O processo de modernização trouxe consigo a expropriação de uma parcela significativa dos trabalhadores que viviam no interior das fazendas (colonos, parceiros, arrendatários, moradores), uma vez que as grandes empresas que compravam, grilavam ou obtinham concessões de terras nas áreas de fronteira, expulsavam os posseiros que lá viviam e restringiam as dimensões do território ocupado por grupos indígenas, ampliando ainda mais os conflitos.

A modernização foi um processo brutal de concentração da produção, de concentração de renda e de geração, de outro lado, da sua face de miséria. O desenvolvimento capitalista se fez gerando profundas riquezas e concentrando, do outro lado, miséria (GRAZIANO DA SILVA, 1982, p. 19).

Cumpram salientar, que ao contrário do que ocorreu nos anos de 1950-1960, quando as demandas dos trabalhadores ganhavam o espaço público, provocavam a explicitação de alianças e oposições, nos anos 70, num contexto de forte pressão, o debate foi abafado.

Afirmam Linhares e Silva (1999, p. 182) que “durante o regime militar, quaisquer manifestações em favor da reforma agrária ou tentativa de

organização dos trabalhadores rurais eram, de imediato, identificadas como subversão”.

Neste período merece destaque o papel da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), no sentido de adequar as demandas das lutas por terra do pré-1964 à linguagem do Estatuto da Terra, sobretudo, difundindo os direitos dos trabalhadores, inscritos na lei e encaminhando os casos de conflitos às instâncias estatais, pedindo a desapropriação das áreas envolvidas com base na legislação vigente. Essa forma de atuação foi duramente criticada pelos opositores da referida entidade que pejorativamente qualificavam a forma de atuação da CONTAG como estatutária, uma vez que se restringia aos limites impostos pelo Estatuto da Terra.

Ademais, alguns autores, como Vinhas (2005, p. 132), já assinalavam a necessidade de encontrar uma solução para o problema agrário e previa futuros embates no campo:

Como encarar o problema agrário-camponês e a reforma agrária – o aguçamento das contradições da estrutura agrária brasileira torna inadiável uma reforma, capaz de por termo às crescentes deformações na economia e na unidade nacional. A protelação desta reforma poderá contribuir para agravar a penúria das grandes massas do campo e das cidades, cada vez mais conscientes dessa necessidade. O adiamento da solução constitui mais uma racha nas possíveis fogueiras dos choques e embates entre as camadas e classes mais desfavoráveis economicamente, assim como de todo o povo de um lado e, do outro, os latifundiários.

Vale realçar, ainda, a entrada da Igreja Católica, de forma ostensiva na luta em defesa dos índios e posseiros e a criação da Comissão da Pastoral da Terra (CPT) em 1975.

No final da década de 70 e início da de 80 surgiram novos personagens na luta pela reforma agrária, quais sejam, os “atingidos por barragens” (pequenos proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros que foram privados de suas terras para a construção de grandes usinas hidrelétricas); os seringueiros, na região Norte, em especial do Acre, que resistiam à destruição dos seringais nativos e a substituição por pastagens; e os pequenos produtores, em especial do Sul do país, excluídos dos benefícios da modernização do campo (GRYZBOWSKI, 1990; MEDEIROS, 1989).

Por outro lado, os movimentos localizados a partir de uma articulação promovida pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) ligada ao setor progressista da Igreja Católica promoveram vários encontros regionais entre suas lideranças,

que desembocaram num Encontro Nacional ocorrido em janeiro de 1984, em Cascavel, município do Paraná, no qual é fundado o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) como um movimento nacional de luta pela terra, pela reforma agrária e por mudanças sociais (FERNANDES, 1996).

Diante deste quadro, a reforma agrária, mais uma vez, foi colocada na ordem do dia, porém com novas dimensões, resultado das mudanças ocorridas no meio rural em decorrência da modernização deste e da conseqüente expulsão dos trabalhadores rurais. Assim, outras reivindicações emergiam, mostrando a complexidade das relações que se constituíam no campo e requalificavam a questão agrária. O processo de proletarização, que aparecia como tendência natural da crescente capitalização das atividades agropecuárias, e do êxodo rural decorrente da modernização do campo, revela uma face inesperada, quando se observam fatos como o engajamento dos bóias-frias na luta pela terra. Como bem assevera Ferrante (1994, p. 129):

A demanda pela terra, no presente, [possui] um perfil ímpar, aglutinando trabalhadores rurais e urbanos. Suas ligações com problemas de desemprego, de habitação, de revigoramento de estratégias patronais, de fortalecimento de organizações empresariais, dão-lhe a configuração de uma alternativa buscada para suprimento das necessidades de reprodução social.

Os assalariados, por meio de denúncias sobre o crescimento dos níveis de miséria, de realização de mobilizações e greves traziam ao público uma outra face da modernização: as precárias condições de vida e trabalho, configuradas em emprego sazonal, salários baixos, extensas jornadas de trabalho, trabalho infantil, falta de registro profissional, transporte precário e falta de garantias trabalhistas (MEDEIROS, 2003).

Desse modo, em meio à luta contra o regime militar e pela redemocratização do país, a questão da reforma agrária volta a ocupar o espaço público, mostrando novas faces e trazendo novos temas. Ganharam visibilidade os posicionamentos institucionais com é o caso do documento "Igreja e os problemas da terra", uma contundente e influente defesa dos trabalhadores do campo (CNBB, 1980).

Além disto, organizações não-governamentais, como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base (Fase), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

(IBASE) deram suporte e, ou, promoveram programas de formação de trabalhadores rurais e iniciaram campanhas de apoio às suas demandas. Por meio de suas ações e redes deram visibilidade nacional e internacional aos conflitos do campo e a violência que os acompanhavam.

No início da década de 80, o agravamento dos conflitos pela posse da terra, na região Norte do país, levou à criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e dos Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins (GETAT) e do Baixo Amazonas (GEBAM). Tais fatos corresponderam ao que Almeida (1980) chama de “reforma agrária localizada”. Tratava-se de um mecanismo de intervenção militar nas áreas de grande intensidade de conflitos (em especial o Araguaia/Tocantins) visando realizar regularizações fundiárias e titulações de forma a “adequar os considerados casos críticos existentes, mantendo inalterável o regime de posse, uso e propriedade existente” (ALMEIDA, 1981).

Com a redemocratização do país e o fim de regime militar as grandes mobilizações populares, tanto urbanas como rurais, reacenderam as esperanças em torno da realização de uma reforma agrária “ampla, massiva e imediata” como demandava a CONTAG, ao mesmo tempo que provocaram compromissos para colocar o tema como uma das questões centrais da Aliança Democrática, oportunizando o desenvolvimento dos movimentos sociais pró e contra a Reforma Agrária. Se num primeiro momento o governo absorveu o tema da reforma agrária, logo a seguir se viu recortado pelas contradições inerentes a uma ampla aliança política que envolvia forças com interesses opostos (MEDEIROS, 2003, p. 34).

Com a exacerbação dos conflitos no campo, em 1985, o governo apresenta o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que acabou por fracassar em virtude do descompasso existente entre a proposta de reforma agrária e a base de sustentação política do governo Sarney. O discurso da reforma agrária da Nova República, apresentado em maio de 1985 no IV Congresso dos Trabalhadores Rurais, era coerente com a campanha das Diretas-Já. Na sua elaboração foram consultados os representantes dos trabalhadores, movimento sindical, movimento dos sem-terra, entidades da sociedade civil (PEREIRA, 1992).

Com a derrota do PNRA e, conseqüentemente da leitura reformista do Estatuto da Terra, a luta pela transformação da estrutura fundiária deu-se na Constituinte de 1987/88. Constituiu-se uma Campanha Nacional pela Reforma Agrária, liderada por uma série de organismos da sociedade civil, envolvendo organizações não-governamentais, organismos de representação dos trabalhadores, entidades vinculadas à Igreja, etc. (MEDEIROS, 2003, p. 39).

Apesar da forte pressão popular pela introdução de medidas que viabilizassem uma ampla reforma agrária, os embates do Congresso Constituinte demandaram grande capacidade de ação política frente aos trabalhadores que, naquele momento, além das urgências das lutas de massas, tinham que dar conta materialmente da reconstrução de suas organizações e da formulação do seu próprio projeto.

Mister se faz lembrar aqui o esforço de mobilização dos trabalhadores rurais no processo constituinte para desfazer injustiças e corrigir equívocos. Poucos setores populares se mobilizaram tanto quanto os trabalhadores do campo. A campanha que recolheu 1,2 milhões de assinaturas e a marcha de 8 a 11 de outubro de 1987 a Brasília são exemplos daquele esforço (PEREIRA, 1992).

Cumprе ressaltar, no entanto, que o debate sobre a reforma agrária permaneceu presente em todo o período chamado de “transição democrática”, podendo-se destacar o surgimento de novas entidades voltadas para a organização dos demandantes de terra e a constante luta das já existentes, entre elas merece destaque o MST, que inovou o debate tanto no que se refere às formas de luta (propondo a ocupação de terras como o principal caminho para ganhar visibilidade política) quanto nas propostas em relação a exploração e a consolidação econômica das áreas apropriadas. Merece destaque ainda a Igreja Católica por sua presença marcante e crescente, emprestando legitimidade às lutas pela terra.

Neste sentido muitas foram as críticas sobre o chamado latifúndio improdutivo, paralelamente às dificuldades de defini-lo. Por outro lado, reapareciam, na cena política, as organizações representativas dos interesses dos proprietários de terras, que procuravam rejeitar a pecha de improdutivos, retomando a bandeira da modernidade e produtividade no campo.

Os anos da década de 1990 foram marcados por discussões em torno do PNRA e seus desdobramentos, ganhando destaque a negociação com os proprietários de terra em lugar da desapropriação, eliminando a conotação punitiva que as desapropriações tinham na proposta original. Outro fato polêmico foi a definição do que seria um “imóvel produtivo”. Um outro aspecto levantado foi a retomada do tema da utilização das terras públicas, agregando-se à tendência de não dar peso político às desapropriações.

Após a aprovação da Lei Agrária, como é conhecida a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, desencadeou-se um novo ciclo de demandas por terras e ocupações. No contexto *pós-impeachment* de Fernando Collor, ou seja, no governo de Itamar Franco iniciou-se uma abertura de diálogo com os demandantes de terra, sendo nomeados para a direção do INCRA pessoas com trânsito e respeitabilidade entre os movimentos sociais. Retomaram-se também as desapropriações de terra para a realização de assentamentos⁸.

Fernando Henrique Cardoso vence as eleições, em 1994, e as polêmicas em torno da política de estabilização econômica e combate a inflação, ocuparam o centro da cena. Assim, em meados dos anos de 1990, o tema agrário parecia ter perdido lugar no cenário político e o sucesso, num primeiro momento, do Plano Real trouxe popularidade ao presidente. No entanto, esta estabilidade foi quebrada por alguns fatos dentre os quais merece destaque a situação de extrema violência policial em relação às ações de trabalhadores rurais, resultando em atos de brutalidade e mortes, conhecidas como os massacres de Corumbiara e de Eldorado de Carajás. Estes massacres foram ponto de inflexão na luta por terra, explicitando não só os níveis de violência que a acompanham como a precariedade dos instrumentos para lidar com os conflitos fundiários, bem como apontaram para um dado relativamente novo: tradicionalmente a violência contra os trabalhadores do campo ocorria pela ação das milícias privadas dos grandes proprietários. Na década de 1990, cresceu o número de eventos em que a ação foi policial, ou

⁸ As terras públicas (de domínio da União, dos estados e dos Municípios) passariam a ser destinadas, preferencialmente, à execução da reforma agrária; confirmou o banimento dos termos da lei da categoria latifúndio, substituído por um critério menos politizado de tamanho calculado em módulos fiscais. Somente as propriedades acima de 15 módulos poderiam ser desapropriadas (MEDEIROS, 2003, p. 41).

seja, legitimada pelo Estado, mostrando que nas áreas rurais a questão social ainda é tratada como caso de polícia (MEDEIROS, 2003, p. 48).

Além disto, houve várias retomadas das ocupações de terra, não só pelo MST, mas também por outras entidades de luta por terras, em especial em Minas Gerais, São Paulo, Goiás e na região canavieira nordestina. Esta onda de violência e ocupações trouxe à tona a questão agrária que levou o governo a criar em 1996 o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF). O cargo de Ministro foi entregue a Raul Julgmann, experiente e hábil negociador, com história na militância política na tradição de esquerda. Assim, a questão agrária saiu da alçada do Ministério da Agricultura – tradicional espaço de controle dos proprietários rurais – para ser subordinado diretamente à Presidência da República.

A ampliação das mobilizações colocava para o governo o desafio de reduzir a crescente capacidade de mobilização do MST, da CONTAG e seus sindicatos e demais movimentos sociais ligados ao campo. Várias medidas foram tomadas neste sentido. Uma série de ações configuradas em medidas provisórias, decretos, leis complementares, portarias mudaram o modo pelo qual a poder Executivo poderia por fim aos conflitos. Esse conjunto de medidas legais volta-se para duas questões consideradas centrais pelo governo: os altos valores pagos pelas desapropriações e a necessidade de agilizar o processo expropriatório, reduzindo o tempo e a pressão dos movimentos sociais.

Em contraposição ao modelo herdado do regime militar, iniciou-se uma descentralização administrativa envolvendo os estados e os municípios na questão através de convênios. Assim, sob a ótica governamental, a descentralização ligava-se a uma crescente dificuldade de os organismos envolvidos darem conta do conjunto de tarefas referentes ao processo de assentamentos.

As iniciativas governamentais se consolidaram no programa “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural”, política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Tal projeto sintetizava as principais propostas da reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (MEDEIROS, 2003, p. 56).

Um programa diferenciado para o trabalhador rural assentado foi o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) que, no entanto, foi incorporado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996. O PROCERA garantia um tratamento especial, quanto à política de financiamento, para os assentados viabilizarem a sua produção agrícola inicial.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso foi dado um passo importante para a implementação de um programa de reestruturação fundiária nos moldes defendido pelo Banco Mundial que se chamou de “reforma agrária conduzida pelo mercado”⁹, apresentado como uma política de combate à pobreza rural. A experiência começou no Acre e se estendeu por Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, por meio do Programa Cédula Rural da Terra (PCT), com apoio e investimento internacional. Posteriormente, o programa passou a ser denominado Banco da Terra e abrangia 17 estados da federação até ser interrompido em 2003, dando lugar ao programa de crédito fundiário apontado como complementar ao programa de reforma agrária do governo federal.

O MST começou a fazer críticas agudas ao Programa Cédula da Terra, insistindo na desapropriação como principal instrumento de reforma agrária e no fato de que a proposta se constituía em uma estratégia para desmoralizar os movimentos sociais no campo. A pressão exercida pelos trabalhadores, sobretudo da CONTAG levou o Banco Mundial apoiar outro programa, qual seja, o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza que permitia o crédito individualizado, juros menores que a inflação, rebate de 50% nos encargos se as prestações fossem pagas em dia.

Assim, nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso algumas tendências se fizeram visíveis, dentre elas a separação da questão agrária da agrícola. Nesta época ocorreu um aumento da pressão dos movimentos sociais, constituindo um dos pólos mais importantes do foco da política do governo, por outro lado as iniciativas governamentais produziram alterações significativas na institucionalidade da questão agrária, procurando descentralizar as ações administrativas de forma a pulverizar os focos de

⁹ As políticas conhecidas como “reforma agrária de mercado” foram implementadas ao logo dos anos de 1990 em diversos países, tais como a África do Sul e Colômbia e emergiram a partir de uma série de críticas que os técnicos do Banco Mundial formularam as abordagens clássicas de reforma agrária, nas quais o Estado desempenha papel central (MEDEIROS, 2003, p. 59).

pressão e também buscar novas alternativas para a questão fundiária: o Ministério da Agricultura passou a tratar exclusivamente com a produção empresarial, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário voltou-se para agricultores familiares e assentados.

Em 2002, a vitória eleitoral do PT (Partido dos Trabalhadores) despertou enormes esperanças de mudança social e política no Brasil. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva teve o apoio de inúmeros movimentos sociais, entre eles o MST e a CONTAG, porém, a situação econômica e a manutenção dos acordos com o FMI (Fundo Monetário Internacional) conduziram a um aprofundamento da dependência do país em relação ao capital especulativo internacional e importantes programas sociais, como a reforma agrária, foram restringidos pela severa política econômica do governo.

Por outro lado, segundo Andrioli (2003),

Não há nenhum desafio para o novo governo que esteja tão profundamente relacionado com a história do PT quanto o da reforma agrária. Tanto o programa de governo “Um Brasil para Todos” – baseado nas idéias de crescimento econômico, geração de empregos e diminuição das desigualdades – como a concepção atualmente vigente no MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) reconhecem a implementação de uma reforma agrária massiva e qualificada em consonância com o fortalecimento da agricultura familiar como ação estruturante do modelo de desenvolvimento do governo Lula.

Ainda, segundo o autor, pela primeira vez na história, um governo brasileiro reconhece a legalidade das ocupações de terra e sua contribuição para a implementação da reforma agrária. Ao invés de combater a ação do MST, CONTAG e outros movimentos sociais ligados à reforma agrária, o governo procura combater a violência dos latifundiários. Segundo a concepção do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), os assentamentos não devem mais ser constituídos como uma reação às ocupações de terra, mas como parte integrante do modelo de desenvolvimento do atual governo (ANDRIOLI, 2003).

Enfim, no limiar do século XX, a vitalidade da luta por terra é uma das facetas do padrão de desenvolvimento concentrador e riquezas que caracterizou a formação da sociedade brasileira. A opção dos militares pela modernização do campo com base nas grandes unidades produtivas acabou por acelerar a saída dos trabalhadores do interior das propriedades,

transformando-os em assalariados temporários, com emprego precário tanto na cidade como no campo.

Para os defensores da reforma agrária, o Brasil teria perdido a oportunidade de realizá-la, nos anos sessenta, época em que muitos governos promoveram ações visando distribuir terras. Para outros, entretanto, apesar do desenvolvimento das forças produtivas, impõe-se uma reforma agrária que democratize o acesso a terra e as relações políticas, assegurando a conservação ambiental, a produção de alimentos, a geração de empregos, a distribuição de renda.

Considerando as características multifacetárias da agricultura brasileira, a reforma agrária também terá que ser trabalhada neste sentido, ou seja, respeitando as particularidades de cada movimento social e seus membros. Assim, segundo Medeiros (2003), a demanda por reforma agrária não é sinônimo de atraso, de ameaça, de desestruturação de sistemas produtivos, mas simplesmente uma das faces da luta contra a desigualdade econômica e social e, portanto, uma das ferramentas da construção de uma efetiva democracia.

3. A NOVA REPÚBLICA E OS VELHOS PROBLEMAS NO MEIO RURAL

No capítulo anterior foi feito um breve histórico sobre a questão agrária no Brasil, oportunidade em que foi possível detectar que os problemas relacionados ao campo estavam, como ainda estão, arraigados na própria formação da sociedade brasileira, tendo sua origem no período colonial. Durante muitos anos a questão agrária foi tratada sem a devida importância, sendo certo que somente no início da década de 1960 é que a reforma agrária se transformou num dos principais temas de debate na sociedade brasileira. Um marco importante para o tema, conforme se viu, foi o Estatuto da Terra, aprovado no início do Regime Militar, que representou um grande avanço, trazendo institutos novos e eficientes para a implantação de uma política agrária no Brasil. Nos anos 1970, porém, a reforma agrária sofreu uma nova queda com a modernização do campo, retomando com força total na década de 1980 quando os movimentos sociais ligados a reforma agrária voltaram a ocupar um lugar no cenário brasileiro.

Compulsando a história da política brasileira percebe-se que ela foi marcada por vários períodos onde se verificou a alternância entre governos ditatoriais e democráticos. Desde a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, é possível verificar este movimento pendular em relação aos regimes de governo adotados¹⁰.

¹⁰ A Constituição Federal de 1891 era de índole democrática; já o Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, inaugurou o governo provisório, que era de estrutura autoritária e que fora suplantado por meio

No ano de 1985 foi finalizada a última ditadura brasileira, que teve início em 10 de abril de 1964, por meio do conhecido golpe militar. Após 21 anos de ditadura, em 15 de março de 1985, foi inaugurado um período da história política nacional, intitulado pelos historiadores de “Nova República”, o qual perdurou até 15 de março de 1990, quando Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito, pelo voto direto, após a ditadura militar, tomou posse para a Chefia de Governo e do Estado Brasileiro.

A Nova República foi antecedida por uma crise quer de cunho econômico, quer de cunho social, que acabou por desestruturar o regime militar. As greves dos metalúrgicos no ABC paulista, as paralisações no campo, a anistia, dentre outros fatos, acabaram por gerar seus efeitos também sobre as classes que sustentavam o governo militar, que em consequência disto foi perdendo sua estrutura.

Vale lembrar que em 1982, o PMDB, principal partido de oposição ao governo militar, venceu as eleições estaduais em 10 dos estados membros brasileiros, dentre eles São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o que implicou numa fragilidade do governo ditatorial. Além disso, deve-se frisar também que, nos fins do ano de 1983, surge o movimento conhecido popularmente como “Diretas Já”, alcançando grande repercussão nacional, tendo em vista os atos públicos realizados nas principais capitais do país.

Observa-se nesse contexto, que o próprio grupo militar sofreu uma cisão interna, sendo que o grupo mais aberto ligado ao general Ernesto Geisel firmou aliança com setores civis para juntos criarem uma oposição com o grupo militar que disputava o poder. Contudo, verificou-se a formação de um pacto político entre o grupo dissidente e os da oposição peemedebista, para elegerem um presidente da república, por via indireta. O Candidato da conciliação era Tancredo Neves, tendo como Vice José Sarney, que até pouco tempo fora presidente do PDS, o partido de sustentação do governo. A aliança democrática, produto desses acordos, foi constituída em agosto de 1984 (MEDEIROS, 1989, p. 166).

da Constituição Federal de 1934, que era democrática. Mais uma vez, em 1937, verifica-se uma nova transição a um regime autoritário, conhecido por Estado Novo, o qual foi sucedido em 1946, em virtude do processo de redemocratização da sociedade brasileira, ocorrido por meio da Constituição Federal de 1946. Esta por sua vez, fora substituída pela Constituição Federal de 1967, oriunda do golpe militar de 64, de índole autoritária. Por fim, em 5 de outubro de 1988 é publicada a atual Carta Magna Brasileira de caráter democrático.

Desta feita, nota-se que em relação à forma de articulação de interesse e implementação de reformas o regime democrático inaugurado em 1985 não difere em substância do regime ditatorial anterior, pois constitui na verdade:

Um acordo deliberado, com segmentos conservadores do principal partido de oposição à ditadura militar – PMDB de modo a assegurar a continuidade do modelo econômico e a evitar que os segmentos partidários e os partidos identificados com o crescente descontentamento político assumissem o poder e introduzissem mudanças econômicas e políticas radicais (MARTINS, 1986, p. 164).

Com relação ao campo, verifica-se, desde o período de abertura política¹¹, um acirramento dos conflitos pela posse da terra (MEDEIROS, 1989; MARTINS, 1984; PALMEIRA, 1987). Segundo Brumer e Santos (2000), este fato é uma decorrência de um processo social agrário paradoxal, que é expresso pela modernização do campo e o aumento da exclusão social do trabalhador rural. A análise desta situação, segundo os autores, evidencia os limites da democratização da sociedade brasileira, no fim do século XX.

Diante desse cenário de desajuste na situação social do campo, a temática da reforma agrária passou a ocupar lugar de destaque na sociedade brasileira, e fez parte da pauta do novo governo democrático. Neste momento histórico,

Um programa que não contemplasse essa temática não conseguiria a simpatia do movimento sindical dos trabalhadores rurais ou da igreja católica, que, desde meados dos anos 70, voltara a estimular a organização dos camponeses (BRUNO, 2003, p. 287).

Numa conjuntura em que as lutas populares se constituíam numa dimensão essencial do processo de abertura política que acabaria por conduzir ao fim do regime militar, e em que os trabalhadores do campo reocupavam a cena pública, a questão agrária se redefiniu, mostrou novas faces, e trouxe novos temas para o debate sobre a reforma agrária (MEDEIROS, 2003, p. 32).

Assim, o então presidente da Nova República, José Sarney, reafirmou seu compromisso firmado quando da transição, para com os excluídos do campo, declarando, no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, organizado pela CONTAG e realizado na capital do País, em 27 de maio de 1985, a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

¹¹ O período de abertura política é compreendido entre o final dos anos 70 e início dos anos 80.

O referido plano tentava resgatar do Estatuto da Terra a desapropriação por interesse social como instrumento prioritário da reforma agrária, criticava a especulação com as terras, retomava o caráter punitivo deste tipo de desapropriação, bem como priorizava a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e de setores da Igreja no processo de reforma agrária.

Porém, aos olhos das elites rurais este processo instaurado entre o período de transição e a Nova República, evidenciado pela revitalização dos movimentos sociais ligados à reforma agrária, significava uma rendição aos debates sobre uma nova estruturação do campo desenvolvidos nos anos 50 e 60. Organizados como classe, os grandes proprietários de terra e empresários rurais, em especial nas regiões Sul e Sudeste, reagiram contra qualquer tentativa de democratização da propriedade da terra (BRUNO, 2003, p. 287).

Dessa forma, quando o conjunto do patronato rural e suas elites foram chamados a se posicionarem sobre a reforma agrária na Nova República, as disputas e as divergências internas foram suplantadas pela necessidade de se defender uma mesma concepção de propriedade fundiária e o que se viu foi uma defesa do monopólio que agrega numa identidade única o pecuarista, o industrial, o produtor de grãos, o empresário, o banqueiro-proprietário de terras e o latifundiário “chapéu de palha” (BRUNO, 1997).

Neste contexto, a transição e posterior implementação do regime democrático deu ensejo à eclosão de vários conflitos agrários. Segundo estatísticas do MIRAD (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário) e do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), verificou-se no decorrer de 1985 e até os primeiros meses de 1986 que foram inventariadas 2.147 situações de conflito de terra¹² que foram assumidos como nova forma de participação política dos trabalhadores rurais. Aliás, os conflitos pela posse da terra sempre existiram, só que no período em questão ganharam maior destaque, tendo em vista a divulgação feita sobre os mesmos e aproveitada pelos trabalhadores rurais, que passaram a utilizar os fatos publicados na imprensa como forma de pressionar o Estado a implementar a política de reforma agrária.

¹² Dados retirados do texto de Almeida (1987).

Vale ressaltar, que nesta época, mais especificamente em junho de 1985, surgiu a União Democrática Ruralista (UDR), que passou a ser o elemento articulador das associações do patronato rural brasileiro, tendo atuado de maneira pragmática dentro dos conflitos pela posse da terra, além de ter se constituído “num verdadeiro *lobby* junto ao poder central” (GRYZBOWSKI, 1990, p. 15). Diante da atuação direta da UDR nos conflitos agrários, o campo brasileiro passou a viver um período marcado pela extrema utilização da violência, gerando um cenário de medo e de incertezas. Segundo Pereira (1988), a violência repressiva centralizada no período da ditadura militar foi substituída pela violência descentralizada, conduzida pelas oligarquias locais, fortalecidas com o advento da Nova República.

Sob o aspecto político o UDR surgiu como entidade de classe que tinha como objetivos representar os fazendeiros detentores de interesses na maioria das vezes legítimos, mas que estavam sem alguém que falasse por eles. Ademais, um dos motivadores para a fundação da UDR, reside na ameaça de desapropriação de áreas consideradas como de situação de conflito, conforme a agenda do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 1985. Os proprietários rurais sentiram a necessidade de se mobilizarem para pressionarem o Congresso Nacional (ALMEIDA, 2006).

No que se refere ao perfil da entidade, há de se considerar que se tratava de pessoas do centro sul do país, as quais desenvolviam atividades nos setores de comércio, indústria, serviços e mesmo bancárias e que por via legal ou não, adquiriram grandes extensões de terras, ou mesmo, produtores de tradição rural paulista, que possuíam origem na oligarquia cafeeira (FERNANDES, 1992).

Formalmente, a UDR criada no em junho de 1985 tinha como principais integrantes, Ronaldo Caiado (presidente nacional), Roosevelt Roque dos Santos (vice-presidente), Plínio Junqueira Júnior (conselheiro), Salvador Farina (diretor), Hugo Vilela dos Reis (diretor), Neilton Jacinto de Freitas (diretor), Cesmar de Oliveira (diretor), Julimar de Queiroz (presidente regional – Imperatriz), Roque Quagliato (presidente regional – Pará), Sandoval Guimarães (presidente regional – Marabá), Rubens Jorge Neto (presidente regional – Bacabal), Gilberto Moraes Scopel (presidente regional – Cachoeira do Sul), Udelson Nunes Franco (presidente regional – Triângulo Mineiro), Luiz Rezende

(presidente regional – Iturama), Tinoco Rezende (presidente regional – Vitória), Alberto Queiroz (Minas Gerais), Jorge Kalil Filho (Imperatriz), Antonio Lulimar Barbosa (Imperatriz), Ildon Marques de Souza (Imperatriz), Hildemar Gonçalves dos Santos (Imperatriz), Nivaldo Amaral (Minas Gerais) e Valdemar Borges (Vitória) (BRUNO, 1997, p. 69).

Por essa época apareceram na cena política as primeiras articulações públicas de latifundiários para organizar a violência. Eram pequenos grupos de atuação localizada, como a ASFAX (Associação dos Fazendeiros do Alto Xingu) no Mato Grosso, a APRUSP (Associação dos Produtores Rurais do Sul do Pará), que deram os primeiros sinais de uma concepção de *empresariamento* da violência no campo (OLIVEIRA, 2001).

O surgimento da UDR (União Democrática Ruralista) aglutina esses núcleos geradores de violência e confere a eles um objetivo político: articular organicamente a ação dos latifundiários, seja no plano paramilitar, seja no plano político, e direcioná-la no sentido de bloquear qualquer tentativa de realizar a reforma agrária. Homogeneizando o pensamento e a ação dos latifundiários, a UDR¹³ vai se convertendo no coração da violência no campo e no motor principal da radicalização da questão agrária, simbolizando a exacerbação da violência e a intocabilidade da propriedade.

O assassinato de advogados, padres, agentes de pastoral, religiosas visava à tática de isolar os trabalhadores rurais de todas as forças sociais que se solidarizavam com eles. Assim, conseguiam destruir as organizações das quais eram membros, através da pressão psicológica, assassinando suas lideranças mais destacadas (PEREIRA, 1988).

Segundo Martins (1986, p. 15), “O fim da ditadura não põe fim às lutas sociais. Os fatores dos conflitos estão ativos – as injustiças sociais, a concentração da propriedade, a violência de classe”.

A violência patronal verificada nos conflitos pela posse da terra, durante o período da Nova República, foi considerada como uma prática de classe, que envolveu todos os segmentos das elites agrárias brasileiras, diante

¹³ A UDR modifica radicalmente o quadro da luta pela reforma agrária no Brasil. A violência no campo deixa de ser a violência espontânea, produto do choque de interesses sociais objetivos, e passa a ser planejada, seletiva, uma violência de classe (OLIVEIRA, 2001).

de uma revitalização dos movimentos de ocupação da terra e do contexto favorável a implementação de uma política de reforma agrária.

Pode-se afirmar que o patronato rural sentiu-se

Legitimado para exigir satisfação do governo com uma arma na mão. Não lhes importava transgredir o monopólio da violência exercido pelo Estado. Na sua concepção, é um direito transgredir as leis para manter a ordem, aqui confundida com manutenção de privilégios (BRUNO, 2003, p. 304).

Ressalte-se, mais uma vez, que a utilização de mecanismos violentos na solução dos conflitos sociais no campo é uma tradição tão marcante na sociedade brasileira, que acabou por gerar um *habitus*¹⁴ de classe.

O modo de agir dos grandes proprietários de terra e empresários rurais associa-se como que uma simbiose, elementos do novo com o velho atualizado, expondo assim o fundamento da dominação de classe do patronato rural no Brasil. Uma rede de solidariedade então é constituída e, apesar das diferenças econômicas, das inimizades e das disputas existentes, todos se sentem pertencentes à mesma luta e juntos exercem suficiente poder para fazer face às ocupações da terra e a reforma agrária da Nova República (BRUNO, 2003, p. 308).

Conforme já fora exposto, a transição democrática que seguiu ao regime militar trouxe consigo muita luta e muita violência, sobretudo para conter os avanços de uma política voltada para o campo, proposta no governo de José Sarney, e espelhada de forma evidente na proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária. São vários os relatos sobre a violência a qual correspondeu a uma reação dos grandes proprietários e as organizações que os representavam à política apresentada pelo governo.

Os conflitos datados desta época demonstraram a crueldade e a violência ocorrida no campo nas regiões de pressão revelando, claramente, a desproporção da violência utilizada.

Cumprе ressaltar, ainda, que foi possível registrar neste período a presença de uma nova forma de organização das ações criminosas no meio rural, o crime organizado, manifestado por meio da figura das milícias privadas. No tocante a este aspecto, é pertinente a colocação de Almeida (1987, p. 23):

Dentre estas novas formas deve-se ressaltar um aspecto que consiste na variante mais comum dos delitos: o crime organizado. Observa-se que os delitos praticados em grupo não se reduzem a poucas exceções e, em

¹⁴ Diz-se *habitus* porque a história da questão agrária no Brasil tem como característica principal a violência, vez que esta foi utilizada amplamente na contenção e na repreensão dos movimentos sociais ligados, sobretudo, à reforma agrária. Ressalte-se, porém que no período o qual se chamou de Nova República, a violência foi muitas vezes a única forma de atuação por parte dos fazendeiros na defesa de sua propriedade sendo plenamente utilizada e divulgada em especial pela UDR.

verdade, abrange quase a totalidade dos assassinatos de trabalhadores rurais, índios, de profissionais liberais de entidades de representação (advogados, educadores) e de clérigos. O aumento da proporção desses crimes organizados chama a atenção para os grupos de malfeitores, bandos e quadrilhas, vulgarmente cognominados de "sindicato do crime", que infestam tanto o nordeste, quanto o Centro-Oeste e a Amazônia (ALMEIDA, 1987, p. 23).

Afirmam Brumer e Santos (2000, p. 54), que violência no campo é difusa, de caráter social, político e simbólico, envolvendo tanto a violência social, como a política, e seus membros são participantes da burguesia agrária, fazendeiros e comerciantes locais, mediante o recurso de pistoleiros (milícia privada) e também a presença estatal comprovada pela freqüente participação das polícias civis e militares no conflito. Por fim, existe a omissão do Poder Judiciário, reforçando o caráter de impunidade, resultando na descrença da eficácia da justiça para resolver os conflitos.

Dessa forma, percebe-se que a violência que antes era exclusividade das milícias privadas, dá lugar a uma violência institucionalizada praticada por policiais e ordenadas pelo judiciário. Anote-se que tais fatos tornam ilícita a luta dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que justifica a violência.

As lutas dos trabalhadores rurais tocam no fundo do problema. A resistência dos posseiros de muitas regiões, os acampamentos dos sem-terra, as ocupações de terras ociosas, representam o questionamento do poder dos grandes proprietários, o desafio à lei obsoleta e injusta. O reconhecimento da legitimidade contida nas lutas dos trabalhadores rurais e sua transformação numa legalidade dependem de transformações na lei que, por sua vez, dependem de transformações políticas (MARTINS, 1986, p. 17).

Cientes de que o referido momento histórico-político poderia dar ensejo à legalidade nas lutas dos trabalhadores do campo, uma vez que neste momento dois grandes diplomas normativos estavam sendo elaborados, a saber: o Plano Nacional de Reforma Agrária; e a Constituição Federal de 1988, texto normativo que embora não se restringisse apenas à temática da reforma agrária, é a principal norma de um país, da qual todas as demais tiram sua validade, o setor patronal teve de atuar no sentido de influir para que tais diplomas legais não possibilitassem uma efetiva e eficiente política de reforma agrária.

Dessa maneira, ganhou grande repercussão também a atuação em nível de discurso, mais especificamente a atuação lobista, implementada pelo patronato rural brasileiro na época em estudo. Vale lembrar que se trata de um período de transição democrática, onde as questões sociais encontram lugar de destaque, e em que o poder legislativo passa a ocupar posição central dentro da estrutura do poder estatal, diferente do que acontecia no período autoritário, onde o poder central era o executivo. O poder legislativo retoma sua função de primeiro poder na medida em que é o mesmo encarregado de elaborar as normas de organização e de condutas que irão vigorar no país. Assim, toda a atuação estatal terá que se voltar para as disposições previamente estabelecidas pelo legislativo, que nesta oportunidade ganha ainda mais realce, diante do processo constituinte. Portanto, a atuação direta em relação ao legislativo era de crucial importância tanto para aqueles que desejam algum tipo de reforma, quanto para aqueles que desejam impedir as mesmas.

A débil organização do sistema partidário e a pequena participação popular organizada com algumas exceções fizeram com que os grupos de pressão de interesses privados ganhassem espaços, deixando a alguns analistas a impressão de que a chamada participação pluralista da sociedade através da prática de *lobby*¹⁵ havia assumido o protagonismo na vida política brasileira. Essa impressão foi ainda mais fortalecida na medida em que, enquanto ocorriam as discussões na Assembléia Nacional Constituinte, a ação dos distintos grupos de interesses vis *lobby* foi realmente importante (ORTEGA, 1990, p. 1258).

O lobby exercido pela classe patronal junto ao poder central consistiu na pressão exercida perante a Assembléia Nacional Constituinte, baseada na retórica do discurso produtivista, da defesa da livre iniciativa, da competitividade do poder de mercado, além de apregoar a desqualificação dos trabalhadores rurais sem-terra (GRYZBOWSKI, 1990, p. 15), tudo no sentido de se evitar que fosse incluída no texto constitucional uma política de reforma agrária que comprometesse os interesses das classes patronais.

Neste ponto, mister faz ressaltar o pronunciamento de Plínio Guimarães Moraes, na reunião da subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária da Constituinte de 1987/1988, destinada a

¹⁵ O lobby aqui deve ser entendido como a pressão exercida pelos grupos de interesse perante a Assembléia Nacional Constituinte, tudo no sentido de se evitar que fosse incluída dentro do texto da Carta Magna uma política de reforma agrária que comprometesse os interesses das classes patronais.

ouvir as manifestações do movimento popular, órgãos de representação patronal e repartições do governo:

Não há coisa mais difícil, nem êxito mais duvidoso, nem mais perigoso, do que o estabelecimento de novas leis. O novo legislador terá por inimigos todos aqueles a quem a lei antiga beneficiava e tímidos defensores nos que foram beneficiados pelo novo estado das coisas (GOMES DA SILVA, 1989, p. 58).

Se no início do regime democrático existia uma tendência a se acreditar que seria cumprida a promessa da reforma agrária, conforme evidenciava a proposta do PNRA e a inclusão da temática da reforma agrária na Constituição de 1988, o resultado não foi o esperado. A reação firme e determinada da classe patronal, liderada pela UDR, em defesa absoluta da propriedade da terra, aliada ao acirramento da violência no campo, mostrou que a questão agrária no Brasil faz parte de um processo, ao mesmo tempo, revelador e complexo que, ao final do governo da Nova República, após passar por uma série de rearranjos, acabou por impossibilitar a tão desejada mudança no sistema fundiário, frustrando, mais uma vez, o anseio dos trabalhadores rurais de se realizar uma reforma agrária real e massiva que possibilitasse a resolução dos problemas no campo.

3.1. O setor patronal na agricultura brasileira

Antes de prosseguir com o estudo da questão agrária na Nova República é preciso fazer breves considerações acerca das entidades patronais brasileiras e sua atuação no cenário da reforma agrária. Frise-se que tais entidades foram responsáveis pela política anti-reformista que fez cair por terra toda política de reforma agrária da época em estudo, sobretudo derrotando o I PNRA e impedindo que a Constituição de 1988 inovasse na questão.

O padrão de desenvolvimento capitalista seguido pela agricultura provocou importantes efeitos sobre a estrutura de representação dos interesses agrário-patronais. O início do processo de articulação destes interesses pode ser localizado no último quarto do século XIX. Com a Constituição de 1891 estabeleceu-se o princípio da liberdade de associação e a lei n.º 173/1893 regulou a criação e o funcionamento de associações no

Brasil. A primeira etapa no desenvolvimento de associação agrária se situa entre 1893 e 1930 e tem como protagonista os cafeicultores paulistas (HIDALGO DA SILVA, 1992, p. 73). Uma segunda etapa verifica-se entre 1930 e 1964 em que se vislumbra um relativo avanço e modernização na agricultura e o surgimento de um importante processo de diferenciação econômica e social entre os agricultores, ocorrendo uma transformação na estrutura estatal no Estado Novo, verticalizando a representação dos interesses econômicos sociais e mantendo-a sob o controle do Estado.

Assim, foram criadas as organizações agrárias patronais, de caráter geral e unitário, dentre as quais se destacam, no âmbito nacional, a SNA (Sociedade Nacional da Agricultura), a CRB (Confederação Rural Brasileira), a SRB (Sociedade Rural Brasileira) e, posteriormente, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e a UDR (União Democrática Ruralista).

A SNA foi uma das primeiras associações representativas dos interesses dos agricultores. Fundada no Rio de Janeiro, em 1877, por agricultores, profissionais liberais e empresários do setor industrial, correspondeu a uma tentativa de se articular em face do novo poder republicano (HIDALGO DA SILVA, 1992).

Depois, com o fortalecimento da agricultura e da pecuária a SNA também se fortaleceu e se aproximou do governo, marcando presença na Constituição de 1934 e no Governo Vargas. A partir desta data, os dirigentes da organização passaram a influir, inclusive na elaboração das políticas econômicas relativas ao setor cafeeiro. Nos anos posteriores ao Estado Novo, a SNA participou ativamente na construção da CRB (Confederação Rural Brasileira), uma instituição verticalmente estruturada que continuou o trabalho iniciado pela SNA.

Em 20 de maio de 1919, foi fundada a SRB (Sociedade Rural Brasileira) formada basicamente por pecuaristas e cafeicultores de São Paulo, e tinha como meta a integração entre a agricultura, a indústria, o comércio exportador e o setor financeiro. Com a crise da década de 20, os produtores sentiram a necessidade de fortalecer a SRB para superar os problemas na agricultura, embora isto tenha causado um afastamento da associação do governo.

No entanto, como bem destacou Baltar (1990), “a SRB foi o resultado de um momento político em que a organização dos agricultores, implicados no

complexo cafeeiro, disputavam o controle e a hegemonia do Estado brasileiro” e assim, a referida associação adquiriu um peso político importante, vez que seus associados eram representantes de um dos seguimentos mais significativos da economia brasileira.

Na década de 60, o setor patronal sofreu um desfalque. Houve uma modificação da legislação sindical e o congresso aprovou o Estatuto dos Trabalhadores Rurais. Pequenos proprietários, parceiros e arrendatário deixaram sua filiação à CRB para formar uma nova organização a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), que defendia interesses opostos aos dos grandes proprietários.

Em resposta à criação da CONTAG e referendando os interesses da elite patronal foi criada, no mesmo período, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) em março de 1963.

Durante o regime militar o Manifesto dos Ruralistas, que se consubstanciava numa campanha anti-reforma coordenada pela CNA e pela SRB, condenava a proposta reformista do governo militar porque ela representava o ataque frontal do direito de propriedade e o perigo da socialização no campo (BRUNO, 1997, p. 44).

Com o declínio do regime militar houve uma forte disputa entre o patronato rural pela presidência da CNA.

Depois de 20 anos de ditadura, a estrutura legal da representação patronal agrária brasileira já não representava os distintos tipos de produtores, resultado do processo de modernização por que passou a agricultura, principalmente a partir do início da década de 70. Assim, a redemocratização e a profunda crise econômica que se abatiam sobre a economia brasileira fizeram com que piorassem as relações da CNA com o governo (ORTEGA, 1990, p. 25).

Dessa forma, aproveitando a debilidade da CNA para atender os interesses da classe patronal e, principalmente, com o objetivo de se opor ao movimento pela reforma agrária, surgiu a UDR (União Democrática Ruralista). Inicialmente congregava basicamente os grandes proprietários rurais e pecuaristas das regiões Norte e Centro-Oeste, mas que, sob a liderança de Ronaldo Caiado, rapidamente alcançou um número de associados muito superior ao das organizações agrárias existentes até aquele momento. A partir de sua criação, a UDR tornou-se a principal oposição aos trabalhadores no

período de redemocratização, desempenhando papel decisivo no destino da reforma agrária.

A criação da UDR¹⁶ começou a se formar durante o Congresso Nacional sobre a Reforma Agrária, em fins de junho de 1985, promovido pela CNA, em resposta à apresentação da proposta do PNRA em maio do mesmo ano, por José Sarney. No entanto, a efetivação da criação da entidade deu-se em Goiânia, após uma inflamada palestra na sede da Federação da Agricultura que reuniu Plínio Junqueira Júnior e Ronaldo Caiado (BRUNO, 1997).

Segundo este autor, analisando-se a união de Junqueira e Caiado, percebe-se que “a maior identidade entre os dois consistia na visão sobre a inevitabilidade da violência e na identificação do inimigo comum: a Igreja progressista e o Movimento Sem-Terra” (BRUNO, 1997, p. 51).

Combinando ações violentas com manifestações de massa a UDR vinha reavivar os princípios de uma forma de dominação apoiada no monopólio da terra e no controle do voto (ALMEIDA, 1987).

No confronto dos anos 80, Caiado simbolizou a exacerbação da violência e a intocabilidade da propriedade e estabeleceu novos significados à prática e a retórica patronal. Ela expressa o paradigma da contemporaneidade do atraso e do moderno como instrumento de dominação e de reprodução de classe (BRUNO, 2003, p. 306).

Num primeiro momento, a UDR definia-se, prioritariamente, pela garantia de defesa dos produtores rurais contra as invasões de terra e pela construção de uma identidade classista assentada na união e na lealdade de todos os produtores rurais contra a proposta do PNRA, uma vez que avaliou a política do governo favorável à luta pela terra e tal defesa foi proporcionada com muita violência, através do patrocínio à formação de milícias armadas e a organização de grupos paramilitares a serviço dos fazendeiros.

Esta “modernidade” da violência dos grandes proprietários de terra contra os trabalhadores rurais, se expressando no uso de helicópteros e de armas de longo alcance capazes de “lançar mil balas por minuto” e na substituição dos tradicionais capangas por milícias armadas formadas basicamente por ex-policiais militares, com salários bem mais altos que os da instituição de origem (BRUNO, 1997, p. 54).

¹⁶ Embora a UDR seja a entidade que mais se destacou, outras organizações patronais rurais foram criadas "contra as invasões de terra". Entre as mais significativas temos: o Pacto de União e Resposta Rural (PUR), a Sociedade do Sudoeste do Paraná (Socepar), a Associação de Defesa da Propriedade do Sudoeste Catarinense, a Associação dos Produtores Rurais do Sul do Pará, a Associação dos Empresários da Amazônia e a Associação de Defesa da Propriedade de Pernambuco.

Já neste momento inicial, a UDR apontava duas particularidades que constituíam seu perfil e a distinguiu das demais formas de organização e representação patronal, quais sejam, a formulação de estratégias e a priorização da ação voltada para o desdobramento da reforma agrária e da luta pela terra e a atuação, como entidade, fora dos canais legais de representação sindical patronal. Assim, a UDR vai gerar uma crise na representação sindical por suas características próprias e pela diversificação das intuições com interesses próprios.

A 'insubordinação' da UDR que se realiza fora dos quadros legais de representação e fora do aparelho do Estado é também a expressão de uma disputa por um maior espaço de poder e ampliação dos privilégios (BRUNO, 1997, p. 57).

A UDR vai mais longe. Ela criticava os partidos políticos e os políticos que "chegaram ao congresso com o apoio dos proprietários e que estão calados, acovardando-se com medo de serem taxados de retrógrados e que não atacavam uma reforma agrária mal planejada" (Revista Veja, 15 jun. 1986, citada por BRUNO, 1987). O que a UDR pretende não é, pelo menos em curto prazo, se organizar como partido político, mas substituir na prática a ação político partidária. Porém, é nítido que tal entidade se expressa em dois movimentos: um ruralista e outro político, mais abrangente.

Assim, a UDR passou a atuar em duas frentes contra uma possível reforma agrária a ser realizada na Nova República. Se por um lado ela investia em meios violentos para intimidar e cessar os movimentos sociais no campo, por outro lado ela passou a constituir os lobbies como forma de pressionar o governo central na esfera política.

Dois facetas marcaram a atuação da UDR na transição democrática: a participação nas eleições municipais e a prática de violência nas regiões de conflito de terra. No entanto, sua participação na política municipal foi caracterizada pelo amadorismo e pela inabilidade política. Seus dirigentes acreditavam ter representatividade política, mas foram incapazes de perceber que o processo político é muito mais abrangente. Ademais, é importante ressaltar que nem todos os grandes proprietários de terra aceitaram a tutela política da UDR.

Mesmo assim, a UDR avançou em muitos aspectos. Conseguiu ampliar suas regionais no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul, bem como conseguiu uma aproximação com os usineiros do Rio de Janeiro. Mobilizou e fortaleceu a UDR jovem e soube aproveitar habilmente da situação de endividamento dos pequenos produtores para intensificar o seu trabalho político nos centros agroindustriais e nas regiões de baixa expressividade dos movimentos sindicais.

Por outro lado a UDR não mediu esforços para atingir seus fins e, naquele momento, a maior preocupação era conter a proposta do governo de realizar uma reforma agrária ampla e massiva. Porém, com a derrota do PNRA e a garantia de que a reforma agrária não seria realizada e a certeza de que a sociedade pouco cobraria da Nova República, sobretudo pela repercussão da morte do Padre Jósimo¹⁷, inicia-se uma segunda fase da constituição da UDR, na qual ela vai se consolidar com maior expressão.

Nesta segunda fase, a UDR vai atuar prioritariamente pela atuação no campo jurídico, proporcionando aos proprietários de terra uma assessoria jurídica bem estruturada, formando um “arsenal” jurídico de apoio e defesa destes, orientando-os no recadastramento da propriedade, nas ações judiciais para obtenção de liminares contra as desapropriações, bem como montando um eficiente sistema de divulgação orientando os seus associados como prevenir-se das desapropriações e formando lobby para a Constituinte de 1987 (BRUNO, 1997, p. 59).

Outra meta da UDR era garantir que um maior número de pessoas a representasse no Congresso Constituinte.

É interessante ressaltar, neste momento, a presença marcante do lobismo no Brasil e o seu resultado tão eficiente quanto a violência realizada no campo, sobretudo num momento decisivo, onde se forma um Congresso Constituinte, cujas decisões serão de difícil reversão.

Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, em 1987 e 1988, um ator até então obscuro revelou-se no cenário político brasileiro; a sociedade (...). A articulação de distintos interesses no plano social, a movimentação política aberta dos mesmos com vistas a influenciar decisões, e o palco ungido para a sua atuação, novidades que o momento constituinte consagrou, cristalizaram mudanças importantes no relacionamento dos cidadãos com o Estado (VIANNA, 1994, p. 1).

¹⁷ O Padre Josimo Morais Tavares era coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e foi assassinado enquanto defendia posseiros de um ataque de jagunços em 1986.

Encontram-se aqui as pressões dos grupos de interesse, conhecidos como lobbies, exercidos junto ao Congresso Constituinte que mudou o rumo de muitas demandas legislativas, sobretudo exercendo função essencial no destino da questão agrária, muito discutida, mas contemplada sutilmente pela Constituição de 1988.

No entanto, a discussão sobre o *lobbying* não consiste em tarefa simples, uma vez que, apesar de ser um tema presente na mídia e relativamente bem documentado pela imprensa, não tem merecido estudos mais aprofundados e nem despertado o interesse da academia (ARAGÃO, 1994; RODRIGUES, 1982; TOLEDO, 1985). O desconhecimento sobre a atividade, o estigma de marginalidade que carrega, aliados à ausência de dados confiáveis, muitas vezes desencorajam os pesquisadores, contribuindo para manter a atividade de lobbying em uma espécie de limbo teórico, sendo tratado muitas vezes como sinônimo de tráfico influência ou corrupção, ou ainda como atividade exclusiva de grandes corporações que utilizam seu poder econômico para alcançar seus objetivos (OLIVEIRA, 2005).

Assim, não existem na doutrina-pátria muitos estudos a respeito do tema, mas pode-se afirmar ser o *lobbying*

o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país. Para isso, os grupos de pressão utilizam-se de uma cadeia multi-facetada de atividades que incluem coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. A pressão é o último estágio do lobbying e geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país (Graziano, citado por OLIVEIRA, 2005).

Apesar de presente na vida política norte-americana desde o final do século XIX, o *lobbying* inicia seu desenvolvimento no Brasil em meados da década de 70. Porém, deve-se ter em mente que em tal período não havia muito espaço para que os grupos de pressão participassem, já que o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas, havia se tornado atribuição do poder Executivo. Mesmo assim, a mídia passou a chamar de *lobbying* qualquer atitude que tivesse alguma relação com influência e convencimento, sem se importar com o caráter da representação de interesses (OLIVEIRA, 2005).

Com o fim do regime militar o congresso ganhou papel importante nas decisões, passando a ser reconhecido como espaço próprio da competição política, por isto passou a ser palco para a atuação do *lobbying*, sobretudo na Constituinte que ali se formara e desenvolvera seus trabalhos.

Interessante é ressaltar como os diversos grupos sociais saíram em defesa de seus interesses durante os trabalhos da Constituinte de 1987 e 1988. Em particular, os representantes das elites rurais que estavam vivendo um momento decisivo para o destino da questão agrária no Brasil, já que José Sarney anunciara, na imprensa, que iria saldar as promessas feitas ao país pela Aliança Democrática e implementaria uma reforma agrária como compromisso social da nação para com os "excluídos do campo".

Neste ponto surgiram as pressões dos grupos patronais rurais no Congresso Nacional com o fim de reverter, em favor dos membros que representavam as questões relativas à reforma agrária. Assim, merece destaque o papel que o legislativo adquiriu no Brasil contemporâneo.

Certamente a ninguém passou despercebida a revalorização do Congresso, com fim do ciclo militar; não só as funções parlamentares foram intensamente ampliadas pela Constituição, como modificaram-se os sistemas de interação entre os poderes da República (VIANNA, 1994, p. 4).

Assevera ainda Vianna (1994) que, neste momento, observa-se a redefinição dos centros de decisão, a abertura da participação a grupos antes excluídos, a revitalização dos partidos políticos e comissões parlamentares, o fortalecimento dos sindicatos e grupos de interesses, a atuação aberta de lobbies e a renovação dos canais de comunicação.

No Brasil, o regime presidencialista com seus conflitos latentes entre o Executivo e Legislativo, a estrutura partidária fraca e pouco enraizada na sociedade, constituiu um cenário favorável à prática lobista (VIANNA, 1994, p. 30).

Assim, não se pode ignorar a presença marcante do lobismo no período de redemocratização do Brasil, sobretudo na Assembléia Nacional Constituinte. Aliado à pressão exercida pela violência no campo praticamente manteve inalterada a questão agrária no Brasil, apesar de todo o esforço dos movimentos sociais e da aparente boa vontade do governo de promover uma reforma agrária mais profunda e consistente.

4. A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NA NOVA REPÚBLICA

A reforma agrária no Brasil, como já foi afirmado anteriormente, é um tema complexo e acima de tudo polêmico, pois os conflitos no campo estão arraigados na própria história do Brasil. No entanto, a expansão da produtividade e o aumento da capacidade produtiva agrícola, proporcionada pela chamada modernização da agricultura durante o regime militar¹⁸ geraram uma situação de exclusão e marginalização da população rural. Esta conjuntura deu ensejo a muita violência no campo e a mobilização de vários setores da sociedade pela luta por uma reforma agrária que atendesse aos interesses sociais e ao desenvolvimento do país. Se, no início do regime militar, a questão da reforma agrária era considerada “um problema técnico que merecia soluções técnicas”, na Nova República se apresentou para o Estado como uma questão social que exigia medidas sociais (BRUNO, 1997). Saliente-se que a Nova República foi precedida de crises de cunho econômico e social que acabou por romper a estrutura militar, fato claramente percebido na formação da aliança democrática, fruto de acordos entre o grupo dissidente e da oposição com o fim de evitar políticas radicais. No tocante à Reforma Agrária, a redemocratização deu ensejo à revitalização dos movimentos sociais rurais, colocando o tema em destaque. Tal fato, porém, deu ensejo a um

¹⁸ O Estatuto da Terra que surgiu como reconhecimento pela ditadura da questão agrária no país, foi interpretado de tal forma que se possibilitou que o processo de resolução da questão agrária qual se imaginava naquele momento, fosse montado sobre a idéia chave de modernização do latifúndio.

movimento contra-reforma por parte do patronato rural que, liderado pela UDR, tinha como objetivo principal impedir que a Reforma Agrária acontecesse. Assim, atuando em duas frentes, violência e lobby, o setor patronal rural iria se mobilizar para impedir que uma Reforma Agrária massiva e efetiva fosse concretizada na sociedade brasileira.

O período de transição ou redemocratização do Brasil foi marcado por vários acontecimentos importantes relacionados aos problemas no campo que refletiram nos principais acontecimentos, na época, ligados à reforma agrária: a elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária e a Constituinte de 1987/88.

Cumprido salientar, no entanto, que a queda do regime militar não foi uma ruptura brusca, mas um processo lento e gradual que desembocou com a cisão política ocorrida dentro do próprio governo militar.

Fato curioso e que merece destaque neste trabalho relaciona-se com a circunstância de os grandes proprietários de terra terem apoiado o golpe militar para impedir a realização da reforma agrária, porém, imediatamente após o golpe, o novo presidente, o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, apresentou ao Congresso Nacional uma lei de reforma agrária, qual seja o Estatuto da Terra. De outro lado, não se pode ignorar as oposições, os trabalhadores, as esquerdas, os movimentos populares, falando numa reforma agrária radical e invadindo terras. As medidas previstas no Estatuto da Terra, sobretudo, no que diz respeito à intervenção do Estado na reforma agrária e no desenvolvimento agrícola, pegou os grandes latifundiários de surpresa.

A reação a essas medidas logo se fez sentir. Anti-reformistas e latifundiários sentiram-se traídos pelos “ideais da revolução que apoiaram e respaldaram”. O golpe de 64 dera aparência de que o latifúndio – maior adversário do projeto reformista – saíra vitorioso. “Era o golpe da aristocracia”. O estatuto não deixou de ser uma tentativa de golpear a propriedade improdutiva e um setor de classe latifundiária retrógrada e profundamente conservadora, avesso de toda e qualquer medida que viesse a “arranhar” seus privilégios (BRUNO, 1997, p. 44).

Ressalta-se também que dentro do governo, os próprios militares acabaram se dividindo, uma vez que havia uma alternância de generais no governo cada qual com sua facção e um procurando destruir o outro, o que acabou por polarizar vários descontentamentos com o governo militar.

Além disto, a partir de 1973, a classe média, principal continente eleitoral do país, é atingida por uma crise econômica e começa a empobrecer. O resultado é que nas eleições seguintes o eleitorado votou maciçamente nos partidos de oposição, quase que extinguindo em algumas regiões o partido do governo. Para se manter, o governo desencadeou uma abertura política lenta e gradual. Tal fato deu ensejo ao surgimento de vários partidos políticos dentro da oposição: PMDB (com maioria do antigo MDB), PT (Partido dos Trabalhadores), PTB (tentativa de restaurar o antigo Partido dos Trabalhadores de Getúlio Vargas e João Goulart), PDT (Partido Democrático Trabalhista de Leonel Brizola) e PP (Partido Popular, formado pelos representantes da burguesia e por antigos militantes do partido do governo).

Frise-se, ainda, que o próprio setor patronal passou a ter problemas, pois havia acabado o “milagre brasileiro” e a crise do petróleo acelerou a crise econômica interna, ao mesmo tempo em que, os movimentos de resistência no interior das fábricas se intensificavam e explodiam em grandes greves, sobretudo na região industrial de São Paulo e Minas Gerais.

Como já fora afirmado, dentro do próprio governo havia certa tendência à “abertura política” que aliada a divergências internas culminou na realização de um pacto político entre governo e oposição. Tal fato pode ser notado na indicação de um governo civil, de composição com os setores de oposição, ou seja, Aureliano Chaves. No entanto, os militares do sistema de informações, sucessores da “linha dura”, tinham outro candidato, o general Octavio Medeiros, que teve sua candidatura pulverizada pelo general Golbery do Couto. Em retribuição, Octavio Medeiros inviabilizou a candidatura de Chaves. Resultado: saíram dois candidatos, do partido do governo à presidência, quais sejam, o coronel Mário Andreazza e Paulo Maluf. Como consequência o vice-presidente Aureliano Chaves passou a chefiar uma dissidência política no partido do governo que ficou conhecida como Frente Liberal. Esta teve apoio de um grande número de deputados no congresso e pôs fim ao poder de decisão do partido governista no Congresso. Destarte, Aureliano Chaves pode negociar um pacto político para eleger o presidente da República (por via indireta) e por fim ao regime militar (MARTINS, 1986, p. 87):

O novo regime instaurado em 1985 acabou confirmando os efeitos politicamente bloqueadores da arquitetura de alianças efetuadas pelos militares. Quando se apresentou a inviabilidade das eleições diretas para

presidência da República, ficou claro que o novo regime seria estabelecido em cima de acordos e composições partidários, tudo no fim das contas profundamente determinado pelas condições de revivescência do oligarquismo que os militares haviam assegurado.

Nota-se assim, que o regime democrático iniciado no ano de 1985 é fruto de um amplo acordo entre os militares e os segmentos conservadores do principal partido de oposição à ditadura militar – PMDB, tudo no sentido de se manter a continuidade do modelo econômico e de se evitar a implementação de políticas reformistas mais radicais (MARTINS, 1986, p. 164). O fim da ditadura militar, longe de resolver, apenas declinou a questão militar no Brasil.

Repetindo Tancredo, Sarney assinalou: “nós fizemos a transição não contra os militares, mas sim com os militares”. De fato, ainda antes da eleição de Tancredo/Sarney no Colégio Eleitoral, em novembro de 1984, os limites e o cronograma da transição e o papel dos militares já acertados entre os chefes da Aliança Democrática e o alto comando das forças armadas. Desde então o governo e os “seus” generais vem fazendo, a esse respeito, é nada mais é do que assegurar o papel político fundamental dos militares sob o novo regime, a sua condição de principal partido político da burguesia, como alias tem sido uma marca da “nossa” tradição histórica (NETO, 1987).

O cenário de desajustes sociais, já reportado alhures, repercutiu também no campo, e findo o período de exceção do regime militar, com o advento da Nova República, o tema da Reforma Agrária voltou à tona. Era uma exigência dos ares democráticos que se respiravam.

A proposta das organizações patronais (UDR, Confederação Nacional da Agricultura, Sociedade Rural Brasileira, Organização das Cooperativas do Brasil) defende os interesses individuais, a propriedade privada, o parcelamento da terra, os projetos de colonização e a integração das unidades familiares ao setor agroindustrial. A proposta dos trabalhadores (MST, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, Comissão Pastoral da Terra, Associação Brasileira de Reforma Agrária, Central Única dos Trabalhadores, entre outras) é baseada em relações de cooperação entre os trabalhadores diretos, formas alternativas de propriedade, organização do trabalho e distribuição dos produtos, processos democráticos de gestão do assentamento.

Para se dizer que a Reforma Agrária realmente aconteceria criou-se o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária (MIRAD) e José Gomes da Silva, histórico defensor da reforma agrária, juntamente com

Nelson Ribeiro, Ministro do MIRAD, foi encarregado de elaborar o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985.

Por outro lado, a maior conquista deste período foi a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte para o ano de 1986, para elaborar uma nova constituição e instituir uma nova ordem política brasileira, que fatalmente não poderia excluir a questão agrária.

Diante destes acontecimentos, a discussão acerca da implementação de uma política de reforma agrária se acirrou, mobilizando os setores sociais que há vários anos lutavam por uma reformulação na questão agrária no Brasil. Por outro lado, verificou-se a organização dos grandes proprietários de terra e empresários rurais, no sentido de impedir, a qualquer custo, a implementação de uma política dessa natureza, o que fez surgir, em 1985 a União Democrática Ruralista (UDR) principal organização articuladora da classe patronal neste momento da história brasileira.

4.1. O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)

Como advento da Nova República acompanhada de todas as expectativas e mudanças pré-anunciadas, em maio de 1985, Sarney e seus colaboradores mais próximos, marcaram presença no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais realizado pela CONTAG, em Brasília, apresentando, simbolicamente, a Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) aos trabalhadores rurais ali reunidos.

Sarney condenou publicamente a grilagem; sustentou que a desapropriação seria o instrumento prioritário da reforma; declarou que "iria aplicar medidas duras para evitar a violência dos conflitos, cujo ônus recaia sobre os desprotegidos posseiros" (Folha de São Paulo, 27 maio 1985) e anunciou que "os coronéis seriam enfrentados com dignidade e firmeza" (Jornal do Brasil, 29 maio 1985).

Com o anúncio do PNRA da Nova República, surgiram de imediato acirrados debates acerca do tema que provinham do próprio projeto, bem como pela repercussão imediata que causou nas elites patronais rurais.

O I PNRA deu início à movimentação contrária dos setores ruralistas que faziam parte do governo da Nova República visando a impedir sua

implantação. Como já foi abordada, a violência no campo cresceu brutalmente com a reação latifundiária à proposta do PNRA. Foi criada a UDR, que praticamente "militarizou" os latifundiários visando frear a implantação do plano (OLIVEIRA, 2005).

É preciso lembrar, antes de tudo, que o plano apresentado não era uma lei, na verdade não saiu do papel, mas uma proposta para discussão que enfatiza muito a necessidade de que todos os segmentos da sociedade participassem da discussão, uma vez que a questão agrária no Brasil se encontrava em um momento crucial e alguma atitude deveria ser tomada.

Antes de analisar a proposta do PNRA é necessário tecer algumas considerações. Em primeiro lugar, deve-se ter em vista que o referido plano foi apenas uma tentativa de aplicar o Estatuto da Terra que previa expressamente, em seu art. 34, a elaboração de um Plano Nacional de Reforma Agrária. Dentre outros objetivos, o PNRA deveria incriminar o latifúndio por dimensão improdutivo e determinados minifúndios anti-sociais, bem como desenvolver um programa de desapropriação para reforma agrária e colonização, principalmente nas zonas de conflitos sociais, com distribuição e redistribuição de terras.

Num segundo momento é preciso se que tenha em mente a distinção entre política agrícola e reforma agrária. A primeira refere-se às medidas de amparo da propriedade da terra e ao desenvolvimento da economia, ao passo que a segunda se consubstancia num conjunto de medidas que visam promover uma melhor distribuição de terra (MULLER, 1986).

Assim, preocupados com a questão agrária e com o planejamento fundiário, o recém-criado MIRAD (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário) e INCRA desenvolveram um extenso programa, elaborado pelo presidente do Incra José Gomes da Silva e subscrito pelo Ministro da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário Nelson Ribeiro.

Segundo Reydon (1986), a questão central do PNRA era o resgate da função social da propriedade, já trabalhada no Estatuto da Terra, ou seja, uma reforma agrária com o objetivo de atingir a justiça social e utilização social da terra. Na época, estimava-se que 41% da área aproveitável não estavam sendo utilizadas, bem como houve um aumento significativo dos conflitos no campo.

Neste contexto de lutas e redemocratização foi apresentada a proposta do I PNRA pelo Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, Nelson Ribeiro:

Honrando os compromissos assumidos pela Aliança Democrática, estamos apresentando, para o conhecimento e debate da Nação, a proposta para a elaboração do I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, com que a Nova República dá início ao resgate desta imensa dívida social perante a sociedade brasileira.

Já na introdução era ressaltada a necessidade de profundas mudanças na estrutura fundiária do país, que era tratada como uma questão social e política, bem como foram lembradas as inúmeras propostas¹⁹ referentes a uma reestruturação da questão agrária desde a Constituinte de 1946, que incorporou em nossa carta magna o imperativo de promover a “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Neste momento mister se faz tecer alguns comentários sobre a diferenciação de termos utilizados ao longo deste trabalho como: questão agrária, reforma agrária, política agrária e política fundiária. Seguindo os ensinamentos de Stédile (2005a), tem-se que o conceito “questão agrária” pode ser trabalhado e interpretado de diversas formas, de acordo com a ênfase que se quer dar a diferentes aspectos do estudo da realidade agrária, porém o vocábulo utilizado no texto compreende o conjunto de interpretações e análises sobre a realidade agrária brasileira, englobando neste contexto a reforma agrária, mas também a organização e luta pela posse, propriedade, uso e utilização das terras rurais no Brasil. A reforma agrária²⁰, por seu turno, deve ser entendida como uma revisão e novo regramento das normas disciplinando a estrutura agrária do País, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural. Já a política agrária se consubstancia no conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do

¹⁹ A proposta se refere ainda ao Plano Trienal (1961/63) que reconheceu a deficiência na estrutura agrária como empecilho para a expansão do mercado e da industrialização; a Emenda Constitucional n.º 10, de 30 de novembro de 1964, que visou a eliminação dos entraves ao cumprimento da reforma agrária, qual seja, a exigência de previa e justa indenização em dinheiro, substituindo pela indenização com Títulos Especiais da Dívida Agrária, bem como o Estatuto da Terra que há 21 anos mantinha-se inerte.

²⁰ Etimologicamente, reforma vem das palavras *re* e *formare*. Reforma significa mudar uma estrutura anterior, para modificá-la em determinado sentido. O prefixo *re* significa a idéia de renovação, enquanto *formare* é a maneira de existência de um sentido ou de uma coisa.

setor agrícola. Por fim, não se deve confundir política agrária com política fundiária, sendo esta entendida como um conjunto de providências de amparo à propriedade da terra que se destinam a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização e desenvolvimento do país. A política fundiária deve visar e promover o acesso à terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada (ALBUQUERQUE FILHO, 2000).

Retomando, o PNRA prosseguia fazendo um histórico da evolução da concentração fundiária no Brasil, realçando que o aumento da concentração de terras nas mãos de poucos era proporcional ao aumento dos conflitos e da violência no campo.

Por outro lado, a proposta²¹ tinha como objetivo a restauração da democracia e da efetiva aplicação do Estatuto da Terra que em seu parágrafo 1.º do artigo 1.º já definia reforma agrária e em seu art. 2.º, garantia a todos oportunidade à propriedade da terra, bem como ressaltava a função social da propriedade²².

Outros objetivos eram apresentados dentre os quais estava o fim dos minifúndios e dos latifúndios, viabilizando o aumento da produção e da produtividade agrícola, através da desapropriação de terras e do assentamento dos trabalhadores rurais. Na verdade, o plano inicialmente colocava que o latifúndio de forma geral poderia ser desapropriado, bem como dava prioridade para a desapropriação nas áreas de conflitos sociais e aquelas de grande densidade populacional de posseiros, parceiros, bóias-frias e arrendatários.

A proposta trazia a previsão de várias formas de apoio aos futuros assentados, como políticas de crédito, pesquisa, assistência técnica, educação

²¹ Assim, pode-se perceber que há uma identidade entre Estatuto da Terra e a atual proposta do PNRA. Na verdade esta era uma aplicação prática daquele.

²² Segundo o Estatuto da Terra, em seu art. 1.º, §1.º “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, o seu artigo 2.º reza “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei”. Tal artigo é completado por seu §1.º segundo o qual “a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem”.

para garantir um dos principais objetivos do plano que era exatamente o aumento da produção.

Outra questão importante levantada pelo PNRA era o relativo à indenização. Se esta fosse feita com base no preço de mercado, elevaria excessivamente o custo da reforma agrária, por isto previa que as indenizações fossem fixadas tendo por base o valor declarado pelos proprietários para efeitos de pagamentos do Imposto Territorial Rural (ITR)²³, que, diga-se de passagem, é muito menor que o preço de mercado. Tal fato seria uma penalização aos proprietários pela não utilização social da terra.

Quanto aos recursos despendidos para cobrir a primeira etapa do plano, a proposta do PNRA previa que quase 80% do valor das indenizações seriam pagos com Títulos da Dívida Agrária (TODA's), resgatáveis em até 20 anos, o que naquele momento não seria um ônus para o Estado (REYDON, 1986, p. 11).

A ambiciosa proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tinha como meta assentar 7,1 milhões de famílias até o ano 2000, bem como pretendia, nos quatro anos do governo Sarney, assentar 1,4 milhão de famílias, assim, distribuídas: 100 mil no primeiro ano, 300 mil no segundo, 450 mil no terceiro e 550 mil no último ano de governo. Para alcançar tais metas o plano propunha uma reforma agrária vigorosa e massiva, visando à correção das distorções históricas sendo apresentada como um programa de governo na sua totalidade, não se restringindo apenas a um Ministério. Todo um conjunto de políticas governamentais (fiscal, cambial, de crédito, energética, de preços, de comercialização, de importação e de exportação) deveria se comprometer com o plano, pois este, na opinião de seus elaboradores, não se trata de mera reorientação da política fundiária posta em prática pelo sistema anterior, mas de uma intervenção efetiva no sentido de alterar o perfil da distribuição da propriedade da terra no Brasil. Dessa forma, o instrumento básico para garantir a função social da propriedade seria a desapropriação por interesse social.

O plano previa também intervenção específica nas áreas de conflitos sociais e que caberia ao MIRAD/INCRA a atividade permanente de identificação de áreas de tensão e organização para dar respostas rápidas aos

²³ Conforme os cálculos feitos pelo PNRA este valor geraria em torno de 60% do valor de mercado (REYDON, 1986, p. 11).

conflitos, simplificando os procedimentos que levassem a desapropriação da área para assentamentos dos trabalhadores ou a adoção das medidas que fossem mais convenientes.

Ao mesmo tempo, a proposta reservava ao Judiciário um papel relevante na realização da justiça no meio rural, cabendo a este viabilizar, em conjunto com o Ministério da Justiça, a celeridade dos procedimentos e a implementação de mecanismos tendentes ao aparelhamento eficaz de uma Justiça Agrária.

O PNRA previa várias ações para os quatro anos do governo Sarney dentre as quais, destacavam a contenção do processo de expansão do latifúndio (medidas de combate à apropriação de terras com fins especulativos); a garantia da destinação social das obras públicas no campo; o atendimento às demandas sociais mais urgentes, visando à implementação de um setor reformado de dimensões significativas.

O trabalho de contenção do latifúndio compreendia basicamente as medidas contra a apropriação de terras com fins especulativos e a correção das políticas setoriais, inclusive os seus programas especiais e seu ajustamento aos objetivos da reforma agrária. O atendimento às demandas sociais mais urgentes incluía medidas que visavam à solução dos conflitos e o combate à violência no campo (desapropriação prioritária das áreas de conflito) e ações que buscavam estancar o êxodo desordenado de trabalhadores das áreas de minifúndios ou a expulsão massiva em áreas de latifúndio.

Para definir as áreas prioritárias de reforma agrária, o PNRA reproduziu o art. 43 do Estatuto da Terra e seu parágrafo 1.º, segundo o qual:

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária, visando definir:

I – as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios;

II – as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorram tensões nas estruturas demográficas e agrárias;

III – as regiões já economicamente ocupadas em que predomine economia de subsistência e cujos lavradores e pecuaristas careçam de assistência adequada;

IV – as regiões ainda em fase de ocupação econômica, carentes de programa de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras.

§1.º Para a elaboração do zoneamento e caracterização das áreas prioritárias, serão levados em conta, essencialmente, os seguintes elementos: a) a posição geográfica das áreas, em relação aos centros econômicos de várias ordens, existentes no país; b) o grau de intensidade de ocorrência de áreas em imóveis

rurais acima de mil hectares e abaixo de cinquenta hectares; c) o número médio de hectares por pessoa ocupada; d) as populações rurais, seu incremento anual e a densidade específica da população agrícola; e) a relação entre o número de proprietários e o número de rendeiros, parceiros e assalariados em cada área; e f) outras medidas destinadas a atender a peculiaridades regionais.

Por outro lado, a reforma agrária proposta pelo PNRA pretendia modificar substancialmente o uso e a posse das terras e as relações de trabalho. Em primeiro lugar iria equacionar democraticamente os problemas da posse da terra, ofertando aos que trabalham na terra (posseiros, arrendatários, parceiros, assalariados, ocupantes e pequenos proprietários) com área insuficiente, uma redefinição de suas relações com os meios de produção e trabalho, prevendo, ainda a participação dos assentados na consolidação de formas adequadas de organização sócio-econômica dos beneficiários. Em segundo lugar, o plano levava em conta a heterogeneidade das situações concretas, por isto que apenas apontava alternativas que teriam como ponto de partida a vivência com os trabalhadores, dentre as quais se destacavam: a unidade familiar; a unidade de proprietários em comunhão e as unidades associativas ou unidades mistas.

Cumprido salientar ainda que a proposta valorizou a participação ativa da sociedade civil na política agrária do país através dos sindicatos, instituições, associações, grupos e movimentos da Sociedade civil, demonstrando o reconhecimento pelo Estado das suas identidades específicas, do seu direito à autonomia e à representação direta de seus interesses.

Segundo Graziano da Silva (1986, p. 70), para conseguir seu intento o MIRAD propunha quatro tipos de programas de ação:

- a) Programa básico: que é o assentamento de trabalhadores rurais nas terras que vierem a ser desapropriadas dos latifúndios; o acesso a terra deverá ser realizado imediatamente “mediante um processo seletivo expedito a ser conduzido em conjunto com as organizações de trabalhadores rurais”.
- b) Programas complementares: a regularização fundiária (se considerara a adoção do instituto de concessão de uso), a colonização (não serão abertos novos projetos nos anos de 1986/87 e será intensificada a fiscalização sobre os projetos particulares) e a tributação progressiva da terra (com penalidades para quem não pagar os impostos em dia).
- c) Programas de apoio: Cadastro Rural (atualização dos dados do Cadastro de Imóveis; reativação do Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, que permitiria somar todas as terras possuídas no país pelo mesmo dono; e do Cadastro de Arrendatários e Parceiros; e implementação do Cadastro de Terras); apoio jurídico (através de convênios com os sindicatos rurais).

- d) Programas especiais: política de apoio á produção e organização dos assentamentos (inclusive com crédito em condições especiais de juros e correção monetária); desativação do GETAT; reorientação dos programas de pesquisa agropecuária, assistência técnica, educação e formação profissional para atenderem os beneficiários da reforma.

Assim, em princípio previa medidas de urgência, quais sejam: acelerar o processo de demarcação de todas as áreas indígenas, as terras indígenas, patrimônio histórico, físico e cultural inviolável, devem ser protegidas e defendidas por toda a sociedade e promover levantamento fundiário nas áreas de conflito, apresentando soluções articuladas com outras medidas previstas neste PNRA.

Porém, em médio prazo, previa o controle e impedimento das invasões de território indígenas e o acionamento de instrumentos de órgãos penalizadores para os casos de comprovada invasão e apossamento ilegítimo.

Por fim, havia as medidas decorrentes, como a redefinição do sistema de cadastramento e adoção de outros critérios para o preenchimento de informações acerca dos imóveis rurais; o estabelecimento de níveis de integração com o Cadastro do INCRA pela montagem de um projeto intitulado de “Cadastramento de Imóveis Rurais confinantes e incidentes com áreas indígenas”; o estabelecimento de mecanismos de vigilância e controle permanente dos imóveis confinantes, visando delinear uma larga ação preventiva face aos conflitos de terras e freqüentes invasões; e também a unificação das bases cartográficas em que forem plotadas as áreas indígenas, visando agilizar as formas de apoio ás decisões relativas ao processo técnico administrativo e político das demarcações dessas áreas.

Existia na proposta a previsão de uma maior interação entre os governos estaduais e federal na execução da reforma agrária, sendo que os Estados seriam estimulados e convidados a participarem da execução da reforma agrária em todas as suas fases, além daquilo que era de sua competência, como a discriminação das terras devolutas estaduais. Os Estados poderiam celebrar convênios no sentido de executar projetos de assentamentos, bem como outras tarefas poderiam ser delegadas. Assim, neste processo de descentralização, os Estados se comprometeriam a seguir as diretrizes e orientações do Plano e contemplariam, na ação dos seus organismos executores, o critério da participação dos benefícios da reforma.

Segundo o PNRA a gravidade e extensão dos conflitos de terras em todas as regiões do país exigiam ações imediatas previstas no plano:

- a) Medidas imediatas direcionadas à resolução dos conflitos sociais: análise dos levantamentos de conflitos de terra feitos por diferentes entidades, procurando uniformizar o sistema de coleta e tabulação dos dados; seleção e hierarquização dos problemas (desapropriação por interesse social da área objeto de litígio; organização dos assentamentos e quantificação de possíveis excedentes e seleção de novas áreas visando à desapropriação e incorporação no processo de reforma agrária).
- b) Medidas imediatas de apoio ao Programa de Assentamentos dos Trabalhadores Rurais: a desapropriação imediata das áreas cujos processos já estejam concluídos; suspensão imediata dos processos de licitação de terras arrecadadas pelo INCRA, com vistas à sua utilização para assentamentos dos trabalhadores; cancelamento imediato das concessões de terras públicas já autorizadas, mas ainda não efetivadas; suspensão imediata das concessões de terras públicas pelo período de um ano até que o MIRAD/INCRA tome uma decisão definitiva quanto ao destino das terras; corte de todos os recursos destinados pelo INCRA à transferência de trabalhadores de uma região para outra via cooperativa ou empresas de colonização e revisão de todas as concessões de grandes extensões de terras públicas feitas nos últimos cinco anos a grupos econômicos ou colonizadoras particulares.
- c) Medidas imediatas relacionadas à colonização: o levantamento executivo da situação atual dos projetos de colonização e assentamentos do INCRA; completo levantamento da situação dos loteamentos dos projetos de colonização e dos projetos de imigração e assentamento dos órgãos fundiários estaduais, das superintendências de desenvolvimento regional, de autarquias federais, bem como dos projetos de colonização do GETAT na área de projetos especiais e sugestão de medidas para a adequação ao projeto governamental de reforma agrária; unificação pelo INCRA das bases cartográficas de plotagem das áreas de pretensão das empresas estatais, autarquias e companhias particulares e das áreas requeridas pelos ministérios por meio de decreto presidencial; e levantamento das áreas cadastradas em nome de empresas privadas de colonização e de empresas com projetos agropecuários.
- d) Medidas imediatas de caráter legal: a elaboração de Projeto de Lei, a ser submetido ao Congresso Nacional determinando que antes de qualquer despejo ou desocupação judicial incidente em imóveis rurais, o INCRA necessariamente seja cientificado para manifestar interesse na desapropriação da área ou reassentamento dos ocupantes, pelo prazo previsto em lei; providências imediatas em ação conjugada com o Ministério da Justiça e governos Estaduais para a desativação de milícias privadas e o desarmamento nas áreas de latifúndio; cobrança dos débitos do ITR, dando prioridade aos maiores latifúndios; condições para a liberação de financiamento e incentivos às empresas já instaladas ao comprovado cumprimento das obrigações sociais trabalhistas, bem como à fixação do trabalhador rural na terra em que reside e cultiva, em obediência ao decreto-lei n.º 70.430; efetiva aplicação da “lei dos sítios” (Estatuto da Lavoura Canavieira – decreto 57.020); reexame da legislação e das políticas com relação ao loteamento urbano em áreas rurais; revisão das portarias do GETAT. Enfim, o PNRA retomava o cumprimento de leis há muito esquecidas como o Estatuto da Lavoura e o próprio Estatuto da Terra e previa providências, no sentido de internalizar e apoiar o plano apresentado pelo governo.
- e) Medidas imediatas de apoio à elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária: o levantamento dos Polígonos das Secas, das áreas de latifúndio em torno dos açudes públicos, em raio de 10 quilômetros, visando o assentamento de trabalhadores rurais e o acesso à água aos produtores e comunidades circunvizinhas e o levantamento das terras inaproveitadas dos

baixos e vales úmidos para assentamentos de trabalhadores rurais (PNRA, citado por LEAL, 1986).

Em sua parte final, o PNRA previa os recursos e fontes de financiamento para a efetivação das medidas propostas, uma vez que a Constituição estabelecia que as desapropriações deveriam ser efetivadas mediante justa indenização e o poder judiciário entendia que a justa indenização correspondia ao valor fixado em perícia levada a efeito no curso da ação de desapropriação. No entanto, a proposta entendia que a “justa indenização” deveria ser apurada em face da natureza da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, que se constituía numa sanção do Estado à infringência de dispositivo legal que condiciona a propriedade privada ao exercício de uma função social. Assim, deveria haver uma revisão do entendimento do Poder judiciário, no sentido de reconhecer as peculiaridades deste tipo de desapropriação.

Desta forma, o plano trazia ainda um cálculo aproximado dos custos para o alcance das metas propostas e previa que para a captação de recursos o PROTERRA/FUNTERRA não deveria adquirir terras mediante compra, mas mediante a desapropriação, sendo os recursos utilizados na indenização das benfeitorias, uma vez que as terras seriam pagas em TDAs, regatáveis até em 20 anos, como fora dito anteriormente. Os recursos alocados já estariam assegurados no orçamento do Projeto Nordeste e se destinariam à compra de terras. Além disso, o INCRA dispunha de convênios assinados com a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e com os estados da região, no Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário do Nordeste e nos convênios assinados entre os Estados e o BNDES. O PNRA apresentava, ainda, fontes alternativas viáveis como a obtenção dos recursos dentro das fontes orçamentárias, ou seja, FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social) (50%), e os outros 50% seriam distribuídos entre o PIN (Programa de Integração Nacional) e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste) e excessos de arrecadação do tesouro nacional.

Esta foi a proposta apresentada no governo Sarney no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais como o Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República.

Embora a decisão do presidente José Sarney de implantar “uma reforma agrária democrática” a fim de promover a justiça social e ao aumento de produtividade não fosse inovação, uma vez que já estava previsto na Constituição, no Estatuto da Terra e outras leis em vigor (REALE, 1985, p. 31), não se pode negar que uma reforma agrária nos termos da proposta do PNRA pegou muita gente de surpresa e a reação logo se fez sentir, fazendo cair por terra a avaliação de que o país “estava maduro” para aceitar e levar adiante uma política dessa natureza.

Assim, os anti-reformistas e os grandes proprietários, sentindo-se ameaçados, se organizaram em classe e compuseram-se em alianças entre si porque viam na proposta do PNRA a “infração” do Estatuto da Terra, a possibilidade de desapropriação das terras “produtivas”, a violação do direito de propriedade e o retrocesso político (BRUNO, 1997).

Ao mesmo tempo, no campo, em especial nas áreas de conflitos, os grandes proprietários organizaram em grupos de resistência e solidariedade e formaram milícias para defesa da classe e da sociedade, na opinião dos mesmos.

Com a formação dos grupos de solidariedade, há o recrudescimento da retórica e da prática da violência. E o que se vê, nas páginas dos jornais, é sua defesa como o “único meio eficaz para reter as invasões”, bem como a formação de milícias armadas com o objetivo de fazer “justiça com as próprias mãos”. Para os proprietários e empresários rurais, é impensável um “Pacto de Solidariedade”, sem o compromisso de todos com a violência, a compra de armas e a formação de milícias. Apostava-se no deslanchar de uma “verdadeira guerra no campo”. E a formação de grupos de defesa teria como objetivos a compra de armas para se “proteger” das “invasões” de terras, e o enfrentamento direto com os “sem-terra” e os seus “aliados” (BRUNO, 2003, p. 301).

Assim, pode-se dizer que a Nova República foi um período em que se tentava mostrar para a sociedade que se queria uma reforma agrária, por isto não houve repressão direta por parte do governo aos movimentos sociais que atuavam neste sentido. No entanto, as organizações patronais saíam em defesa da propriedade, sobretudo, a UDR, que tinha como meta reprimir os movimentos sociais que promoviam a reforma agrária e fazer pressão sobre o governo para que este não levasse adiante sua política voltada para a questão agrária (STÉDILE; FERNANDES, 2000, p. 67).

Não se pode esquecer que a grande imprensa muito contribuiu para reforçar o discurso sobre o radicalismo da proposta e a possibilidade de um

retrocesso político e da volta dos militares ao poder, atemorizando, assim, a classe média, para quem qualquer sacrifício valia a continuidade da transição, seja ela qual for. Os jornais da época exaltavam exemplos do fracasso das experiências reformistas na América Latina e do sucesso da política de modernização do Brasil.

Nos anos 80, a imprensa quase sempre se posicionou explicitamente a favor da grande propriedade como modelo de eficácia econômica e produtiva mostrando-se hostil aos argumentos que fundamentavam as várias vertentes do discurso reformista em favor de uma reforma agrária: defendeu a idéia de uma reforma agrária como uma política "anacrônica" e "atrasada", foi contra a desapropriação das terras como instrumento prioritário da reforma, questionou a eficácia da agricultura familiar e a constituição de setores reformados e deu substância à discussão da reforma agrária como expressão do comunismo e da estatização do campo. A grande imprensa também exacerbou a força da mobilização patronal rural e fez apologia da União Democrática Ruralista (UDR), ainda quando não se tinham claros seus contornos procurando desqualificar os mediadores dos trabalhadores rurais, em especial a Igreja progressista e o MST (BRUNO, 2003, p. 293).

É neste contexto que merece destaque a UDR, entidade patronal que surge com o compromisso explícito de defender, a qualquer custo, seus associados e a propriedade privada, dando ensejo a verdadeiras guerras no campo. A UDR defendia a urgência de uma resposta às ocupações de terra e às propostas do governo e usando de violência e chamando a classe patronal à mobilização, ofereceu aos seus associados, assistência integral, de qualquer natureza, e incentivou a formação de milícias privadas, em defesa da propriedade. Assim, organizou e comandou a luta contra a reforma agrária, seja fazendo frente ao governo, seja proporcionando a violência no campo, no sentido de conter no Congresso a proposta feita pelo governo.

A UDR tinha uma postura extremamente radicalizada, não só diante da proposta do PNRA, mas diante do movimento social dos trabalhadores rurais. Utilizando-se da retórica da modernidade, da defesa intransigente da propriedade privada e da unidade do "produtor rural autêntico", a UDR procurou combinar o uso e o abuso da violência, inclusive com assassinatos de lideranças dos trabalhadores rurais, com pressão política e uma campanha agressiva de divulgação de suas posições (as idéias de Caiado na luta da UDR, O Estado de São Paulo, 12 out. 1986, UDR, Arquivo CPT). Desse modo, tornou-se uma entidade diferente e alternativa em relação às existentes, pois articulou-se como um movimento, ultrapassando as clivagens setoriais e

corporativas e os limites tradicionais de representação de classe (MACIEL, 2005, p. 179).

Ademais, a firmeza com que a então direção do INCRA mostrava ao pretender executar a Reforma Agrária nos termos do PNRA apavoraram os latifundiários, que se organizaram, principalmente, em torno da União Democrática Ruralista e fizeram leilões de gado para arrecadar fundos, armaram-se e partiram para o confronto. “Sarney recuou e arquivou a reforma agrária e o PNRA, com as desculpas de sempre” (BARBIERI, 2000, p. 14).

De modo geral, a postura do governo da Nova República, na imprensa, foi a de condenar duramente as "invasões" e os "invasores", classificando-as como ilegais e ameaçando-os com o Código Civil. E, ante a virulência da reação patronal, Sarney e seus colaboradores mais próximos – cada vez mais defensivos, apaziguadores e conciliadores – pedem desculpas à sociedade e aos proprietários pelos equívocos e mal-entendidos dos pronunciamentos oficiais e ambigüidades da Proposta de PNRA, empenham-se em acalmar os ânimos das lideranças patronais rurais, garantindo-lhes que o "direito de propriedade será respeitado a qualquer custo", e imediatamente acenam com a possibilidade de prorrogação do prazo para discussão do PNRA (BRUNO, 2003, p. 293).

Em sua forma original, o primeiro PNRA foi um marco histórico e uma referência para qualquer plano futuro. No entanto, vendo seu Plano totalmente desfigurado pela pressão dos latifundiários e com a complacência do presidente José Sarney (1985-1989), José Gomes acabou se demitindo da presidência do INCRA. Como resultado, quatro anos depois os números alcançados eram mais que modestos: 82.689 famílias assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares (BALDUÍNO; CANUTO, 2004).

Assim, em outubro de 1985, o PNRA é instituído por decreto presidencial, porém totalmente alterado em relação à sua proposta original. Entre as principais medidas contraditórias com o plano original constavam privilégios pelas soluções negociadas para cada caso de desapropriação; a isenção da possibilidade de desapropriação dos “latifúndios produtivos” que cumprissem sua função social ou que tivessem grande incidência de arrendatários e parceiros e a subordinação da aplicação do PNRA aos Planos Regionais de Reforma Agrária (PRRA's – Programas de Reforma Agrária), a ser elaborados em cada estado e posteriormente apresentados para aprovação presidencial (MEDEIROS, 1989, p. 196-197).

Com o decreto n.º 91.766, de 10 de outubro de 1985, a Nova República estabeleceu a sua política para o campo: o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O texto pode ser definido como uma ata de rendição da Nova

República às exigências *do novo latifúndio*. Nada tem a ver com a proposta de plano apresentada por Sarney no IV Congresso dos Trabalhadores Rurais. O conteúdo do Decreto está definido com limpidez neste comentário do Sr. Abreu Sodré, publicado *na Folha de S. Paulo* na ocasião: "O PNRA de um lado reservou à iniciativa privada o papel preponderante na implantação da reforma agrária; e de outro deu aos proprietários rurais a oportunidade de realizá-la por sua própria iniciativa". O Dr. José Gomes, então presidente do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), entendeu o recado e demitiu-se. A partir de então a proposta de reforma agrária da Nova República se converteria numa fraude às aspirações dos trabalhadores brasileiros (PEREIRA, 1988).

Em abril de 1986 são apresentados os PRRA's para aprovação presidencial, porém o presidente não os assinou alegando sua necessária revisão. Estas alterações abriam brechas para que os proprietários com terras em vista de desapropriação pudessem obstaculizar o processo por meio de diversos mecanismos, como veto na indicação de áreas desapropriáveis pelas comissões agrárias estaduais, órgãos técnico-consultivos com poder de indicá-las; pressão política sobre o governo e ações administrativas junto ao INCRA ou mesmo na justiça para reverter processos de desapropriação (MEDEIROS, citado por MACIEL, 2005, p. 180).

No tocante ao destino do processo de reforma agrária em andamento, MACIEL afirma que

Na mesma época o Gabinete Civil da Presidência da República boicotou sistematicamente os pedidos de desapropriação de terras feitos pelo MIRAD e pelo INCRA e que dependiam de aprovação presidencial, "engavetando-os" sem apresentá-los ao presidente ou mesmo não os publicando no Diário Oficial após assinatura. Como se sabe, a partir de fevereiro de 1986, a chefia do Gabinete Civil passou a ser ocupada por Marco Maciel, representante político das oligarquias do Nordeste, criado pela Ditadura Militar, onde exerceu importantes cargos em sucessivos governos. Aliás, dentro do governo, Marco Maciel foi o responsável pela elaboração do chamado "Plano Mestre", que conduzia na prática a política de reforma agrária privilegiando a conciliação com os proprietários (Medeiros, 1989, p. 198). O próprio presidente da UDR, Ronaldo Caiado, reconheceu em entrevista que as alterações nos PRRA's feitas pelo ministro Marco Maciel em consonância com a orientação da entidade significaram uma vitória política (Caiado diz que UDR cresce e quer eleger constituintes, Folha de São Paulo, 07 jun. 1986, UDR, Arquivo CPV) (MACIEL, 2005, p. 181).

O que nos interessa concluir é que, apesar de toda a movimentação dos movimentos sociais ligados à questão agrária e da proposta inicial de um plano que efetivamente modificaria a estrutura agrária do país, o problema do acesso a terra continuou sem solução.

4.2. A reforma agrária na Constituinte de 1987/88

Como já foi dito anteriormente, uma das maiores conquistas da Nova República foi a convocação da Assembléia Nacional Constituinte para a elaboração e promulgação, em 1988, da nova Constituição do país. A Constituição de 1988, de índole democrática, veio à tona após o fim de 21 anos de ditadura militar, num período de muitas incertezas. Assim, neste momento de transição democrática a constituinte de 1987/88 assumiu papel de extrema importância no cenário político, econômico e social brasileiro e constituiu uma das grandes vitórias da democracia no país. É importante frisar o papel de uma Constituição dentro de um país para se poder compreender o quão especial é o momento histórico de sua elaboração. Primeiramente, há que se destacar que o poder estatal não é capaz de *per si* sofrer limitações, essas advêm do ordenamento jurídico que impõe limites no sentido de legitimar o poder e via de conseqüência o seu exercício. Neste sentido, a Constituição enquanto norma maior que estrutura e organiza um Estado, apresenta um sentido primário que é o de lei fundamental ao Estado e ao seu povo, ditando ao primeiro os limites de atuação, como forma de proteger ou tutelar o segundo (CHIMENTI, 2005, p. 1).

Em 28 de junho de 1985, o então Presidente da República, José Sarney, enviou ao Congresso Nacional, uma proposta de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, que resultou na Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985. Assim, o ato convocatório, acompanhado de concessão de anistia, dispunha nos três únicos artigos da emenda ao texto da constituição, que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reunissem, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1.º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 457).

Segundo Moraes (2002, p. 54), a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) é uma das formas básicas pela qual se expressa o poder constituinte. Este é “a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado”. Assim, a titularidade do poder constituinte liga-se à idéia de soberania do Estado, uma vez que será através do exercício do poder constituinte originário que se estabelecerá a sua organização

fundamental. No entanto, modernamente é predominante o entendimento que a titularidade do poder constituinte pertence ao povo²⁴ (FERREIRA FILHO, 1985, p. 15).

Cumprindo salientar, seguindo os ensinamentos de Silva (1989, p. 28) que no caso da nossa Carta Magna a própria convocação da ANC (Assembléia Nacional Constituinte) já sinalizava um recuo político, vez que a Emenda Constitucional ao propor aos “membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais que se reunissem unicameralmente” na verdade estaria propondo um Congresso Constituinte e não uma verdadeira ANC. Tratava-se, portanto, de uma ANC impura, pois os seus membros além de se dedicarem à elaboração da futura Constituição, faziam parte do governo de transição, ou seja, era na verdade um congresso constituinte, pois terminada a tarefa de elaboração do texto constitucional, continuaram a atuar como Congresso Nacional.

Assim, marcada por sério vício na origem, formou-se uma ANC não exclusiva²⁵:

A convocação de uma ANC não-exclusiva gerou a primeira ruptura entre progressistas e conservadores. Ao assumir o compromisso de que a ANC não seria exclusiva, que foi cumprido por Sarney, Tancredo acalmou os receios dos militares e dos líderes do PFL contra um possível radicalismo de uma Constituinte exclusiva e soberana. O fato de não ser exclusiva também permitiu a participação de 23 senadores "biônicos"²⁶, nomeados durante o regime militar (SOUZA, 2001, p. 523).

Prosseguindo os trabalhos, em 18 de junho de 1985, foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) pelo decreto n.º 91.450. Desta forma, o jurista Afonso Arinos de Melo Franco assumiu a presidência da referida Comissão, composta por 50 membros, os chamados “notáveis”, que se incumbiram da tarefa de desenvolver pesquisas e estudos

²⁴ Neste sentido determina o parágrafo único do artigo 1.º da Constituição Federal de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

²⁵ No final de 1985, travou-se um grande debate em torno da escolha entre duas espécies de Assembléia Constituinte: a) a Assembléia Constituinte autônoma ou exclusiva; b) a Constituinte congressual ou Congresso com poderes constituintes. A Assembléia Constituinte autônoma seria eleita, exclusivamente, para fazer a Constituição, dissolvendo-se em seguida à promulgação desta. A Constituinte congressual seria aquela que resultaria de uma Câmara e de um Senado que se instalariam, inicialmente, para fazer a Constituição (como Assembléia Constituinte). Terminado esse encargo, continuaria como Câmara e Senado, cumprindo os cidadãos eleitos o mandato de deputado ou senador, em seguida ao mandato constituinte (HERKENHOFF, 2002).

²⁶ Um de cada três senadores representantes dos Estados-Membros era eleito de forma indireta pelas Assembléias Estaduais. Este senador eleito de forma indireta ficou conhecido pela epígrafe de senador biônico.

fundamentais no interesse da nação, bem como se empenharam em elaborar um anteprojeto constitucional, documento ultimado e entregue ao presidente José Sarney em 18 de setembro de 1986. Tal documento foi recebido pelo governo como um documentário e não propriamente um anteprojeto e ao invés de remetê-lo à futura constituinte, como era de se esperar, José Sarney simplesmente o enviou, por despacho presidencial ao Ministério da Justiça, onde provavelmente fora arquivado (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 458).

No dia 15 de novembro de 1986, o povo compareceu às urnas para eleger 487 deputados e 72 senadores, que, em 1.º de fevereiro de 1987, comporiam a Assembléia Nacional Constituinte, incumbida de elaborar a próxima Constituição do Brasil. As eleições de 1986 ocorreram no auge da euforia com o aparente sucesso do Plano Cruzado, gerando pouco debate em relação à Constituinte. O PMDB e o PFL²⁷ reunidos asseguraram quase 80% dos membros da ANC e os partidos considerados progressistas (PT, PDT, PSB, PC do B e PCB) tiveram juntos 9,5% dos membros (MACIEL, 2005, p. 183).

Frise-se, no entanto, que a questão agrária no Brasil passava por um momento crucial e continuava num grande impasse, vez que, vencido o PNRA e esvaziada a perspectiva reformista dentro do governo, as classes dominantes agrárias começaram a se movimentar para garantir a defesa dos seus interesses na Assembléia Constituinte, procurando ampliar sua capacidade de interlocução política junto à sociedade e junto às outras classes do mundo rural, combinando os contatos junto aos partidos, ao governo e à Constituinte com a criação de articulações suprapartidárias e grandes manifestações públicas. Além da defesa do direito de propriedade, centro de sua estratégia ofensiva, as entidades representativas do patronato rural passam a defender a criação de uma política agrícola pelo governo, que implicasse numa política de financiamento e numa política de preços (MACIEL, 2005).

Diante da perspectiva da elaboração de uma nova Constituição, os movimentos sociais ligados à reforma agrária se articularam para marcar

²⁷ A força do PMDB e do PFL, que foram, também, os principais fiadores da transição, poderia levar a crer que a elaboração da Constituição seria uma tarefa relativamente fácil. Mas não só isso não aconteceu, como também os partidos tidos como progressistas conseguiram aprovar muitas de suas demandas.

presença na Constituinte²⁸. Em 29 de outubro de 1985, a CONTAG enviou à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) ou Comissão Afonso Arinos um documento com dez propostas relativas à questão agrária, dentre as quais se destacavam: a proposta de uma reforma agrária ampla e massiva que eliminasse o latifúndio; a desapropriação para fins de reforma agrária, de natureza punitiva pelo caráter anti-social e paga em TDAs e a adoção do Instituto da Perda Sumária das terras para fins de reforma agrária nos termos da lei.

A Igreja Católica, comprometida com a realização de uma Reforma Agrária eficiente, reafirmou seu posicionamento perante a Constituinte, sobretudo na XXIV Assembléia Nacional da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), onde foi apresentado um documento intitulado “Exigências Cristãs de uma Nova Ordem Constitucional”. Este documento destacava a função social da propriedade, bem como condenava a concentração da propriedade fundiária e a intocabilidade, defendendo a realização de uma justiça social através de uma reforma agrária urgente ampla e massiva (GOMES DA SILVA, 1989, p. 36-37).

Merece ser lembrado ainda o Anteprojeto de Constituição, elaborado por Fábio Konder Comparato, expresso no texto “Muda Brasil! Uma Constituição Para o Desenvolvimento Democrático”, por solicitação do Partido dos Trabalhadores. Esse trabalho foi entregue oficialmente à Comissão Executiva Nacional do Partido dos Trabalhadores em 24 de fevereiro de 1986. Tal documento, composto por 251 artigos, tratava da questão agrária no artigo 210, segundo o qual “a terra é capital produtivo, de interesse nacional”, prevendo em seu §4.º a repressão à concentração abusiva da propriedade de terras incultas através de processo expropriatório contraditório, sem indenização.

Apesar de todo o esforço da CPEC, o governo desconsiderou o Anteprojeto da Comissão de Afonso Arinos, por isto, inaugurados os trabalhos, a ANC se viu diante de uma perplexidade, pois não sabia por onde começar, uma vez que não tinha nenhum texto base ou ponto de apoio. Assim, a saída

²⁸ Tal fato se fez importante vez que a política é o principal fator de posituação (formalização de determinada regra de conduta, vis norma jurídica) do direito legislador.

foi a criação de comissões e subcomissões, a exemplo do que ocorrera na Constituição de 1946.

Elaborou-se então um Regimento Interno, que foi aprovado e promulgado em 24 de março de 1987, pelo deputado Ulisses Guimarães, presidente da ANC, para sistematizar os trabalhos. Tal Regimento incluiu na Comissão de Ordem Econômica, a Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que se transformou numa das mais controvertidas das subcomissões. Por outro lado, a elaboração do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte foi marcada por muitas controvérsias e disputas políticas, uma vez que os constituintes se mostravam refratários à idéia de se compor uma comissão especial para a elaboração de um anteprojeto, como no processo constituinte de 1946. Tendo sido preterido este caminho, os parlamentares constituintes mais próximos do centro decisório, isto é, da Presidência da ANC, reconheciam que não tinham um modelo para fazer a Constituição, dada a ausência de uma memória histórica compartilhada e sistematizada sobre esses processos. Ao argumento pode-se acrescentar a insuficiente socialização do debate sobre temas constitucionais durante o processo eleitoral de 1986 (SOUZA, 2003). Desta forma, foram criadas oito comissões, cada qual subdividida em três subcomissões e a par destas, havia uma comissão central, a chamada Comissão de Sistematização, para qual se convergiram todos os trabalhos das oito comissões temáticas.

As 24 subcomissões e as oito comissões temáticas estabelecidas no Regimento interno foram as seguintes:

I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher: a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais;

II – Comissão da Organização do Estado: a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b) Subcomissão dos Estados; c) Subcomissão dos Municípios e Regiões;

III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo: a) Subcomissão do Poder Legislativo; b) Subcomissão do Poder executivo; c) Subcomissão do Poder judiciário e do Ministério Público;

IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições: a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emenda;

V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças: a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas; b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; c) Subcomissão do Sistema Financeiro;

VI – Comissão da Ordem Econômica: a) Subcomissão de Princípios Gerais, intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade

Econômica; b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte; c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária;

VII – Comissão da Ordem Social: a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias;

VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; b) Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (BONAVIDES, 2004, p. 462).²⁹

As comissões e subcomissões criadas funcionaram de início como a espinha dorsal da Constituinte (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 461), por isto é necessária, para melhor compreensão do tema em análise, que se faça uma sucinta exposição da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária³⁰, da Comissão de Ordem Econômica e da Comissão de Sistematização, bem como de seus respectivos relatores e presidentes (figuras que, diante das atribuições que lhes foram conferidas pelo regimento interno, ganharam posições de destaque dentro das comissões e subcomissões), em torno dos quais se desenrolou toda a questão agrária na ANC.

De modo geral, pode-se afirmar que as relatorias desempenharam um papel importante nos processos decisórios na medida em que influenciaram, sobremaneira, na elaboração dos anteprojetos encaminhados à votação. Segundo o artigo 17, parágrafo primeiro do regimento interno, cabia ao relator de cada subcomissão apresentar um relatório fundamentado em forma de anteprojeto da matéria, esse anteprojeto poderia ser construído com ou sem discussões preliminares. Após a apresentação desse relatório seria aberta oportunidade para emendas. Após a apreciação das emendas, o relatório, bem como as respectivas emendas, seria submetido à votação, sendo posteriormente encaminhado à comissão respectiva. Como centralizadores de todas as informações disponíveis no âmbito de sua atuação formal, os relatores dispunham de um amplo raio de intervenção no que se refere ao conteúdo mesmo das proposições contidas em seus pareceres.

²⁹ Vide Figura 1A do Apêndice, onde se encontra esquematizada a estrutura organizacional da ANC.

³⁰ A subcomissão da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária foi composta pelos seguintes parlamentares: Arnaldo Rosa Prata (PMDB-MG), Benedito Monteiro (PMDB-PA), Cardoso Alves (PMDB-SP), Ivo Mainardi (PMDB-RS), Jorge Viana (PMDB-BA), Percival Muniz (PMDB-MT), Rachid Saldanha Derzi (PMDB-MS), Vicente Bogo (PMDB-RS), Alysson Paulinelli (PFL-MG), Assis Canuto (PFL-RO), Jonas Pinheiro (PFL-MT), Victor Fontana (PFL-SC), Virgílio Calassi (PDS-MG), Amaury Muller (PDT-RS), José Egreja (PTB-SP), Irmã Passoni (PT-SP), Mauro Borges (PDC-GO), Aldo Arantes (PCdoB-GO) e Fernando Santana (PCB-BA).

Os presidentes das comissões, por sua vez, concentrariam grande poder na medida em que influenciavam diretamente as decisões regimentais, bem como tinham o poder de substituir o relator (SOUZA, 2003). Nesta etapa, os entes iniciaram na eleição para o cargo de relator e de presidente, das comissões e subcomissões que, de certa forma, teriam o controle e dispunham de razoável influência nas decisões.

A relatoria da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária ficou a cargo de Oswaldo Lima Filho, parlamentar com filiação partidária na PMDB-PE, partido majoritário na ANC, um médio proprietário rural e que se dedicava à pecuária em seu estado. Foi ministro da agricultura no governo de João Goulart, época em que apoiou a reforma agrária, sendo uma das poucas vezes que o ministério da agricultura apoiou uma distribuição massiva e imediata de terras agrícola. Já o presidente desta Subcomissão, o senador Edison Lobão, filiado ao PFL-MA, maior partido dentro do bloco das minorias, não tinha no currículo nenhuma experiência com a vida rural. Advogado e jornalista, ele participou do governo de João Goulart como assessor do Ministério da Viação e Obras Públicas, mostrava total alinhamento com a Direita, mais ferozmente opositora à mudança da estrutura agrária.

Na Comissão de Ordem Econômica³¹, o cargo de relator ficou reservado ao senador paulista Severo Gomes (PMDB-SP) que, apesar de grande empresário e proprietário rural, manteve firme posição de coerência, sendo uma das grandes afirmações dos debates constituintes de 1987/88 e o de presidente ao deputado José Lins (PFL-CE) que considerava a reforma

³¹ A Comissão da Ordem Econômica era composta dos seguintes parlamentares: Albano Franco (PMDB-SE), Arnaldo Rosa Prata (PMDB-MG), Benedito Vilfredo Monteiro (PMDB-PA), Dirceu Carneiro (PMDB-SC), Expedito Júnior (PMDB-RO), Irapuan Costa Júnior (PMDB-GO), Antônio Carlos Franco (PMDB-SE), Gabriel Guerreiro (PMDB-PA), Gerson Marcondes (PMDB-SP), Gidel Dantas (PMDB-CE), Gil César (PMDB-MG), Gustavo de Faria (PMDB-RJ), Hélio Duque (PMDB-PR), Ismael Wanderley (PMDB-RN), Ivo Mainardi (PMDB-RS), Jorge Viana (PMDB-BA), José Ulisses de Oliveira (PMDB-MG), Lúcia Vânia Abrão Costa (PMDB-GO), Luiz Roberto Pontes (PMDB-RS), Márcio Lacerda (PMDB-MT), Marcos Lima (PMDB-MG), Nider Barbosa (PMDB-ES), Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE), Paulo Gustavo de Faria (PMDB-RJ), Paulo Zarzur (PMDB-SP), Percival Muniz (PMDB-MT), Saldanha Derzi (PMDB-MS), Raquel Capiberibe (PMDB-AP), Renato Johnsson (PMDB-PR), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Santinho Furtado (PMDB-PR), Sérgio Naia (PMDB-MG), Severo Gomes (PMDB-SP), Valter Pereira (PMDB-MS), Vicente Bogo (PMDB-RS), Virgídalsio de Senna (PMDB-BA), Allyson Paulinelli (PFL-MG), Antônio Bueno (PFL-PR), Assis Canuto (PFL-RO), Edison Lobão (PFL-MA), Jalles Fontoura (PFL-GO), Joaquim Francisco (PFL-PE), Jonas Pinheiro da Silva (PFL-MT), José Lins (PFL-CE), Lael Varella (PFL-MG), Manoel Castro (PFL-BA), Raquel Cândido (PFL-RO), Gilson Machado (PFL-PE), Gandhi Jamil (PFL-MS), Rubem Medina (PFL-RJ), Victor Fontana (PFL-SC), Delfim Neto (PDS-SP), Mirian Portella (PDS-PI), Virgílio Galassi (PDS-MG), Roberto Machado (PDS-MT), Luiz Salomão (PDT-RJ), Noel de Carvalho (PDT-RJ), Amaury Muller (PDT-RS), José Egreja (PTB-SP), Roberto Jefferson (PTB-RJ), Aldo Arantes (PC do B-GO), Fernando Santana (PCB-BA), Irma Passoni (PT-SP), Vladimir Palmeira (PT-RJ), Afif Domingos (PL-SP), Beth Azize (PSB-AM) e Mauro Borges (PDC-GO).

agrária necessária, mas limitada às propriedades improdutivas. Era o “típico representante dos interesses dos proprietários rurais” (GOMES DA SILVA, 1989, p. 49-51).

A Comissão de Sistematização³² foi encarregada de apresentar, via relator, um anteprojeto fundamentado, compatibilizando as matérias aprovadas nas comissões. Ao anteprojeto do relator (Bernardo Cabral do PMDB-AM) poderiam ser apresentadas emendas circunscritas à adequação do trabalho apresentado com os anteprojetos oriundos das comissões. Encerradas as discussões, o relator da comissão de sistematização deveria emitir parecer sobre as emendas, concluindo o projeto de Constituição que, uma vez aprovado, seria encaminhado à mesa para deliberação (art. 19 do regimento interno). Assim, uma de suas funções principais era conhecer, de modo mais abrangente, as matérias propostas, pois cabia ao seu relator verificar o conteúdo e a coerência ao longo do texto (SOUZA, 2003). Dessa comissão nascia definitivamente o projeto de Constituição, e por isso muito se disputou o cargo da relatoria-geral da comissão de sistematização, uma vez que este detinha, na forma do primeiro regimento interno, maior ascendência decisória em relação ao plenário geral, da onde sairia o texto constitucional final. No tocante à questão agrária, havia na Comissão Sistematizadora uma ligeira posição favorável à mesma. Avultava nela, sobretudo, a influência e o poder centralizador enfeixado na figura do deputado Bernardo Cabral (PMDB), que alimentava esperanças de que Reforma agrária tivesse, enfim, um tratamento condizente com a sua significação na estrutura da sociedade democrática que a ANC pretendia modelar. Por outro lado, o senador Afonso Arinos (PFL-RJ) impunha respeito e fazia prever isenção e seriedade na direção do plenário.

Pode-se dizer que na ANC o tema reforma agrária foi o que despertou os mais acirrados debates, sobretudo pela participação da sociedade, como bem expõe José Gomes da Silva

Foi o debate sobre Reforma Agrária o que despertou os mais sérios incidentes dentro e forma do recinto da ANC, envolvendo, conforme se verá daqui para frente, escaramuças, pugilatos, ameaças, sopapos e manifestação de massa, além de ter apresentado o maior número de assinaturas na fase de Emenda Popular, cerca de um milhão e duzentas mil; ademais, em pesquisa realizada pelo IBOPE e publicada no Jornal do Brasil (JB), em 13 de setembro de 1987, a respeito dos 15 temas que deveriam merecer maior importância na

³² A Comissão de Sistematização tinha como relator Bernardo Cabral parlamentar filiado ao PMDB-AM e como presidente o parlamentar Afonso Arinos filiado ao PFL-RJ.

Constituição, caso o entrevistado pudesse ajudar a prepará-la, a Reforma Agrária figurou em 3.º lugar, com 38% de preferência, logo depois do ensino gratuito (46%) e da distribuição de renda (40%) (GOMES DA SILVA, 1989, p. 14).

Ainda em relação à relevância adquirida pela questão agrária, frise-se que elite agrária conseguiu inserir na ANC 290 parlamentares vinculados aos interesses agrários dominantes, tudo para ter certeza de que seus interesses seriam resguardados.

De fato, nas eleições de 1986 os parlamentares vinculados aos interesses agrários dominantes eram bastante numerosos, chegando a um teto de cerca de 290, num total de 559 ao final da Constituinte (Rua, 1990, p. 292); distribuídos por um largo leque de partidos de direita, que ia desde o PDS e o PFL até o PTB, o PDC e o PMDB. Estes parlamentares viriam a constituir-se na principal referência política do chamado Centrão³³ e, posteriormente, no núcleo da Bancada Ruralista (Bruno, 1997, p. 66-68, 78 e 87). Aliás, em fevereiro de 1987, sob inspiração da UDR, foi criada a Frente Parlamentar de Apoio à Agricultura, reunindo parlamentares de diversos partidos, como PFL, PMDB, PDS, PDC e PL (*Campo: aliança UDR-Frente Ampla*. Retrato do Brasil, 12 a 18 fev. 1987, UDR, Arquivo CPV) (MACIEL, 2005, p. 183).

Dessa forma, a questão agrária leva para a Constituinte toda sua particularidade, seja pelo momento em que vivia o país, seja pelo histórico da questão agrária no Brasil, em especial pelos últimos acontecimentos ligados aos conflitos no campo e a movimentação das entidades patronais, sobretudo a UDR³⁴, chegando à Constituinte alardeada de muito conflito e tensão.

A partir das eleições para o Congresso Constituinte, as entidades patronais no campo iniciaram um processo de unificação de iniciativas, com vistas a demonstrar força e pressionar os constituintes. Em fevereiro de 1987, a FAAB³⁵ (Frente Ampla para Agropecuária Brasileira) e a UDR realizaram em

³³ O denominado "Centrão" formou-se no seio da Constituinte e era composto por um grupo suprapartidário de caráter manifestamente conservador que se insurgiu contra as regras do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Surgiu oficialmente no dia 11 de novembro de 1987 com a publicação de um manifesto. Este grupo conseguiu mudar as regras regimentais, aprovando o Regimento Interno n.º 3, o que permitiu que quase tudo o que havia sido negociado pudesse ser revisto, bem como criou um novo cronograma para os trabalhos da ANC.

³⁴ Além da defesa intransigente da propriedade privada, do uso da violência, agora mais seletiva, e da campanha junto à mídia, a UDR passa a organizar grandes manifestações públicas, com participação massiva; envolve-se explicitamente no processo eleitoral para a composição da Constituinte; cria uma equipe de assessoria jurídica, para fundamentar as ações judiciais de seus associados e assessorar seus constituintes e incorpora em seu discurso a necessidade de criação de uma política agrícola (MACIEL, 2005, p. 183).

³⁵ A FAAB, entidade suprapartidária proposta pela OCB e apoiada pela CNA e pela SRB, defendia a solução para a questão agrária por meio de uma reforma agrária negociada, com priorização das áreas de conflito, da modernização da agricultura brasileira, da criação de uma política agrícola, do combate ao protecionismo dos países ricos e da profissionalização do trabalho rural. Visando ampliar o arco de alianças em torno desta agenda, a FAAB convidou até mesmo a Contag para participar, que recusou o convite. Na verdade, contando com o apoio do governo, a FAAB expressava a perspectiva política dos setores mais modernizados da agricultura brasileira ligados à agroindústria e à exportação,

Brasília o chamado “Alerta do campo à nação”, manifestação que mobilizou cerca de 20 mil proprietários rurais e simpatizantes contra a política agrícola do governo. Um mês depois, a UDR organizou um protesto em mais de 300 cidades, com bloqueio de estradas, fechamento de agências bancárias e carreatas, ações judiciais e suspensão de pagamentos das dívidas dos produtores rurais, contra a política de preços mínimos e os juros altos, conseguindo do governo condições mais favoráveis de negociação e pagamento (RUA, 1990, p. 292-293).

4.2.1. A temática da reforma agrária na subcomissão de política agrícola e fundiária e da reforma agrária

As subcomissões foram o primeiro estágio do processo constituinte. A Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária foi instalada em 7 de abril de 1987, porém a primeira reunião formal ocorreu em 14 de abril de 1987, oportunidade em que se definiu a pauta das audiências que iriam ocorrer durante os trabalhos. É importante salientar que o anteprojeto do relator da referida subcomissão foi precedido por discussões preliminares, momento em que vários segmentos da sociedade brasileira tiveram oportunidade de se manifestarem acerca da reforma agrária, bem como de viagens de observação aos locais onde estavam ocorrendo conflitos agrários.

Dentre as várias propostas apresentadas pelo movimento popular, cabe ressaltar a de titularidade da CNRA (Campanha Nacional de Reforma Agrária), baseada na tendência contemporânea da legislação de conceder supremacia dos direitos sociais e coletivos sobre os interesses privados; na coerência constitucional brasileira que sempre tem mostrado avanços em relação à reforma agrária e no aprimoramento da definição de função social da propriedade. Dentre outros dispositivos, a proposta da CNRA trazia a “obrigação social” da propriedade e previa a Desapropriação por Interesse Social e a Perda Sumária, sendo que o imóvel rural com área superior a 60

interessados em tratar os conflitos sociais no campo de modo “técnico”, ou seja, excluindo as empresas rurais e os latifúndios produtivos das desapropriações, e em restaurar privilégios e benefícios subsidiados pelo Estado, através de uma política agrícola. Além disso, a FAAB procurou recuperar para as entidades corporativas e extra-corporativas o espaço perdido para a UDR, o que explica sua exclusão do arco de entidades participantes (MACIEL, 2005, p. 182).

módulos regionais de exploração agrícola teria o seu domínio e a posse transferidos, por sentença declaratória, quando permanecessem totalmente inexplorados durante três anos consecutivos, independentemente de indenização (art. 1.º, §§ 1.º e 3.º – coluna 3 da Figura 2A do Apêndice). Frise-se, no entanto, que os imóveis rurais cuja área fosse compreendida entre 3 e 60 módulos, não funcionaria o instituto da Perda Sumária, mas somente o da desapropriação (art. 6.º). Nos termos do art. 2.º, §2.º da proposta, a declaração de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária operava automaticamente a imissão da União na posse do imóvel, permitindo o registro da propriedade, sendo que qualquer contestação, que deveria ser em ação própria, só poderia versar sobre o valor depositado pelo expropriante. Por fim, a proposta da CNRA previa a impenhorabilidade do imóvel rural de até três módulos, sendo requisitos a exploração direta pelo trabalhador rural, a residência no imóvel e que o trabalhador não possua outro imóvel (art. 9.º, parágrafo único).

A exposição da CONTAG foi feita por seu presidente, José Francisco da Silva e colocou a reforma agrária dentro do objetivo de buscar uma sociedade mais justa e humana. Elevando as dimensões de uma sociedade capitalista, José Francisco mencionou o subemprego, a marginalidade, a violência e questão democrática como as causas que alimentavam a necessidade de reforma agrária no Brasil. Defendeu a desapropriação de forma punitiva e o repasse das terras latifundiárias para as mãos dos milhões de camponeses que dela precisam para trabalhar, frisando ainda que o produtor rural (quem faz a terra produzir: planta, cuida e colhe) não são os fazendeiros, mas o trabalhador rural. A participação do movimento popular que defendia a reforma agrária foi completada com a exposição de Hamilton Pereira da Silva, representando a CPT. Entregando ao relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária um documento sobre a violência no campo, intitulado de “Assassinatos no Campo, Crime e Impunidade”, Hamilton considerou a violência como conseqüência do latifúndio, identificando as raízes da violência na modernização da agricultura desacompanhada da necessária modernização das relações de trabalho. Por fim, completando a exposição de Hamilton e ainda em nome da CPT, o padre Ricardo Rezende denunciou o trabalho escravo em 29 fazendas cuja relação deixou com a Subcomissão, na

qual aparecem como destaque desta lista nomes como Bradesco, Bamerindus e Banco Mercantil (GOMES DA SILVA, 1989).

As entidades patronais apresentaram sua proposta na quarta reunião da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, exposta por Antonio Ernesto de Salvo, presidente da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG), pelo empresário Ariosto Riva e pelo presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Flávio Brito e seus diretores Fábio Meireles e Guilherme Pimentel. A defesa dos latifundiários coube a Fábio Meireles, utilizando a exceção como regra, afirmou que “reforma agrária pretendida atingia unicamente terras particulares, ficando de lado as terras públicas, que são de extensão de mais do dobro das particulares” (MEIRELES, citado por GOMES DA SILVA, 1989, p. 62).

Por fim, a exposição da posição oficial do governo ficou a cargo da EMBRATER, EMBRAPA, INCRA e do ministro Dante de Oliveira do MIRAD. Romeu Padilha de Figueiredo, presidente da EMBRATER fez sua apresentação centrada no delineamento das linhas mestras de uma nova agricultura no Brasil, baseada no apoio, preservação e estímulo à unidade familiar de produção e a Reforma Agrária. O presidente do INCRA defendeu fundamentalmente a imissão automática na posse de imóveis rurais desapropriados por interesse social e a efetivação do Fundo Nacional de Reforma Agrária previsto no Estatuto da Terra. Já a apresentação da EMBRAPA não trouxe nenhuma colaboração especial. O ministro Dante de Oliveira procurou ressaltar as idéias de Tancredo Neves à reforma agrária, depois, apresentou um folheto dividido em tópicos que não diferiu, em linhas gerais da proposta que a ABRA apresentara dias antes e pedia a inserção da Reforma Agrária em capítulo próprio. A divergência entre a Proposta do MIRAD e da CNRA consistia, basicamente, no fato do governo não defender o Instituto da Perda Sumária dos imóveis rurais superior a 60 módulos mantidos totalmente inexplorados por três anos consecutivos, mas ambas as entidades defendiam a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, tendo como teto o valor cadastral para fins tributários e a imissão automática na posse, a sustação dos despejos em áreas declaradas de interesse social, áreas limites, usucapião e legitimação de posse.

Na Constituinte, apesar de toda campanha dos contra-reformistas, o setor patronal rural não foi capaz de obstruir a discussão e impedir a incorporação da reforma agrária no texto constitucional, pois a necessidade de definição de uma política dessa natureza era consensual em amplos setores da sociedade brasileira. Segundo Medeiros (1989), a emenda popular apresentada à Constituinte a partir de uma campanha nacional organizada por entidades ligadas à luta pela reforma agrária, como CONTAG, CPT, MST, CUT (Central Única dos Trabalhadores), CIMI (Conselho Indigenista Missionário), entre outras, contou com mais de 1,5 milhão de assinaturas.

No entanto, por meio de uma série de manobras, públicas e de bastidores, os representantes do setor patronal rural conseguiram bloquear o potencial reformista e transformador contido no texto constitucional (RUA, 1990, p. 293).

Para melhor desenvolver os trabalhos, a Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária fez várias viagens de observação nos locais onde acontecia o conflito agrário, além das audiências de rotina o que certamente a distinguiu das demais Subcomissões da ANC. Na viagem que fizeram a Araguaína, no interior de Goiás, os constituintes tomaram conhecimento do clima de violência vigorante na região e receberam farta documentação comprovadora de assassinatos e atentados contra posseiros e outros trabalhadores rurais, queima de dezenas de casas e outras violências. A Subcomissão recebeu ainda a “Declaração de Araguaína” na qual a sessão local da OAB relatava que perdurava na região a odiosa cumplicidade entre crime de encomenda e impunidade (GOMES DA SILVA, 1988, p. 66). O relatório sobre a viagem à Araguaína foi apresentado no dia 5 de maio de 1987, na 12.^a Reunião da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária.

A 15.^a Reunião Extraordinária da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária foi dedicada à leitura do parecer do relator Oswaldo de Lima Filho. Apesar de todas as expectativas e reunião dos diversos dirigentes da CONTAG e das entidades populares ligadas à CNRA, nada de especial aconteceu, sendo o relator dispensado da leitura do parecer, uma vez que distribuiu previamente cópias do texto que havia sido elaborado, o

que foi considerado pelo deputado Allysson Paulinelli um desrespeito à subcomissão.

No parecer, Oswaldo Lima Filho havia imprimido ao seu anteprojeto uma feição corretivo-projetiva, isto é, ao mesmo tempo que tentava sanar falhas operacionais já identificadas nas tentativas de desencadear a Reforma Agrária no Brasil, procurava também abrir perspectivas de avanço constitucional que pudesse modelar uma nova estrutura agrária no país, preocupando-se em prever dispositivos inovadores como a limitação da área de imóveis rurais, da impenhorabilidade de pequenas propriedades rurais e da imposição da contribuição de melhoria. No entanto, em respeito à Aliança Democrática, não ousou incluir dispositivos mais avançados como o Instituto da Perda Sumária. Ademais pesou muito o momento histórico desfavorável em que o país vivia com um governo frágil, recuando cada vez mais ante a pressão da UDR e efetuando mudanças ministeriais que cada vez mais se distanciavam de um real processo de reforma agrária (GOMES DA SILVA, 1989, p. 69).

O relatório Oswaldo Lima Filho apresentou avanços e recuos. Dentre os avanços pode-se destacar a adoção do conceito “obrigação social” (art. 1.º da coluna 4 da Figura 2A do Apêndice), a adoção da fixação do valor das indenizações no valor declarado para fins de ITR (art. 3.º), a proibição da aquisição ou manutenção de imóveis rurais com áreas superiores a 100 módulos (art. 4.º) e a adoção de impenhorabilidade dos imóveis rurais de até três módulos (art. 8.º, parágrafo único). Quanto aos recuos, não incorporou o novo Instituto de Perda Sumária, não reconheceu a realidade do conflito agrário como condicionante da obrigação social, estendeu a ocupação apenas aos imóveis rurais públicos (art. 11) e não suprimiu o trâmite pelo Judiciário nas desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária, atualmente o grande óbice para o andamento dessa política³⁶.

O anteprojeto ficou aberto à apresentação de emendas durante cinco sessões para possíveis impugnações e críticas, conforme determinava o regimento interno. Assim, fazendo coro aos representantes das entidades patronais, verificou-se claramente a estratégia de combatê-lo de forma implacável. Ainda dentro do plenário o deputado Roberto Cardoso (PMDB-SP) levantava junto a Ulisses Guimarães a possibilidade de apresentação de emenda que substituísse integralmente o anteprojeto.

Foram apresentadas 277 emendas ao relatório de Oswaldo Lima Filho, que desfigurou completamente o trabalho inicial, substituindo-o por um anteprojeto que atendia mais aos interesses dos proprietários. Apesar de o

³⁶ O anteprojeto do relator encontra-se na íntegra na Figura 2A do Apêndice, na coluna 4.

Regimento Interno proibir a apresentação de emendas que substituíssem integralmente o projeto³⁷ e de tal questão ter sido levantada em plenário pelos deputados Irma Passoni (PT-SP) e Aldo Arantes (PC do B-GO), o presidente da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, Edison Lobão, desconsiderou o regimento e indeferiu a questão de ordem levantada.

As manobras prosseguiram. Vários fatos e acontecimentos estranhos ocorriam nos bastidores do plenário como o desaparecimento inexplicável do parlamentar Benedito Monteiro (PMDB-PA)³⁸ na sessão em que se votaria o Substitutivo Rosa Prata³⁹, que foi desconsiderada pelo presidente da subcomissão, bem como a mudança irregular de suplente e a afronta direta ao regimento interno. Ademais, dois fatos muito sérios ocorreram logo na reabertura dos trabalhos, quando os deputados Aldo Arantes (PC do B-GO), Raquel Capiberibe (PMDB-AP) e Amaury Muller (PDT-RS) deram conhecimento à Casa de ameaças feitas a membros da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, algumas delas confirmadas pelos próprios ameaçados:

Ameaçados de morte foram os constituintes Raquel Capiberibe e Santinho Furtado, enquanto uma tentativa de suborno foi tentada contra o deputado Valter Pereira (PMBD-RS). Um objeto foi arremessado contra Amaury Muller e a constituinte Abigail Feitosa veio à Subcomissão, mesmo sem a ela pertencer, comunicar que muitas pessoas entraram armadas nas galerias, sem obedecer à determinação de revista ordenada pelo presidente Edison Lobão. Adiantou ainda que o tumulto ali verificado tinha chegado a ferir o braço de uma moça (GOMES DA SILVA, 1989, p. 80).

Outro fato, igualmente importante diz respeito à suspeição de deputados, uma vez que o §4.º do artigo 1.º do Regimento impedia o patrocínio de interesses de caráter não social de grupos e pessoas ou interesses de

³⁷ O artigo 23, parágrafo 2.º do regimento interno, assim dispunha “fica vedada a apresentação de emenda que substitua integralmente o projeto, ou que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de disposições correlatas”.

³⁸ O deputado Benedito Monteiro desapareceu no momento da votação do Substitutivo Rosa Prata, sendo que segundo os seus familiares ele havia saído de seu apartamento com destino ao congresso para participar da 21.ª reunião da subcomissão que começara às 16h08min, porém às 23h ele não havia chegado ao local, sendo que seu motorista havia confirmado tê-lo deixado na porta do congresso e que nada dissera sobre qualquer viagem. Ademais, durante toda a noite o constituinte recebera telefonemas ameaçadores à posição que defendia na discussão da Subcomissão. A polícia federal chegou a ser acionada e a Assembléia fora informada sobre a hipótese um seqüestro. De qualquer forma, às 2h50min Benedito assinou, sob aplausos, o livro de presença e votando com dificuldade ajudou a aprovar os destaques do Relator Oswaldo Lima Filho que eliminaram algumas barbaridades mais gritantes do Substitutivo Rosa Prata (GOMES DA SILVA, 1989, p. 86).

³⁹ O Substitutivo Rosa Prata foi a emenda que tentou substituir por inteiro, mesmo diante da vedação do regimento interno, o anteprojeto do relator. Recebeu esse nome, fez que fora apresentado pelo deputado do PMDB-MG Rosa Prata, na 19.ª reunião da subcomissão, ocorrida em 19 de maio de 1987.

empresas organizadas para exercer atividades econômicas pelos constituintes. Não obstante tal previsão, muitos constituintes, pertencentes à subcomissão, tinham interesse próprios nos assuntos referentes à reforma agrária, inclusive constituintes que eram proprietários de mais de 60 módulos agrícolas e que estariam sob suspeita ao votar esta questão. O patrocínio de interesses particulares foi novamente levantado na 21.^a sessão da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, como é possível depreender do depoimento de Aldo Arantes:

Portanto, Sr. Presidente, uma questão de mais alta importância, é o que vimos aqui, e foi denunciado com muita procedência pelo companheiro do PT, é, na verdade um grupo de Constituintes que estão, de forma intransigente, defendendo os seus interesses, os interesses de grande propriedade, os interesses do latifúndio, sem nenhuma sensibilidade política humana com a gravidade do problema social no Brasil (Aldo Arantes, ata da 21.^a sessão, p. 151).

A 21.^a sessão que encerrou os trabalhos da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, uma das mais controvertidas de toda a ANC, foi realizada em 23 de maio de 1987, e teve como escopo principal a votação do Substitutivo Rosa Prata, com prejuízo ao anteprojeto de Oswaldo Lima Filho. Logo de início, a deputada Irma Passoni levantou a questão de Edison Lobão ter desrespeitado o Regimento, uma vez que o Substitutivo Rosa Prata modificava integralmente o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho, fato proibido pelo Regimento Interno. Além disto, marcou presença a UDR que das galerias atirava objetos contra os progressistas, o que levou alguns deputados como Irma Passoni, Aldo Arantes e Roberto Freire a retirarem seus pedidos de destaque⁴⁰ em sinal de protesto.

A par disto, apareceram novas denúncias de violência contra os constituintes progressistas. A deputada Raquel Capiberibe levou ao conhecimento do plenário um telefonema do Ministro do Interior Ronaldo Costa Couto, fazendo lobby em favor do direitoista Jorge Viana (PMDB-BA) membro da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e ativo articulador do substitutivo Rosa Prata. Ademais existia um telegrama que ameaçava com guerra civil se não fosse dado apoio ao projeto Rosa Prata.

⁴⁰ No processo legislativo, as emendas de destaque são aquelas que, devido à grande polêmica que suscitam, necessitam ser votadas em separado.

Apesar de todo o exposto, o Substitutivo Rosa Prata⁴¹ conseguiu aprovar (unicamente) dois artigos, ficando prejudicados os outros cinco que o compunham, no entanto sob protesto de alguns parlamentares:

Sr. Presidente, é lamentável o que aconteceu esta noite. Esta Votação foi irregular, ilegítima e anti-regimental. Portanto, solicito a V. Ex.^a que determine o arquivo da fita que gravou esta votação, porque nós, parlamentares, eu, pessoalmente, não pude ser informada da matéria em votação e muito menos da possibilidade de ouvir a chamada. Em segundo lugar, retiro todos os destaques do Substitutivo Rosa Prata. Requeiro à Comissão de ordem Econômica que considere nula esta votação, pois está viciada e não há possibilidade de ser considerada (Irmã Passoni, ata da 21.^a sessão da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, p. 150).

A seguir foi a vez de o Deputado Aldo Arantes dar seu depoimento sobre os trabalhos da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária:

A minha opinião, Sr. Presidente, é um problema grave, que estamos aqui vivendo, e é grave porque foi antecedido de declarações violentas do Presidente da UDR, essa entidade de extrema direita, contra o Relator do nosso projeto, uma articulação no sentido exatamente de ameaças aos Constituintes, de ameaças de morte, de corrupções, e não podemos deixar passar, não podemos permitir, caldos, que isso ocorra, Sr. Presidente. Tenho aqui a dizer que V. Ex.^a, de fato no curso dos trabalhos da nossa Subcomissão, agiu com imparcialidade, mas hoje, infelizmente, V. Ex.^a decidiu de acordo comum grupo do qual V. Ex.^a está participando, V. Ex.^a tergiversou e rasgou o Regimento Interno da Subcomissão e da Assembléia Nacional Constituinte. (Aldo Arantes, ata da 21.^a Sessão da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, p. 151).

De tudo o que fora exposto, uma coisa é certa, a grande vítima destas manobras e pressões foi a reforma agrária e, conseqüentemente, os trabalhadores rurais, uma vez que, apesar dos recursos junto à Comissão de Ordem Econômica, dois artigos inúteis do substitutivo Rosa Prata chegaram à Comissão Temática. Referidos artigos encontram-se na coluna 6 da Figura 2A do Apêndice.

Esse resumo permite concluir que o produto gerado pela Subcomissão não poderia resultar em nada melhor do que dois pobres e inúteis artigos redigidos pelo constituinte conservador Rosa Prata. Tal como a própria questão agrária, que tem sido definida como um desperdício de terras e homens, a 21.^a reunião que encerrou os trabalhos da Subcomissão consumiu 27 horas de trabalho e 48 atas da ANC. Em vão (GOMES DA SILVA, 1989, p. 87).

Assim, no dia 25 de maio de 1897, terminou a primeira fase dos trabalhos da Constituinte com a entrega dos relatórios das 24 subcomissões

⁴¹ Texto integral, do qual foram aprovados apenas dois dispositivos, encontra-se na Figura 2A do Apêndice.

aos relatores das oito comissões temáticas. O relatório da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária foi entregue ao senador Severo Gomes, relator da Comissão de Ordem Econômica. A partir daqui já se dispunha de elementos básicos para a elaboração do primeiro esboço da Constituição Federal de 1988.

4.2.2. A temática da reforma agrária na comissão de ordem econômica

Após a conclusão dos trabalhos da subcomissão, o produto desse fora encaminhado à Comissão da Ordem Econômica, a qual fora instalada no dia 1.º de abril de 1987, oportunidade em que foram eleitos o presidente e o relator. Tal comissão tinha como objetivo analisar os relatórios (ou anteprojetos) oriundos de cada subcomissão que deveriam, em seguida, serem rediscutidos pelas respectivas comissões temáticas, ficando aberto pelo prazo de cinco dias para proposituras de emendas. Ao final, deveria ser elaborado um texto novo (substitutivo), a partir das proposições recebidas, a ser encaminhado à comissão de sistematização.

Na Comissão de Ordem Econômica somente na 11.ª reunião é que teve lugar a discussão sobre o chamado Relatório (ou Substitutivo), que para a questão agrária foi reservado apenas 11 artigos (art. 33 a 43 – coluna 8 da Figura 2A do Apêndice). O resultado foi bem menos do que o esperado. No tocante ao anteprojeto Oswaldo Lima Filho, houve um amortecimento da chamada dívida ou hipoteca social da terra agrícola, uma vez que se deixou de lado a obrigação social sustentada pelo aquele relator, acatou a função social da proposta do constituinte Arnaldo Rosa Prata (art. 33, §1.º), bem como passou por cima dos TDAs reservando-as à lei ordinária (art. 34, §4.º). Na questão da indenização, permitiu o pagamento em dinheiro das benfeitorias existentes nos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, incluindo as benfeitorias úteis e voluptuárias (art. 34, §1.º). Além disto, o Relatório da Comissão de Ordem Econômica foi omissivo quanto ao parâmetro para se calcular o valor das terras desapropriadas, o mesmo acontecendo com o Instituto da Área Máxima.

A votação do pré-relatório da Comissão de Ordem Econômica sofreu os mesmos torpedos e manobras regimentais que macularam todo o trabalho da Subcomissão, frustrando as esperanças da ANC.

Um rolo compressor representado por três blocos de emendas transformou o pré-relatório de Severo numa triste peça conservadora, especialmente recortada para bloquear a reforma agrária. Repetia-se assim a velha história, tão de agrado dos terratenentes patrícios, de que, “quando o mato pega fogo, o veado faz aliança com a onça” (GOMES DA SILVA, 1989, p. 101).

Assim, foi que pretensos liberais (abrigados no PMDB e PFL) juntaram-se aos reacionários (PDS, PTB, PL e outros partidos) e impuseram aos progressistas mais uma derrota. Foi desta forma que a função social da propriedade foi rebaixada à condição de simples parágrafo de um artigo pela Comissão de Ordem Econômica, além da criação de um instituto despropositado denominado de “função social potencial” – a função será cumprida quando o imóvel “é ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado” (art. 33, §2.º “a” – coluna 8 da Figura 2A do Apêndice).

A votação do Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica foi tumultuada e acompanhada de incidentes, assim como ocorreu com todos os trabalhos da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. A radicalização de posições inconciliáveis terminou fatalmente em baderna. Ademais, o assassinato do advogado Paulo Fontelles, suplente de deputado federal e defensor de posseiros no Pará, acirrou mais ainda os ânimos.

Por todos os vícios já expostos acima, como uma Assembléia Congressual e os incidentes ocorridos durante os trabalhos das comissões deixaram um grande vazio em alguns temas que deveriam ser melhor trabalhados. Assim, coube a Plínio Arruda propor a Ulisses Guimarães, presidente da ANC, a realização de algumas sessões extraordinárias para que se pudesse discutir temas chaves, mais calmamente, antes de serem levados a plenário. No que tange à reforma agrária, foi marcada uma sessão extraordinária para a noite de 6 de agosto de 1987 para se tratar exclusivamente dessa temática. Foram escolhidos 15 constituintes, proporcionalmente à expressão das respectivas bancadas: três do PMDB, dois do PFL e um para cada um dos partidos da casa.

O PT representado pelo deputado Plínio Arruda Sampaio (SP) se pronunciou fazendo uma análise da questão agrária no intervalo de 1964 a 1985; ressaltou a inviabilidade do texto em discussão (pré-relatório da Comissão de Ordem Econômica) e a responsabilidade do PMDB, maioria no plenário, pelos retrocessos que estavam ocorrendo na votação da reforma agrária. Plínio ainda deixou claro que a reforma agrária não tem como objetivo o aumento de produção ou da produtividade agrícola às custas da deterioração da natureza, invasão de áreas indígenas e dos genocídios no campo, mas destina-se a assegurar a democracia, eliminação da pobreza e o crescimento equilibrado sem que se degrade a natureza e espolie o produtor rural.

O PMDB foi representado pelos constituintes: José Dutra (AM), Severo Gomes (SP) e Gonzaga Patriota (PE). Primeiro realizou um diagnóstico da situação agrária no país e definiu como objetivo da reforma agrária a contenção do êxodo rural e o combate à miséria e a violência no campo. Severo fez a proposta de exigir todos os elementos indicativos do cumprimento da função social da propriedade, defendeu a imissão imediata na posse, a indenização pelo valor real e em dinheiro quando houver erro na classificação para fins de desapropriação por interesse social e estabelecimento de valores absolutos para os tamanhos de propriedade abaixo do qual não se realizaria nenhuma desapropriação. Gonzaga operacionalizou a reforma agrária em cinco tópicos: desapropriação para fins de reforma agrária por interesse social das terras improdutivas, iniciando nas áreas de conflito, mediante justa e previa indenização; limitação de áreas de propriedade; Indenização da terra nua paga em TDAs e das benfeitorias em dinheiro; reforma agrária com o objetivo de estabelecer relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de produzir justiça social; a distribuição e redistribuição das terras com os trabalhadores rurais condicionadas a sua função social e dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural.

O PFL representado por Allysson Paulinelli e Oswaldo Almeida apenas reacendeu as mesmas discussões travadas na Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária.

O PTB, representado por Roberto Jefferson, criticou os partidos que não apresentaram sugestões ao PNRA e condenou o uso de cadáveres (assassinados pelo latifúndio) como argumento emocional a favor da reforma

agrária, manifestando, em documento, pela função social da propriedade e pela imissão na posse após perícia judicial, fez distinção entre reforma agrária e reforma fundiária, propôs planejamento agrário e ações complementares para consolidar a reforma.

Apresentaram-se ainda o deputado Aldo Arantes do PC do B, o senador Mauro Borges do PDC-GO, o deputado Amaury Muller do PDT-RS, o deputado Fernando Santana do PCB-BA⁴², o deputado Gerson Peres do PDS-PA e o senador Jamil Haddad do PSB-RJ, além de outros pronunciamentos avulsos.

Encerrados os trabalhos das Comissões Temáticas estas entregaram à Comissão de Sistematização suas propostas de base para um rascunho da Carta Magna, que abrangeria 501 artigos. Tais propostas foram recebidas e examinadas e, após duas semanas, mais de mil emendas foram apresentadas, umas rejeitadas outras aprovadas. Foi assim que, no dia 6 de julho de 1987, surgiu da Comissão de Sistematização o projeto da nova Constituição tão aguardado (BONAVIDES; ANDRADE, 2004).

4.2.3. Os trabalhos da comissão de sistematização

A Comissão de Sistematização se tornou numa determinada fase dos trabalhos constituintes, principalmente, no primeiro ano de seu funcionamento, a mais poderosa de todas as comissões, com uma extraordinária ascendência política na condução da feitura do projeto da nova Constituição (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 461). Os trabalhos da Comissão de Sistematização, pela importância e poderes que tinha, foram realizados em quatro etapas.

A primeira fase vai de 4 de abril a 26 de junho de 1987 e terminou com divulgação do Anteprojeto da Constituição, apresentado por Bernardo Cabral que se compunha de 501 artigos (436 constituindo o corpo da proposta da CF e 65 pertencendo a ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

⁴² Segundo José Gomes da Silva, o deputado Fernando Santana proferiu um dos mais belos discursos que enriqueceu sobremaneira os Anais da Constituinte de 1987/88. Mostrou que nenhuma nação alcançou o pleno desenvolvimento industrial sem antes ter realizado uma reforma agrária, provando-o como caso da França em 1789, os Estados Unidos no tempo de Jefferson e mais recentemente o Japão com a reforma feita pelo General MacArthur. Citou em seguida a criação de um poderoso mercado interno como um dos objetivos maiores de uma reforma agrária (GOMES DA SILVA, 1989, p. 114).

Foi chamada a atenção para a questão agrária no Título dos Direitos e Liberdades Fundamentais, ao dispor que a propriedade é assegurada e protegida pelo Estado (art. 13, inciso XI, itens a e b), condicionando tal proteção a duas limitações: desapropriação com pagamento prévio, justo e em dinheiro e o seu exercício subordinado ao bem estar da sociedade, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente. Foram previstos a criação da Justiça Agrária (art. 215) e retorno do ITR que era da União para a competência dos Estados e Territórios (art. 277). No entanto, a Reforma agrária, propriamente, se manteve no Capítulo II do Título VIII, referente à Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária com dispositivos referentes à função social em potencial (art. 325, parágrafo único, “a” – coluna 9 da Figura 2A do Apêndice), à terra improdutiva (art. 326), à liquidez total dos TDAs (art. 326, §1.º), aos processos administrativo e judiciário de desapropriação por interesse social, que deverá ser regulado por lei (art. 327) e à institucionalização de uma política agrícola e incentivo do poder público à agricultura (art. 333).

Na etapa seguinte surgiu o substitutivo chamado Cabral 1, texto com 496 artigos, sendo 72 nas disposições transitórias, no qual o relator pode trabalhar com mais flexibilidade, adotar idéias próprias e efetuar adaptações que mais próximas estivessem de seu modelo constitucional (GOMES DA SILVA, 1989, p. 128).

Em 9 de julho de 1987, o Relator Bernardo Cabral apresentou o projeto da Constituição (o denominado Cabral 1). Foi mantida a Justiça Agrária (art. 211), acrescentando que a justiça federal seria supletiva até que se instalasse a Justiça Agrária, bem como manteve a transferência do ITR para os Estados (art. 272). Quanto à Política Agrícola, Fundiária e a Reforma Agrária foi mantida no Capítulo II, com uma nova articulação, agora, dos artigos 317 a 326 (coluna 10 da Figura 2A do Apêndice). A única diferença do Anteprojeto estava na remessa do §1.º do art. 333 (referente à obrigatoriedade de promulgação de uma lei agrícola dentro do prazo de um ano) para o artigo 496, como atos das disposições transitórias.

A terceira etapa recebeu o nome de Cabral 2. Foi publicado em setembro de 1987 como Substitutivo do Relator e foi elaborado por Afonso

Arinos e Bernardo Cabral, num total de 336 artigos sendo 261 no corpo da Constituição e 72 das Disposições Transitórias.

A gestão do Cabral 2 foi marcada por intensas negociações de toda origem e pelo aparecimento de blocos estruturados de constituintes defendendo posições definidas. Este último fato mostra a importância que esta etapa adquiriu na dinâmica do processo constituinte. Para a opinião pública, a movimentação que o Cabral 2 ocasionou chegou a dar a impressão de que qualquer decisão deste nível estava selando os destinos da proposição tal empenho que foi colocado a esta altura dos debates (GOMES DA SILVA, 1989, p. 131).

Em relação à questão Agrária o Cabral 2 avançou. No capítulo dos Direitos e Liberdades Individuais, o art. 6.º, §33, previa que

a propriedade privada é assegurada pelo Estado. O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da sociedade, à conservação dos recursos naturais e à proteção ao meio ambiente. A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa indenização.

A justiça agrária, com seu aparato que existia no Cabral 1, simplesmente desapareceu, restando no art. 128, em seu inciso XII, a previsão da competência dos juízes federais para processar e julgar as questões de direito agrário, na forma da lei. O ITR permaneceu com a União. Quanto à Política Agrícola, Fundiária e a Reforma Agrária, permaneceu no Capítulo II, apenas renumerada (art. 209 a 220, coluna 11 da Figura 2A do Apêndice). O Cabral 2 preferiu não definir função social, apregoando que os requisitos para a definição dessa função seriam definidos em lei e foi eliminada, de plano, a da propriedade produtiva em potencial. A competência para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ficou com União e introduziu-se um prazo de dois anos no regaste dos TDAs (Art. 210), bem como definiu-se que apenas as benfeitorias úteis e necessárias seriam indenizáveis em dinheiro (art. 210, §1.º).

No que refere a imissão na posse o Cabral 2 previa que com base na petição inicial amparada pela declaração de interesse social para fins de reforma agrária, a União poderia requerer, a seu favor, a imissão na posse e o registro deste na matrícula competente. Se juiz não deferir a petição em 90 dias, a imissão opera-se automaticamente. Se a decisão reconhecer que o imóvel cumpria sua função social, o preço seria totalmente pago em moeda corrente corrigida até a data do efetivo pagamento (art. 212). Previa ainda a

proibição de venda de títulos de terra oriunda de programas de reforma agrária pelo prazo de 10 anos (214). Por fim, o Cabral 2 trazia a questão da aquisição de terras agrícolas por estrangeiros (art. 216), fato desconhecido no Cabral 1, condicionando a compra de imóvel rural por pessoa estrangeira à autorização do Congresso (216, parágrafo único).

A votação do Cabral 2 foi marcada por intensa movimentação dos bastidores, sobretudo pela presença ostensiva de lobby da UDR. Assim, poucos dias antes da votação da questão agrária pela ANC o Executivo, surpreendentemente, editou o decreto-lei n.º 2.363 que, a pretexto de extinguir o INCRA, acabou ferindo de morte o Estatuto da Terra e arquivou a reforma agrária pelo resto do período Sarney, atropelando a própria soberania do processo constitucional. Tal atitude é resultado das pressões exercidas, junto ao governo pelas entidades patronais.

Em outubro o governo edita o decreto 2363, que, simplesmente, extingue o INCRA, órgão fundamental na política de desapropriações; excluem da possibilidade de desapropriação as “áreas em produção”, ou seja, as desapropriações só poderiam ocorrer nas áreas estritamente improdutivas, independente do uso racional da terra e dos recursos naturais; concede ao proprietário desapropriado o direito de reter para si 25% da área de acordo com sua escolha e reserva para a União 10% das áreas de grandes projetos agropecuários beneficiadas com incentivos fiscais, para a criação de assentamentos de trabalhadores (MACIEL, 2005, p. 185).

Os motivos que levaram Sarney à extinção do INCRA eram claros, como bem ressalta Gomes da Silva (1989, p. 14):

O INCRA, autarquia especial, política e administrativamente poderosa, de há muito tempo vinha desafiando-o; a rebeldia com que alguns de seus presidentes se opunham às suas estratégias de anti-reforma; e ainda o risco que representava, podendo, eventualmente, realizar alguma coisa de concreto no campo da redistribuição de terras e, assim, tornar irreversível o desencadeamento de uma eventual redistribuição de terras que nem ele e muito menos seus amigos do Planalto desejavam.

Foi sob impacto do decreto-lei n.º 2.363/87 que foi votado a Capítulo II do Título VII da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, ou seja, o Substitutivo Cabral 2. Vale lembrar que relativamente à legislação Constitucional vigente na época, o texto aprovado, ou seja, o Projeto da Constituição (coluna 12 da Figura 2A do Apêndice), apresentou alguns recuos e avanço. Um dos recuos foi a eliminação do vocábulo “latifúndio” do texto constitucional, uma palavra de força que caracteriza todas as leis agrária e que não poderia deixar de constar na Constituição e outro foi a omissão do texto

constitucional quanto às práticas judiciais, deixando tal missão para lei complementar⁴³. Além disto, o Projeto preservou a indenização no valor real do imóvel, retirando o caráter punitivo deste tipo de desapropriação (GOMES DA SILVA, 1989). Por outro lado, o resgate dos títulos que tinha prazo certo de 20 anos foi substituído pela expressão “em até 20 anos”, o que poderia levar a liquidação imediata da indenização. Frise-se, ainda, que se tornavam insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seus proprietários não possuíam outro imóvel rural.

Como avanços, podem-se apontar a fixação de carência de dois anos para o início da amortização dos títulos e a eliminação da previsão de que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária seria precedida de “processo administrativo consubstanciado em vistoria do imóvel rural pelo órgão fundiário”, grande obstáculo à agilidade do processo expropriatório.

O resultado da votação fora do plenário foi de conformismo por parte da CONTAG, uma vez que deixar para a lei complementar as questões mais controversas, sobretudo referente à imissão na posse e as questões relativa a função social da propriedade, foi uma saída para os reformistas que temiam que a votação naquele momento significasse mais um retrocesso. Por outro lado, as entidades patronais se sentiram traídas e o clima foi de total frustração.

Ronaldo Caiado de Castro chegou à violência, esmurrando a grade das galerias. “Os proprietários rurais foram traídos, esfaqueados pelas costas”. Entre os traidores mencionou a deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) e os senadores José Richa (PMDB-PR) e José Inácio Ferreira (PMDB-ES), acusando ainda os parlamentares de serviço da agiotagem e dos aplicadores no mercado de capitais. Ofegante e gesticulando muito Ronaldo Caiado fez ainda, segundo O Globo, um autodesafio: “promover a maior mobilização popular que este país já viu” contra a decisão de vincular o direito de propriedade à sua função social (GOMES DA SILVA, 1989, p. 154).

Por conta dos caminhos que a ANC estava tomando, em especial as ameaças à duração do mandato de José Sarney, além das medidas contrárias aos interesses de vários segmentos da sociedade, como o setor patronal, por

⁴³ Art. 189, parágrafo 3.º do texto constitucional aprovado – “cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário para o processo judicial de desapropriação”.

exemplo, criou-se, então, o Centrão⁴⁴, para lutar contra o que muitos rotulavam de tendências esquerdistas da ANC. Tal grupo quebrou a frágil coalizão formada pela Aliança Democrática, aumentando o número de atores no processo decisório. As vitórias do Centrão nas demandas de Sarney mostraram que o Executivo Federal não era uma instituição a ser ignorada e que, apesar de seu descrédito naquele momento, podia exercer seu poder (SOUZA, 2001).

Por fim, no dia 28 de janeiro de 1988, iniciou-se a quarta e última etapa, com as discussões e o primeiro turno votação no Plenário. O primeiro embate ligado diretamente à reforma agrária, ocorreu durante a discussão sobre o §38 do artigo 6.º do Capítulo I (Dos Direitos e Garantias Fundamentais). Ao dispor que “a lei estabelecerá procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por interesse social”, o projeto abriu possibilidade de reformulação do Estatuto da Terra que já estabelecia o rito na época e, ao dizer que as desapropriações seriam feitas “mediante justa e prévia indenização em dinheiro”, o projeto recuou, uma vez que a palavra dinheiro foi uma imposição do Centrão e agradava plenamente aos conservadores. Já o §39 do projeto, que dizia respeito à impenhorabilidade da pequena propriedade rural, foi aprovado sem maiores problemas.

A questão da propriedade produtiva começou a ser enfrentada no mês de maio. De um lado, havia alguns poucos representantes no CNRA, de outro, estavam os milhares de donos de terra que lotavam os hotéis de luxo de Brasília, exercendo imenso lobby pelos corredores e pressionando os constituintes por todos os lados e de todas as formas. Por outro lado, a imprensa, sempre festejando Ronaldo Caiado, também não dava tréguas (GOMES DA SILVA, 1989, p. 180).

Foi neste clima de combate que ocorreu a votação do primeiro turno do capítulo referente à reforma agrária que a despeito de todos os conflitos levados a cabo durante as votações, a ANC encerrou o primeiro turno de votação, no dia 30 de junho de 1988. O texto aprovado serviu de base para as discussões para o segundo turno continha 321 artigos e trazia a novidade de

⁴⁴ O Centrão contou com 152 parlamentares do PFL, PMDB, PDS, PTB, PDC e PL, sendo também fruto das derrotas sofridas pelo PFL nesse estágio e contou com o apoio irrestrito de Sarney, que passou a distribuir benefícios políticos aos seus aliados, tais como concessões de TVs e estações de rádio, obras públicas e cargos no governo.

separar as disposições Gerais das transitórias. A tal texto foram apresentadas 1.884 emendas, segundo a CONTAG, 124 emendas se referiam às questões ligadas à agricultura.

O Capítulo III, do Título VII – Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, foi votado em 29 de agosto de 1988 e como ocorrera em todas as votações referentes à questão agrária, Brasília transformou-se em palco de guerra e a violência da UDR repetiu-se: “um membro da UDR sacou do revolver para ameaçar um funcionário do Congresso e um soco-inglês foi encontrado no recinto da ANC” (GOMES DA SILVA, 1989, p. 197).

Assim, em 5 de outubro de 1988, foi aprovada a nova Constituição Pátria, trazendo para a questão agrária as seguintes marcas: perda sumária das glebas com culturas ilegais de plantas psicotrópicas (art. 243 texto final aprovado, coluna 16 da Figura 2A do Apêndice), manutenção do atual critério de cobranças das contribuições para custeio das atividades dos sindicatos rurais (art. 12 – ADCT), eliminação da correção monetária na liquidação dos débitos dos minis, pequenos e médios produtores rurais (art. 13 – ADCT), promulgação da lei agrícola no prazo de um ano (art. 14 – ADCT), revisão das doações, vendas e concessões de terras públicas nos três anos seguintes à promulgação da nova Constituição de todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1.º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987 (art. 13 – ADCT).

4.2.4. Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária na Constituição de 1988

É interessante, neste momento diferenciar os elementos da Política Agrícola dos pressupostos que envolvem a implementação de uma Reforma Agrária. O conceito desta é trazido pelo art. 1.º, §1.º do Estatuto da Terra e se consubstancia “no conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Já o conceito de política agrícola ou política de desenvolvimento rural é fornecido pelo art. 1.º, §2.º, do mesmo diploma legal e marca o fulcro da mesma na orientação das atividades agropecuárias, no sentido de garantir-lhes

o pleno emprego e harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

E, neste particular, segue o parecer de Paulo Torminn Borges:

A Política Agrícola, também chamada Política de Desenvolvimento Rural, é um movimento permanente, em eterna renovação para acoplar os recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra, sem a exaurir, sem a esgotar. Se a ação governamental não se fizer presente na zona rural, furtando-se à coordenação de uma Política Agrícola, o desenvolvimento econômico do rurícola, em vez de caminhar para a formação de uma comunidade homogênea, transformar-se-á, paulatinamente, em ilhas de progresso e ilhas de retrocesso (BORGES, 1998, p. 22).

Tendo em vista o texto constitucional aprovado e promulgado em relação à questão agrária e à disputa de interesses entre os movimentos sociais ligados ao campo e aos representantes das entidades patronais, pode-se dizer que nenhuma das posições conseguiu impor plenamente seus pontos de vista, pois se, de um lado, os movimentos e as entidades ligados aos trabalhadores rurais conseguiram emplacar o cumprimento da função social da terra como critério para desapropriação, de outro, as entidades vinculadas ao patronato rural conseguiram isentar as terras produtivas da desapropriação, independente do seu tamanho. Essa situação permitiu que, na Constituição de 1988, os artigos referentes à política agrícola, ou seja, os artigos 184 a 191, presentes no Capítulo III “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, do Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, ficassem limitados, genéricos e indefinidos o suficiente para não antagonizá-los com a penetração do capital na agricultura nem com a especulação fundiária, permitindo, assim, uma série de mecanismos de proteção e, ou, reversão dos processos de desapropriação.

As elites do patronato rural conseguiram pautar a discussão sobre a reforma agrária limitando-a ao chamado “latifúndio improdutivo”. Esta definição anulava a própria tese da importância da reforma agrária como instrumento de desconcentração fundiária e de distribuição de riqueza, pois independente do tamanho, se a terra fosse produtiva ela estaria isenta de desapropriação. Por outro lado, as desapropriações seriam determinadas conforme a observância de sua função social, cujo cumprimento se consubstancia no aproveitamento adequado e racional da terra e dos recursos naturais, preservando-se o meio ambiente; na observância das disposições que regulam as relações de trabalho e no estabelecimento de formas de exploração que favoreçam o bem-estar dos

trabalhadores e dos proprietários. Assim, a definição deste critério foi uma vitória importante dos movimentos dos trabalhadores rurais na Constituinte. Frise-se, no entanto, que estes critérios compatibilizavam a empresa agrícola e a grande propriedade rural produtiva com a definição de função social, legitimando todo o processo de modernização capitalista no campo e seus efeitos mais perversos como a concentração fundiária, a exclusão social no campo e o êxodo rural. Além disso, as normas relativas ao cumprimento de sua função social pela propriedade produtiva ficaram para ser definidas posteriormente por lei, postergando a definição deste ponto importante. Ressalte-se ainda, que no processo de desapropriação os proprietários atingidos receberiam pagamento em dinheiro pelas benfeitorias realizadas e em títulos da dívida agrária (TDA's) resgatáveis em até 20 anos e com cláusulas de preservação do valor real. Neste ponto, ao invés de penalizar o latifúndio improdutivo e coibir a especulação fundiária, a lei dava plenas garantias de ressarcimento aos proprietários atingidos (MACIEL, 2005).

Segundo Medeiros (2003, p. 39), os resultados da questão agrária na Constituição de 1988 foram contraditórios. Ao mesmo tempo em que assegurou a função social da propriedade, tal previsão não impediu que a Carta Magna contivesse um conjunto de mecanismos de bloqueio à possibilidade de uma reforma agrária tal qual defendida pelas organizações representativas dos trabalhadores. Na verdade, o texto constitucional trouxe dispositivos já existentes em diversos artigos da lei ordinária, sendo que, em alguns pontos, houve até retrocesso como a exigência de pagamento prévio e justo, uma vez que durante o regime militar (AI n.º 9, de 1969) eliminou do texto constitucional tal previsão, com a pretensão de agilizar o processo desapropriatório e facilitar a reforma agrária, bem como introduziu na Constituição o bloqueio da impenhorabilidade da propriedade produtiva. Por outro lado, frise-se que, mesmo sendo o Brasil um país que desde o seu surgimento foi marcado pela grande propriedade rural, o termo latifúndio não aparece no texto da nova Constituição. Além disto, vestido com a armadura da "propriedade produtiva", o latifúndio se tornou "insuscetível de desapropriação" para fins de reforma agrária.

Dessa forma, pode-se dizer que a Constituição de 1988, apesar de todos os conflitos e particularidades, no tocante à questão agrária, não inovou

e deixou muito a desejar, uma vez que, no texto aprovado, os artigos referentes à reforma agrária, presentes no Capítulo III da “Ordem Econômica e Financeira”, ficaram limitados, genéricos e indefinidos o suficiente para não antagonizá-los com a penetração do capital na agricultura e nem com a especulação fundiária, bem como para permitir uma série de mecanismos de protelação e, ou, reversão dos processos de desapropriação. Saliente-se que, em consonância com a própria perspectiva do governo, as classes dominantes agrárias conseguiram pautar a discussão sobre a reforma agrária limitando-a ao chamado “latifúndio improdutivo”, definição que anula um pouco a importância da reforma agrária como instrumento de desconcentração fundiária e de distribuição de riqueza, pois independente do tamanho, se a terra fosse produtiva ela estaria isenta de desapropriação. Além disto, lastreando o cumprimento da função social da terra no aproveitamento adequado e racional da terra e dos recursos naturais; na preservação do meio ambiente; na observância das disposições que regulam as relações de trabalho e no estabelecimento de formas de exploração que favoreçam o bem-estar dos trabalhadores e dos proprietários, permitiu-se a compatibilidade da empresa agrícola e a grande propriedade rural produtiva com a estrutura fundiária brasileira traçada pelo texto constitucional, legitimando todo o processo de modernização capitalista no campo e seus efeitos mais perversos como a concentração fundiária, a exclusão social no campo e o êxodo rural.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido nas páginas anteriores teve como objetivo geral analisar as formas de organização e atuação do patronato rural no período da Nova República, e suas interferências na elaboração da política de reforma agrária contida no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e no capítulo de Reforma Agrária da Constituição Federal de 1988. Especificamente, pretendeu-se analisar os impactos decorrentes da retomada do debate sobre a reforma agrária, no período da redemocratização, nas formas de organização e atuação da classe patronal; analisar, de forma comparativa, a política de reforma agrária constante da Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária e na versão final apresentada pelo PNRA; analisar o processo de elaboração da política de reforma agrária na Constituição Federal de 1988 e por fim analisar as interferências das classes patronais na política de reforma agrária constantes nos dois instrumentos normativos acima mencionados (PNRA – Decreto n.º 2.363/87 e CF/88).

Conforme visto anteriormente, a retomada das discussões sobre a reforma agrária no período da Nova República acarretou uma série de impactos no meio rural brasileiro. No que tange ao patronato rural, a história demonstra que houve grande concentração de esforços no sentido de se organizarem de maneira tal a impedirem que fosse feita uma reforma agrária nos moldes que o governo se propunha a realizar nos primeiros momentos da Nova República e que ficou evidenciado, na proposta do primeiro Plano

Nacional de Reforma Agrária, divulgado no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado pela CONTAG, em Brasília, em maio de 1985.

Diante desse cenário, nasce o principal expoente da organização do patronato rural brasileiro da Nova República, a UDR, no ano 1985, como resposta à referida proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. A UDR combinava ações violentas, manifestações de massa e “lobby” junto ao poder central. Essa entidade foi marcada por duas fases: a primeira destinou-se a criar uma identidade classista assentada na lealdade de todos os produtores contra o PNRA; depois de derrotada a proposta do PNRA, deu-se ensejo à segunda fase da UDR, a qual fora marcada pela atuação jurídica, destinada ao apoio e defesa dos proprietários, no que tange ao recadastramento da propriedade, nas ações judiciais de desapropriações, e formação “lobby” para a Constituinte de 1987/1988.

Assim, a UDR vai atuar em duas frentes contra uma possível reforma agrária a ser realizada na Nova República. Se por um lado ela vai investir em meios violentos para intimidar e cessar os movimentos sociais no campo, por outro lado ela vai constituir “lobby” perante o governo central.

No que se refere à proposta do PNRA e à versão final do mesmo, o trabalho deixou evidenciado que se num primeiro momento buscou-se fazer um plano de reforma agrária comprometido com a democracia e com a efetivação do Estatuto da Terra, dispositivo legal este já existente desde o regime militar, que combatia o minifúndio e o latifúndio, e previa a possibilidade de utilização da desapropriação, com pagamento de indenização fixada a partir de valores declarados pelos proprietários rurais para fins de pagamento de ITR, ou seja, uma desapropriação sanção, o que se viu concretizar na versão final do Plano de Reforma Agrária foi algo totalmente diverso. Se na proposta almejava-se modificar substancialmente o uso e a posse das terras e as relações de trabalho, além do que garantir a participação ativa da sociedade civil na política agrária do país através dos sindicatos, instituições, associações, grupos e movimentos da Sociedade civil, a versão final de tudo isso se destoou. Na verdade, a proposta do PNRA acabou por abalar sobremaneira os proprietários de terra, que se sentindo ameaçados começaram a se movimentar contrariamente a implementação da proposta, dando ensejo a muita violência no campo, como forma de se pressionar o governo a não acatar aquela

política, que muito agredia as pretensões desse grupo. Tal situação deixou nítido o fato de que o país não “estava maduro” para aceitar e levar adiante um plano dessa natureza.

Assim, diante de um cenário extremamente conturbado pela reação violenta dos proprietários de terra frente à proposta do Plano de Reforma Agrária, em outubro de 1985, o PNRA é instituído por decreto presidencial, porém totalmente alterado em relação à sua proposta original. Ficou expressa, na versão final, a prioridade pelas soluções negociadas para cada caso de desapropriação; a isenção da possibilidade de desapropriação dos “latifúndios produtivos” que cumprissem sua função social ou que tivessem grande incidência de arrendatários e parceiros e a subordinação da aplicação do PNRA aos Planos Regionais de Reforma Agrária (PRRA’s), a ser elaborados em cada estado e posteriormente apresentados para aprovação presidencial, além do que se eliminou a participação ativa da sociedade civil na política de reforma agrária.

No que se refere ao processo de elaboração da política de reforma agrária na constituinte de 1987/1988, verificou-se novamente muita confusão até se chegar ao texto final das normas, o que deixou evidenciado que o tema em questão mexeu com o *animus*, tanto dos parlamentares que tentavam elaborar as normas que seriam aplicáveis a uma suposta reforma agrária, quanto dos grupos de interesse que se encontravam presentes durante as discussões no Congresso Nacional, em especial os grupos representantes das elites agrárias e aqueles que representavam os interesses dos trabalhadores rurais. Tentou-se, inicialmente, imprimir uma faceta democrática ao processo de elaboração da política de reforma agrária da Constituição Federal. Várias entidades representativas tiveram oportunidade de exporem as suas pretensões no que tange a essa temática. No entanto, as controvérsias que foram geradas, diante dos interesses altamente conflitantes existentes na sociedade brasileira, no próprio Congresso Nacional, na Comissão da Ordem Econômica e na Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, o que se verificou foi uma série de rearranjos políticos e de ofensas ao regimento interno, que regulava o processo de elaboração das normas constitucionais. Tudo isto fez com que o texto constitucional não inovasse em matéria de reforma agrária. Ao contrário, esse, basicamente, limitou-se a

constitucionalizar normas já existentes em leis ordinárias (como por exemplo, a função social da propriedade, já existente no Estatuto da Terra) ou, até mesmo, recuar em relação às normas que lhe eram anteriores (como aconteceu com a exigência de prévia indenização devida por desapropriação para fins de reforma agrária, a qual não era exigência do texto constitucional anterior, desde o AI n.º 9, de 25 de abril de 1969, vez que naquela época se pretendia agilizar o processo de desapropriação; outro retrocesso se deu em virtude da impossibilidade de desapropriação das chamadas propriedades produtivas).

De tudo que fora exposto, é possível dizer que a organização das classes patronais, durante o período da Nova República, cumpriu o seu papel de elemento bloqueador de uma reforma agrária ampla, que verdadeiramente modificasse a estrutura de organização do meio rural brasileiro. A derrota da proposta do PNRA, diante das pressões feitas por essas organizações foi a primeira evidência da força que as mesmas tinham. Depois, na constituinte, ainda que o texto final não tenha correspondido à integralidade dos interesses do patronato rural, a prática de “lobby” junto ao poder central teve um papel decisivo na elaboração das normas referentes à reforma agrária, que como dito em linhas anteriores não foi capaz de trazer inovações na forma de organização do meio rural brasileiro. A conquista da intangibilidade da propriedade produtiva, do pagamento prévio das indenizações, em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real é elemento *incontesti* de que essas organizações cumpriram o papel a que se propuseram.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE FILHO, C.A.C. A reforma agrária no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000.

ALENTEJANO, P.R.R. O sentido da reforma agrária no Brasil dos anos 90. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 166, p. 19-35, nov./dez. 1996.

ALMEIDA, A.W.B. Cidadania e conflitos sociais no campo. **Revista Humanidade**, Brasília, n. 12, p. 22-29, 1987.

ALMEIDA, R. **Bico do Papagaio**: dias de sangue, dias de UDR, 20 anos atrás. Disponível em: <http://www.piratininga.org.br/novapagina/leitura.asp?id_noticia=856&topico=Hist%C3%83%C2%B3ria>. Acesso em: 17 out. 2006.

ANDRIOLI, A.I. A reforma agrária e o governo Lula: entre a expectativa e a possibilidade. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 31, dez. 2003.

ARAGÃO, M. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BALDUÍNO, D.T.; CANUTO, A. **Reforma agrária**: ontem e hoje. Goiânia, 2004.

BALTAR, R. **Os empresários rurais e a reforma agrária no governo de transição**. Campinas: IFCH/Unicamp, 1990.

BARBIERI, E. A novela da reforma agrária. **Revista Mundo e Missão**, São Paulo, n. 40, mar. 2000.

- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **A história constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2004.
- BORGES, P.T. **Institutos básicos do direito agrário**. 11.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **A reforma agrária no Brasil**. Brasília, 2006a.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Publicações e Estudos. Publicações oficiais da Câmara dos Deputados. **Assembléias Nacionais Constituintes**. Brasília, 2006b.
- BRUMER, A.; SANTOS, J.V.T. Estudos agrários no Brasil: modernização, violência e lutas sociais. In: _____. **30 anos de sociologia rural em América Latina**. Montevidéo: Alasru, 2000. p. 33-34 e 48-59.
- BRUNO, R.A.L. **Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997. 160 p.
- BRUNO, R.A.L. Nova República: a violência como prática rural de classe. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 283-310, jul./dez. 2003.
- COMPARATO, F.K. **Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FERNANDES, M. **Donos de terras: trajetória da União Democrática Ruralista (UDR)**. 1992. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Belém, PA.
- FERNANDES, B.M. **MST: formação e territorialização**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- FERRANTE, V.L.B. Diretrizes políticas dos mediadores: reflexões de pesquisas. In: MEDEIROS, L. et al. (org.). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 1994.
- FERREIRA FILHO, M.G. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1985.
- FISCHER, I.R.; GEHLEN, V. **Reforma agrária: chão masculino, pão feminino**. Recife, 2002.
- GETAT. A segurança nacional e o revigoramento do poder regional. **Reforma Agrária**, v. 11, n. 2, 1981.

GOMES DA SILVA, J. Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. **Revista Reforma Agrária**, São Paulo, ano 18, n. 2, ago./nov. 1988.

GOMES DA SILVA, J. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GRAZIANO, X. A reforma agrária no Brasil. In: STÉDILE, J.P. (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

GRAZIANO, X. Reforma agrária já? In: LEAL, L. (org.). **Reforma agrária da nova república**: contradições e alternativas. São Paulo: Cortez/EDUC, 1986.

GRAZIANO, X. Breve história da reforma agrária: distributivismo e inclusão no campo. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 3, dez. 2004.

GRYZBOWSKI, C. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. 2.ed. Petrópolis: Vozes/Fases, 1990.

HERBERS, R.G. **Conflitos no campo**: o que dizem os dados. **Reforma Agrária**, Campinas, ano 19, n. 2, 1989.

HERKENHOFF, J.B. **História dos direitos humanos no Brasil**: a constituinte de 1987/1988. 2002.

HIDALGO DA SILVA, O. **Representación de intereses y organizaciones patronales en la agricultura brasileña**. 1992. Tese (Doutorado em Economia) – Universidad Córdoba, Córdoba, Espanha.

IANNI, O. A formação do proletariado rural no Brasil – 1971. In: STÉDILE, J.P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate de esquerda – 1960-1980. São Paulo: Expresso Popular, 2005.

JULIÃO, F. **Que são as ligas camponesas?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

LEAL, L. (org.). **Reforma agrária da nova república**: contradições e alternativas. São Paulo: Cortez/EDUC, 1986.

LEITE, S. Padrões de desenvolvimento e agricultura no Brasil: estatuto da terra, dinâmica agrária e modernização conservadora. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 25, 1995.

LINHARES, M.Y.; SILVA, F.C.T. **Terra prometida**: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MACIEL, D. Questão agrária e política no Governo Sarney e na Constituinte (1985-1990). **Guanicuns – Rev. Faculdade de Educação e Ciências Humanas de Anicuns**, Goiânia, 2005.

MARTINS, J.S. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1984.

MARTINS, J.S. **A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MEDEIROS, L.S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, L.S. **Reforma agrária no Brasil**: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MULLER, G. A terra não é mais aquela: MIRAD nelas? In: LEAL, L. (org.). **Reforma agrária da nova República**: contradições e alternativas. São Paulo: Cortez/EDUC, 1986.

NETO, J.G. A transição fardada. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 1, dez. 1997.

OLIVEIRA, A.U. A longa marcha do campesinato brasileiro. **Movimentos Sociais, Conflitos e Reforma Agrária**, São Paulo, v. 15, n. 53, set./dez. 2001.

OLIVEIRA, A.C.J. As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, n. 47, abr. 2005.

ORTEGA, A.C. A representação de interesses patronais na agricultura brasileira. In: _____. **Acción colectiva y articulación de intereses en los complejos agroindustriales brasileños**: organizaciones especializadas por productos e interprofesiones. 1990. Tese (Doutorado em Economia) – Universidad Córdoba, Córdoba, Espanha.

PALMEIRA, M. Reforma agrária e constituinte. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 35, 1987.

PEREIRA, H.S. Levantados do chão. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 4, set. 1988.

PEREIRA, H.S. Reforma agrária: o velho e o novo. **Teoria e Debate**, n. 18, maio/jun./jul. 1992.

REALE, M. Parecer acerca do PNRA. In: PAIVA, R.M. et al. (org.). **Aspectos econômicos, jurídicos e sociais da reforma agrária**. São Paulo: Soprall, 1985.

REYDON, B. Síntese crítica do PNRA. In: LEAL, L. (org.). **Reforma agrária da nova república: contradições e alternativas**. São Paulo: Cortez/ EDUC, 1986.

RODRIGUES, L.B. **Grupos de pressão e grupos de interesse**. Brasília: UnB, 1982. (Curso de Introdução à Ciência Política – Unidade VI).

RUA, M.G. **A UDR e a representação de interesses dos proprietários rurais: a nova elite agrária no processo de transição política no Brasil**. In: ANUÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS. **Ciências sociais hoje**. São Paulo: Vértice/Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, M.T. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003.

STÉDILE, J.P. (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expresso Popular, 2005a.

STÉDILE, J.P. (org.). **A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária – 1946-2003**. São Paulo: Expresso Popular, 2005b.

TOLEDO, G.A. **Grupos de pressão no Brasil**. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

VIANNA, M.L.T.W. **Lobismo: um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Ciências Públicas, 1994. (Texto para discussão – CEPP, 25).

VINHAS, M. Problemas agrário-camponeses do Brasil – 1968. In: STÉDILE, J.P. (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expresso Popular, 2005.

WRIGHT, P. Contribuição ao aprofundamento da análise das relações de produção na agricultura brasileira – 1971. In: STÉDILE, J.P. (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expresso Popular, 2005.

APÊNDICE

APÊNDICE

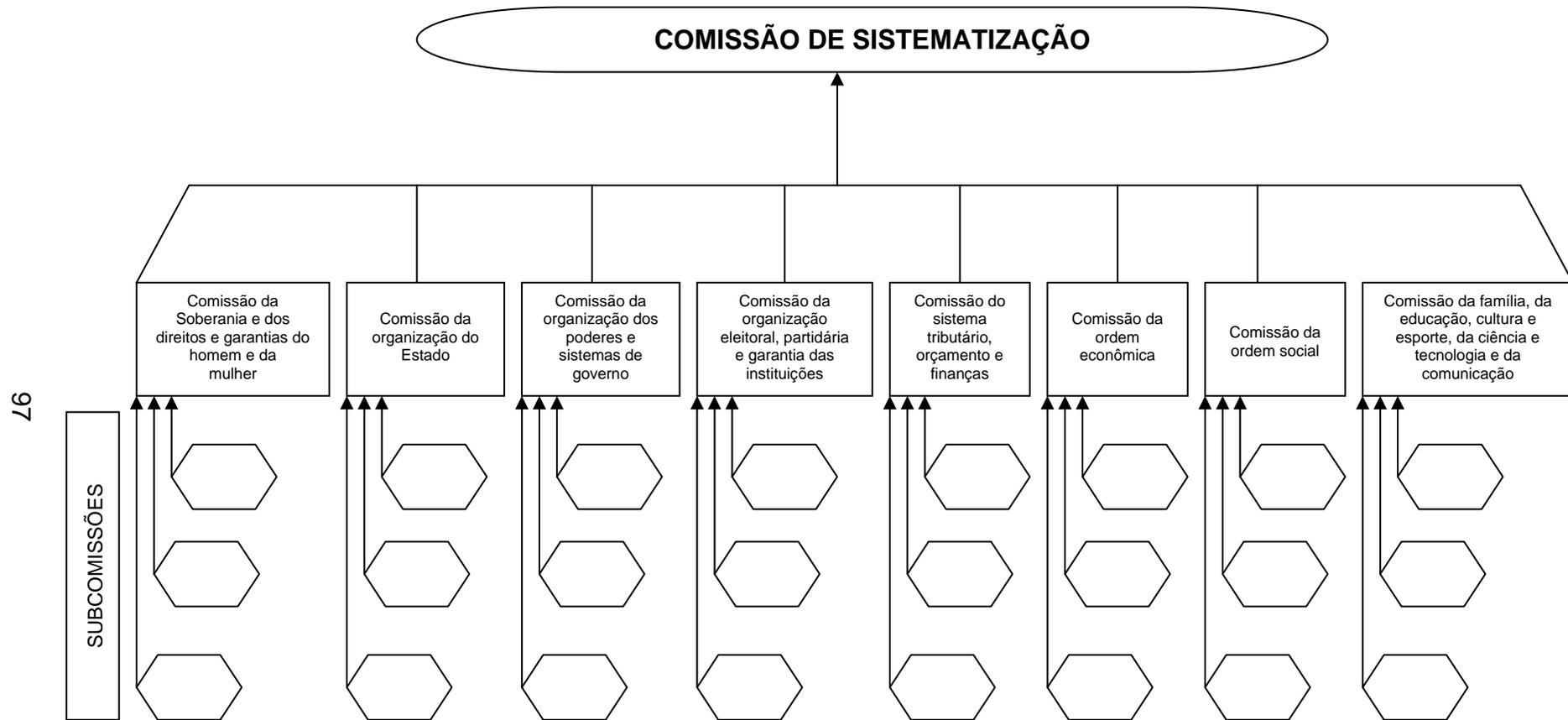


Figura 1A – Fluxograma da estrutura organizacional da Assembléia Nacional Constituinte (ANC).