

2

Conflitos, normas e reforma agrária no Brasil

2.1

O conceito de função social da propriedade

Embora a propriedade privada tenha sido conhecida por inúmeros povos da antigüidade clássica, foi em Roma que tal instituto apresentou uma face mais definida, a partir da qual tornou-se possível uma análise da sua evolução.

De acordo com Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira¹, a propriedade no Direito Romano apresenta-se inicialmente marcada por um individualismo extremado que veio a ser atenuado com o passar do tempo por influência do Direito Canônico, fazendo com que adquirisse uma feição mais social na época do imperador Justiniano.

As primeiras elocubrações relativas a uma função social da propriedade haviam surgido com Aristóteles, para quem os bens existiam para a satisfação da necessidade dos homens e a maneira mais adequada de se garantir a destinação social dos bens seria a apropriação pessoal.

Todavia, será no pensamento cristão do período medieval que se delineará a idéia de função social da propriedade. Partindo de Aristóteles, Santo Tomás de Aquino afirmará a propriedade como um direito natural de apropriação dos bens na luta pela sobrevivência, mas limitado pelo bem comum.

Com as Revoluções Liberais, a concepção individualista da propriedade romana é reformulada e recupera o prestígio, tendo o Código Napoleônico e os demais que o seguiram definido a propriedade como um direito pessoal, ilimitado e absoluto.

Este individualismo exacerbado suscitou uma série de crises, gerando conflitos sociais e movimentos de contestação ao Estado Liberal e à sua respectiva noção de direito de propriedade.

¹ Pereira, Rosalinda P. C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica da propriedade, *in* A Questão Agrária e a Justiça, 2000, p. 93.

Nesse ambiente de contestação ao Estado Liberal, surge o movimento socialista e, no campo jurídico, destacam-se a teoria negativista de Proudhon – para quem a propriedade deveria ser extinta do ordenamento jurídico por não ser um direito natural, mas um roubo – e a teoria de Leon Duguit, segundo o qual a propriedade não seria direito subjetivo do proprietário, mas apenas uma função social de quem a possui.

Contudo, para o conceito contemporâneo de função social da propriedade, mais valiosa foi a contribuição da Igreja Católica, que restaurará a idéia tomista do bem comum, reafirmando a tradicional teoria cristã no sentido de que a propriedade é um direito natural, cujo uso deve estar condicionado ao interesse coletivo.

Tal idéia está consagrada em inúmeras encíclicas papais, entre as quais se destacam a *Rerum Novarum* (Papa Leão XXIII, 1891), a *Quadragesimo anno* (Papa Pio XI, 1931) e a *Mater et Magistra* (João XXIII, 1961).

Assim, se para Leon Duguit a propriedade consiste em uma função social, para a posição que prevaleceu na caracterização do direito de propriedade, este é um direito subjetivo condicionado a uma função social.

Dessa forma, baseada na contribuição do pensamento cristão, tomou corpo a doutrina da função social da propriedade que, a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919², tornou-se presença quase absoluta nas Constituições seguintes e que, no entendimento de Rosalinda P. C. Rodrigues, consiste em uma posição eclética entre a posição individualista e a posição socialista³.

2.2

A questão agrária no Brasil antes do golpe de 1964

2.2.1

Do período colonial até a Constituição de 1946

O predomínio do latifúndio na estrutura fundiária brasileira se deve ao modelo de colonização aqui instalado com a chegada dos portugueses em 1500. O

² O artigo 153 da Constituição de Weimar afirmava: “*A propriedade obriga*”

³ Ibid., pág. 99

principal instrumento jurídico utilizado pela Coroa Portuguesa para a ocupação do território brasileiro foi a concessão de sesmarias.

Convém ressaltar que, em tese, a Coroa Portuguesa, ao conceder uma sesmaria, determinava que o beneficiário a explorasse durante determinado tempo, sob pena da reversão da terra ao patrimônio da Coroa.

Apesar de tal exigência significar que, na época, havia uma consciência quanto à finalidade da terra e alguns denominarem esta diretriz de “função social da propriedade”⁴, este dever do sesmeiro nunca foi exigido na prática colonial.

O período das sesmarias no Brasil durou de 1530 a 1822, ano em que as concessões foram suspensas pela Resolução de 17 de junho, por ordem do Príncipe Regente D. Pedro.

Terminado o período das sesmarias, iniciou-se no Brasil o período conhecido como “regime das posses”, no qual a ausência de uma norma que disciplinasse a ocupação das terras devolutas fez com que muitos posseiros passassem a ocupar tais terras, cultivando-as e a utilizando-as como morada habitual.

Este “regime das posses” durou até o advento da Lei nº 601 de 1850, a Lei de Terras, que, entre outras coisas, regularizou e concedeu títulos de propriedade aos posseiros que ocuparam terras devolutas anteriormente e proibiu, a partir da sua vigência, qualquer outra forma de aquisição de terras devolutas que não fosse a compra e venda.

A primeira Constituição Republicana (1891) repetiu o endosso à concepção de propriedade privada liberal clássica presente na Constituição de 1824 e o Código Civil de 1916, em uma época na qual a doutrina da função social já tinha grande influência na Europa, manteve-se apegado ao conceito ilimitado e exclusivo do direito de propriedade, típico do Código Napoleônico.

A partir da crise econômica mundial de 1929, se iniciou no Brasil um importante processo de mudança sócio-econômica no meio rural, em virtude da crise do modelo agroexportador e da implementação pelo Estado Novo da política de substituição de importações.

Tais modificações conferiram ao setor agrícola um papel instrumental no processo de modernização em curso, levando a uma valorização da agricultura

⁴ Sodero, Fernando Pereira, *Curso de Direito Agrário: Estatuto da Terra*, 1982, pág. 28.

voltada para o mercado interno – em decorrência do aumento da demanda – e a uma alteração do poder das oligarquias rurais no processo político.

Este crescimento da agricultura voltada para o mercado interno gerou uma valorização das áreas cultiváveis – sobretudo daquelas próximas aos centros consumidores –, um aumento da especulação com a terra, a expansão dos latifúndios e o início do processo de modificação das relações de trabalho e de expulsão da mão-de-obra do campo.

Além disso, a revolução de 1930 e, posteriormente, o Estado Novo significaram um fortalecimento do poder da União e um correspondente enfraquecimento das oligarquias rurais estaduais.

A diminuição da força dos coronéis, ao mesmo tempo em que fortaleceu os setores políticos e militares interessados na centralização do poder, contribuiu decisivamente para o fortalecimento dos trabalhadores rurais, na medida em que os liberou do controle pessoal dos latifundiários.

Assim, esta diminuição de poder das oligarquias rurais abriu caminho para a luta política dos trabalhadores rurais que viria a ascender a partir dos anos cinquenta, com a formação das ligas camponesas e dos sindicatos rurais⁵.

Admais, na década de 30, houve um incremento do debate sobre a função social da propriedade no Brasil. O Projeto de Constituição do Governo Provisório, em 1933, previa que *“a propriedade tem, antes de tudo, uma função social, e não poderá ser exercida contra interesse coletivo (...) poderá ser expropriada por utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembléia”*.

Apesar deste dispositivo não ter sido incorporado à Constituição de 1934 e à Carta de 1937, mesmo estas não apresentando dispositivos que expressamente consagrassem a função social da propriedade, foram introduzidas por elas modificações significativas em relação à questão fundiária, tais como o instituto do usucapião, a ampliação da faixa de fronteira e a possibilidade de expropriação por motivo de segurança nacional⁶.

⁵ Martins, José de Souza. A Militarização da Questão Agrária no Brasil, 1984, p. 21

⁶ Silva, 1971, op. cit., p. 135.

2.2.2

O período 1946-1960

A conscientização quanto à necessidade de uma reforma agrária foi reforçada no contexto da redemocratização posterior ao fim do Estado Novo, principalmente como consequência dos problemas das secas do nordeste e do aumento do êxodo para as cidades.

A Constituição de 1946 foi a primeira a apresentar em seu texto a exigência de cumprimento da função social da propriedade, impondo às desapropriações, contudo, o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro⁷.

Assim, foi sob o marco da Constituição de 1946 que se iniciou o debate e surgiram as primeiras propostas sobre reforma agrária no Brasil.

No período do governo Dutra, algumas iniciativas foram tomadas – ora pelo Executivo, ora por membros do Legislativo – visando à elaboração de uma lei que regulasse os artigos 147 e 156 da Constituição de 1946 sem, contudo, lograr êxito em vencer as resistências dos proprietários rurais representados no parlamento e influentes no governo.

Em 1951, o governo de Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 29.803, cria a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), presidida pelo Ministro da Agricultura e encarregada de formular e propor medidas de política agrária, que posteriormente elaborou um anteprojeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que, entre outras coisas, propunha: 1) a desapropriação mediante Decreto do Executivo; 2) a fixação de critério para definir uma indenização justa; 3) o arrendamento compulsório de 15% dos imóveis superiores a 300 hectares.

No início de 1953, a “Food and Agriculture Organization” (FAO) e o governo brasileiro patrocinaram a realização, em Campinas, do Seminário Latino-Americano sobre o problema da agricultura.

Tal evento contou com a participação de especialistas e representantes de organismos internacionais favoráveis à reforma agrária e teve importância na

⁷ A Constituição de 1946 dispunha em seu artigo 141 parágrafo 16: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. Já o artigo 147 dizia: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”

medida em que deu suporte técnico às propostas da CNPA, que, após o seminário, tornou público o anteprojeto de lei, gerando intenso debate entre parlamentares, agentes do governo e proprietários rurais.

Esta proposta legislativa elaborada pela CNPA sofreu sérias resistências dos representantes do latifúndio no Congresso Nacional e, ao final, restou desfigurado e despidido do seu caráter distributivo.

Aspásia Camargo ressalta que as resistências não partiam apenas do Congresso conservador, pois, apesar das intenções explícitas, o Executivo mantinha posições reservadas acerca da reforma agrária.⁸

O governo de Juscelino Kubitschek caracterizou-se por ter assistido ao crescimento e consolidação do movimento camponês em diferentes estruturas organizativas, tornando o campesinato, apesar de ausente do âmbito político-institucional, um ator político fundamental.⁹

Como resposta a tal fato, o governo Kubitschek criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, restringindo a questão agrária ao nordeste e encobrindo o fato de que os conflitos pela terra se faziam sentir em todo o território nacional.¹⁰

Deve ser ressaltado que, durante todo o período 1946-1960, apesar de terem surgido várias iniciativas destinadas a regulamentar a questão fundiária, do advento de uma estrutura burocrática especializada na questão da terra¹¹ e de ter aumentado a mobilização dos trabalhadores rurais para reivindicar direitos trabalhistas e acesso à terra, a reforma agrária, embora presença constante nos discursos, jamais se configurou como uma política consistente de Estado.

Maria das Graças Rua, ao analisar as políticas e propostas relacionadas à questão agrária surgidas neste período, faz o seguinte comentário:

⁸ “No clima de permanente crise em que transcorreu a gestão Vargas, empenhado com a causa nacionalista e com o a implantação de grandes empresas públicas, muito pouco poderia ter sido feito em favor de uma reformulação agrária”. V. Camargo, Aspásia. A questão agrária: crises de poder e reformas de base (1930-1964), 1979, pág. 37.

⁹ Medeiros, Leonilde Sérvo. A questão da reforma agrária no Brasil, 1955-1964, 1982, pág. 105.

¹⁰ “No final do governo Kubitschek, a questão agrária era transformada na questão nordeste. Buscava-se, assim, matizá-la regionalmente e criar condições para resolvê-la tecnicamente. O problema, que era de confronto de classes, aparecia como um desequilíbrio regional. Voltando-se os holofotes para uma região específica, buscava-se encobrir o fato de que a luta pela terra era muito mais extensa e recobria quase todo o território nacional”. *Ibid.*, pág. 106

¹¹ Além da CNPA, havia o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), autarquia federal criada em 1954 e encarregada da política de colonização oficial e a Comissão Especial de reforma agrária, um fórum de debates no Congresso Nacional.

As questões relacionadas à política agrária provocavam cisões acentuadas tanto entre os políticos ocupados em cargos governamentais quanto entre aqueles no exercício das atividades legislativas. A natureza destas questões excluía de tal forma a possibilidade de soluções negociadas, que não apenas obstruía o encaminhamento das soluções, como também levava políticos e burocratas a limitar-se a medidas de baixo potencial de conflito – as únicas capazes de preservar tanto o equilíbrio interno de cada um dos dois conjuntos de atores quanto a relação entre eles.¹²

Destarte, as políticas efetivamente adotadas, resultado das barganhas entre o Executivo e Congresso Nacional, foram “um misto de política distributiva – a colonização e o serviço rural – e regulatória”¹³.

2.2.3

O período 1961-1964

A partir da década de 60, a visão sobre a questão fundiária passa a ser influenciada pelas concepções econômicas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e, até mesmo, pela formulação de organismos ligados à política externa norte-americana (Aliança para o Progresso).

As análises e propostas da CEPAL, fundadas em um pensamento econômico estruturalista, consideravam fundamental uma mudança na estrutura de distribuição de terra para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos.

De forma similar, o governo norte-americano, como uma forma de reação à Revolução Cubana, partindo do pressuposto de que há uma relação intrínseca entre desenvolvimento econômico e estabilidade política, passou a condicionar o seu auxílio externo à realização de reformas que permitissem o desenvolvimento econômico da América Latina.

Assim, com tais concepções econômicas aliadas à mobilização dos trabalhadores rurais e à insuficiência da produção voltada para o mercado interno, o debate relativo à terra desloca-se da colonização para a busca por uma melhor distribuição dos recursos fundiários a fim de garantir o abastecimento e reduzir as

¹² Rua, Maria das Graças. *Políticos e Burocratas no Processo de Policy Making: A Política de Terras no Brasil, 1945-1984*, 1992, p. 61.

¹³ *Ibid*, p. 62.

tensões no campo, fazendo com que as propostas de política agrária se tornem distributivas.

Será neste contexto que, em 1961, o Brasil participa da Conferência de Punta Del Este, que, em seu documento final¹⁴, considerava a reforma agrária como fundamental para o desenvolvimento dos países da América Latina.

Durante o governo de Jânio Quadros é constituído um grupo de trabalho informal, de composição pluralista e fora da estrutura burocrática, que teria como meta a definição das medidas necessárias para a implantação da reforma agrária a serem consagradas no projeto de Estatuto da Terra.

Nesta época, a Emenda Constitucional nº 5 torna o Imposto Territorial Rural (ITR) municipal, o que beneficia os proprietários, pois nos municípios o poder político destes era mais influente.

Durante o governo João Goulart, o debate relativo à reforma agrária ganha um impulso e diferentes propostas passam a ser discutidas tanto no Executivo quanto no Legislativo. O Executivo encaminha um projeto de lei de reforma agrária e tenta federalizar o ITR, em meio a inúmeras iniciativas tomadas sem que Executivo e Congresso chegassem a um consenso.

Desta forma, ainda na fase parlamentarista, por pressão do Executivo, se chega à Lei nº 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social excluindo a hipótese de arrendamento compulsório e sem mencionar expressamente a propriedade agrária.

Deve ser ressaltado que a lei nº 4.132/62 é o resultado de projeto de lei do período Vargas (1953) modificado nos seus nove anos de tramitação por acréscimos dos parlamentares que limitaram o seu conteúdo.

Além da Lei nº 4.132/62, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural (lei nº 4.212/63) e o Decreto Legislativo nº 11/62, por meio do qual se permitia que fossem promulgadas Leis delegadas destinadas a organizar o Ministério da Agricultura, extinguindo, criando ou aglutinando órgãos.

Assim, embora o Congresso tenha negado a delegação de poderes específicos para tanto, a partir do Decreto Legislativo nº 11/62, foi criada a

¹⁴A Carta de Punta Del Este, reiterada em 1964 pelo Conselho Econômico e Social Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA) mediante a aglutinação de antigos órgãos ligados à política de terras¹⁵.

Sobre a atuação do parlamento referente à reforma agrária na época, utilizando-se de barganhas e concessões para restringir o conteúdo das leis e atos pró reforma, Maria das Graças Rua assevera:

Os políticos do Congresso Nacional queriam evitar o ônus de serem responsabilizados pelo adiamento e obstrução das soluções que se impunham ao problema da reforma agrária, transferindo esse risco para os políticos do governo, mediante o atendimento de parte das suas demandas. De outro, insistindo em assegurar para si o controle das decisões, respondiam às solicitações do governo por meio de concessões limitadas e na oportunidade de sua conveniência¹⁶.

Mesmo com o retorno ao sistema presidencialista em janeiro de 1963, o governo de João Goulart continuou sem o apoio parlamentar necessário às mudanças constitucionais requeridas para a efetivação da reforma agrária.

A Constituição de 1946 estabelecia que a iniciativa para emendas constitucionais era prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional. O governo, contudo, encaminhou em anexo a uma mensagem presidencial os termos que deveriam orientar a pretendida emenda constitucional, entre os quais eram os mais polêmicos: 1) a possibilidade de arrendamento compulsório das áreas sujeitas à desapropriação para serem distribuídas aos agricultores, com posterior desapropriação definitiva; 2) indenização do imóvel desapropriado em Títulos Especiais da Dívida Pública que venceriam juros anuais de 6% ao ano e correção monetária de até 10% ao ano, podendo estes ser aceitos pelo seu valor nominal como pagamento de tributos federais e resgatados no prazo máximo de 20 anos; 3) o valor da indenização corresponderia, a critério do expropriante, ao valor declarado pelo proprietário para efeito do imposto de renda, ao valor declarado pelo proprietário para efeito de ITR ou ao valor estabelecido em avaliação judicial.

Assim, a proposta de emenda patrocinada pelo governo não se limitou a definir a indenização por títulos da dívida pública e superar o dispositivo constitucional que estabelecia a indenização prévia em dinheiro, mas avançou no sentido de limitar a correção monetária a 10% em uma conjuntura na qual a

¹⁵ Conselho Nacional de reforma agrária (sucessora do CNPA), Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), Serviço Social Rural e Estabelecimento Rural de Tapajós.

¹⁶ V. Rua, 1992, op. cit., p. 80.

inflação ultrapassava a casa dos 80% anuais e de prever a possibilidade de arrendamento compulsório¹⁷.

A iniciativa presidencial gerou grande repercussão e desagregou as possíveis bases de apoio político no Congresso. Em virtude desta desagregação da base, os diversos partidos do Congresso não alcançaram um acordo, razão pela qual a bancada do PTB decidiu formalizar um projeto de emenda constitucional, da lavra do deputado Bocayuva Cunha, repetindo os termos da proposta contida na mensagem presidencial.

Segundo Leonilde Sérvo de Medeiros, a proposta de reforma agrária foi colocada ao mesmo tempo em que surgiam propostas de reforma urbana, bancária e de extensão do direito de voto aos analfabetos, razão pela qual “*a emenda Bocayuva Cunha unificou os interesses conservadores no Congresso, e desfez definitivamente a já alquebrada aliança PTB/PSD*”.¹⁸

Ademais, além do conteúdo da proposta ter sido considerada radical pelas entidades representativas do meio rural, como ressalta Aspásia Camargo:

Havia, sem dúvida, o incontrolável temor de ver ingressar à cena política camadas sociais constituídas em ‘clientelas políticas’ que pudessem ser enquadradas, tal como o fora a classe operária com Getúlio Vargas. Tais temores eram, sem dúvida, realimentados pela acelerada eclosão de conflitos rurais, que cada vez mais se orientavam para a ocupação de terras.¹⁹

Para apreciar a proposta de emenda constitucional, a Câmara dos Deputados designou uma Comissão Especial, que, apesar do parecer favorável do relator²⁰, rejeitou a “Emenda Bocayuva Cunha”, o que prejudicou sobremaneira a tramitação do projeto no plenário.²¹

Vale ressaltar a existência de um clima de agitação em razão da mobilização das esquerdas e a resposta das entidades representativas dos proprietários, que acusavam o governo de pretender abolir a propriedade privada. Em tal ambiente político, tornou-se inviável a aprovação de emenda constitucional que permitisse a desapropriação sem indenização prévia em dinheiro.

¹⁷ Ademais, tal proposta permitia a desapropriação de qualquer tipo de imóvel, fosse ele rural ou urbano.

¹⁸ Medeiros, 1982, op. cit., pág. 115.

¹⁹ Camargo, 1979, op. cit., pág. 112.

²⁰ Dep. Plínio de Arruda Sampaio.

²¹ A derrota na Comissão Especial foi de sete votos contra e quatro a favor. No plenário, 176 votos pela rejeição, contra 121 contrários à mesma. V. Camargo, 1979, op. cit., pág. 118.

Por outro lado, o pagamento das indenizações em dinheiro inviabilizaria qualquer tentativa de reforma agrária a ser implantada pelo governo, pois geraria um indesejável crescimento da já elevada dívida pública e, ademais, poderia consistir em pressão inflacionária em decorrência do aumento das emissões do tesouro.

O Governo, uma vez desagregada a sua base parlamentar e rejeitados os seus projetos de emenda constitucional, resolveu editar o Decreto nº 53.700/63, assinado em 13 de março de 1964 no palanque do famoso comício da Central do Brasil, que declarava de interesse social para fins de desapropriação, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 km dos eixos de rodovias e ferrovias federais, bem como as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem.

Tais medidas, ainda que efetivadas, apresentariam um efeito bastante reduzido quanto à concentração fundiária, pois não alcançavam as propriedades produtivas, excluía as propriedades com menos de 500 hectares à margem das ferrovias, o número de áreas beneficiadas por investimentos da União em obras de irrigação e drenagem era reduzido e, por fim, a não ser que a Constituição fosse alterada, seriam necessárias às desapropriações o pagamento de indenizações prévias, justas e em dinheiro²².

Após a assinatura do Decreto, no dia 15 de março de 1964, em mensagem ao Congresso, considerada desafiadora e explosiva, o Presidente propôs a adoção de algumas medidas, entre as quais se encontrava a reforma agrária, por ele consideradas como *“indispensáveis e inadiáveis”* e, segundo o teor da mensagem presidencial, *“para atender a velhas e justas aspirações populares ora em maré montante que ameaça conduzir o país a uma convulsão talvez sangrenta”*²³.

Por meio da mensagem, pleiteava a supressão da palavra “prévia” e da expressão “em dinheiro” do texto do artigo 141, parágrafo 16 da Constituição e propunha a seguinte redação para o artigo 147: *“O uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social. A União promoverá a justa distribuição da propriedade e o seu melhor aproveitamento, mediante desapropriação por interesse social segundo os critérios que a lei estabelecer”*²⁴.

²² Rua, 1992, op. cit., pág. 97.

²³ Silva, José Gomes da, 1971, op. cit., pág. 142.

²⁴ *Ibid.*, pág. 142.

Esta mensagem presidencial, em seguida à assinatura do Decreto nº 53.700/63, tendo em vista o contexto de radicalização ideológica e de desconfiança em relação ao governo, foi interpretada como uma tendência à socialização da economia, o que serviu para acirrar ainda mais os ânimos e terminou sendo decisiva para os acontecimentos que redundaram no golpe militar de 1964, 16 dias depois.

2.3

A questão agrária durante os governos militares

Dois dias após o golpe de 1964, enquanto os militares reprimiam violentamente as principais lideranças dos trabalhadores rurais, intervinham nos sindicatos rurais e desmantelavam as Ligas Camponesas, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei de autoria do deputado Aniz Badra, que representava uma proposta conservadora e pretendia solucionar o problema da reforma agrária sem alterações constitucionais.

Contudo, ao contrário do esperado pelos parlamentares que apoiaram o golpe militar, o novo governo surpreendeu ao definir a reforma agrária como prioridade.

O Governo de Castelo Branco, inspirado nas concepções econômicas da CEPAL e da “Aliança para o Progresso”, encarava a reforma agrária como necessária ao desenvolvimento capitalista, um instrumento modernizador da agricultura e formador de uma classe média rural, que expandiria o mercado interno e resolveria os conflitos pela terra, garantindo assim a estabilidade política.

Ademais, convém ressaltar que o golpe não foi contra um programa fundiário concreto do governo de João Goulart – pois este, apesar do radicalismo verbal, era tímido –, mas sim uma reação à mobilização dos trabalhadores rurais que marcou o governo deposto²⁵.

²⁵“Na realidade, a reação foi, sobretudo às possíveis alternativas contidas no movimento camponês e no conjunto do movimento social pelas reformas de base, à possibilidade de uma reforma agrária ‘na marra’, ao medo da força potencial do movimento popular que já havia ultrapassado, na prática, os limites do projeto nacional-populista e colocado em xeque as alianças tradicionais que garantiam a sustentação das formas de dominação existentes no campo”. V. Bruno, Regina, *Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A Nova face política das elites agroindustriais no Brasil*, 1997, pág. 97.

2.3.1

A elaboração da Emenda Constitucional nº 10 e do Estatuto da Terra.

Um dos primeiros atos do presidente Castelo Branco foi a formação de um grupo de trabalho interministerial para tratar da reforma agrária, a ser coordenado pelo ministério do planejamento.

Uma vez iniciados os trabalhos do grupo, logo se percebeu a necessidade de serem propostas emendas constitucionais para trazer a competência de arrecadação do Imposto Territorial Rural ao controle da União e para garantir a indenização das desapropriações em títulos da dívida agrária, uma vez que a efetivação da reforma não poderia aumentar os gastos públicos e as emissões monetárias.

Contudo, deve ser ressaltada a existência de divergências surgidas durante os trabalhos no interior do Grupo de Trabalho Interministerial, dividido entre duas posições.

A primeira, defendida pelo grupo de técnicos paulistas liderado por José Gomes da Silva, propunha uma reforma de âmbito nacional, a desapropriação por interesse social como principal instrumento e a suscetibilidade de se alcançar inclusive os imóveis produtivos onde houvesse tensão social.

A outra posição, defendida pelo grupo de membros do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) do Rio de Janeiro, pretendia que a taxação progressiva fosse o principal instrumento de reforma agrária em âmbito nacional, ficando as desapropriações restritas às esferas regional e local, nas áreas caracterizadas por tensão social e atingindo as terras inexploradas e mal utilizadas. Para este grupo, o importante seria a preservação da empresa rural produtiva que deveria ser beneficiada por coeficientes de regressividade tributária.

Assim, malgrado considerasse a reforma agrária como uma decisão irrenunciável, não abrisse mão de que as indenizações das desapropriações fossem pagas através de títulos públicos e do controle do instrumento tributário pela União, o governo militar recém-instaurado admitia negociação quanto às condições e limites da utilização dos títulos públicos, ao alcance das desapropriações – em nível nacional, regional ou local –, ao conceito de latifúndio e às alíquotas do Imposto Territorial Rural (ITR).

Além das divergências intestinas do grupo de trabalho interministerial, deve ser frisado que a federalização da cobrança do ITR e o pagamento das indenizações em títulos públicos eram duas das medidas mais polêmicas que, quando propostas, colocaram os proprietários rurais contra o governo de João Goulart e que eram vistas por tais setores como intervenções ilegítimas no direito de propriedade.

Quando as propostas do novo regime instalado em abril de 1964 tornaram-se públicas, os principais partidos de sustentação do golpe – PSD e UDN²⁶ – opuseram várias objeções.

O PSD criticava a proposta governista e propunha: 1) que somente fossem objeto de desapropriação os imóveis improdutivos ou mal utilizados; 2) que a indenização da terra nua fosse em títulos e a das benfeitorias, em dinheiro; 3) que os títulos públicos sofreriam correção monetária de acordo com a inflação; 4) que os títulos poderiam ser utilizados para pagamento de 50% do ITR e para a compra de terras públicas; 5) que a emenda constitucional incidiria apenas sobre o artigo 147 da Constituição, sem alcançar o parágrafo 16 do artigo 141; 6) que o ITR progressivo só alcançaria as propriedades economicamente inproveitadas, não incidindo sobre as pequenas e médias propriedades com utilização econômica e social; 7) que o ITR seria cobrado pela União, admitindo-se convênios com os estados para a sua arrecadação.

Enquanto o PSD negociava com o governo o conteúdo da proposta de Emenda Constitucional e de Estatuto da Terra, a UDN mantinha uma postura de negar apoio ao Projeto de reforma agrária, o que tornava as negociações mais difíceis.

A liderança da UDN defendia que, ao invés de insistir na redistribuição de terra e na fixação do homem no campo, o governo deveria estimular a retirada dos excedentes de mão-de-obra do campo e remanejá-los para as atividades urbano-industriais.

Ademais, a UDN entendia que, no caso de se fazer reforma agrária, as desapropriações deveriam ocorrer apenas em zonas críticas e condenava o pagamento em títulos da dívida pública e o caráter progressivo do ITR.

²⁶ PSD era o Partido Social Democrático e a UDN era a União Democrática Nacional.

Destarte, o processo de elaboração da emenda constitucional nº 10 e do Estatuto da Terra se deu por meio de negociações e barganhas entre o grupo de trabalho interministerial instalado, os militares e os partidos que apoiaram o golpe, sobretudo PSD e UDN.

Ao final deste processo, comparando-se a redação da emenda constitucional nº 10 com as propostas iniciais surgidas no grupo de trabalho interministerial, se percebe que o governo venceu a disputa com os partidos da sua própria base, pois emplacou aquilo que considerava irrenunciável, ou seja, a indenização por meio de títulos públicos e a federalização do ITR.

Entretanto, cedeu em aspectos importantes como o alcance das desapropriações e os limites e garantias das indenizações pagas em títulos, pois a desapropriação por interesse social ficou restrita às áreas definidas como prioritárias e a indenização em títulos foi limitada à terra nua – as benfeitorias úteis e necessárias seriam pagas em dinheiro –, garantida por cláusula de correção monetária dos títulos, podendo ser utilizada para pagamento de até 50% do ITR.

Quanto à redação final do Estatuto da Terra, as lideranças de PSD e UDN alcançaram vitórias importantes, entre as quais se destacam a imunidade da “empresa rural” às desapropriações e a redução das alíquotas do ITR.

Tanto no caso da emenda constitucional nº 10 quanto no do Estatuto da Terra, o processo de barganhas e negociações entre governo e os partidos se consumou antes da remessa dos projetos ao Congresso, uma vez que, após enviados ao Legislativo, este aprovou sem qualquer modificação substancial, em pouco mais de um mês, as medidas que vinha relutando em aprovar nos 18 anos anteriores²⁷.

Dessa forma, ao final de todo esse processo e apesar das muitas concessões feitas, ironicamente, o governo militar logrou aprovar as mesmas modificações constitucionais que, quando pretendidas pelo Governo João Goulart, motivaram todo o discurso anti-reformista daqueles que apoiaram o golpe de 1964 e formavam a sua base de sustentação.

²⁷ Deve ser ressaltado que o conteúdo da Emenda Constitucional nº 10 não sofreu qualquer alteração com o advento da Constituição de 1967.

2.3.2

O advento do Ato Institucional nº 9 e dos Decretos-Leis nº 554/69 e 582/69

O Estatuto da Terra previa duas instituições, o Instituto Brasileiro de reforma Agrária – IBRA e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, sendo o primeiro voltado exclusivamente para a efetivação da reforma agrária e o segundo, para a colonização e definição de políticas agrícolas.

Embora a existência de um órgão cuja destinação exclusiva fosse a reforma agrária tenha sido saudada por muitos como uma das conquistas do Estatuto da Terra, o fato é que o IBRA, além de ter convivido com inúmeras denúncias de corrupção, jamais teve uma atuação eficiente, tendo beneficiado menos de 300 famílias por ano enquanto existiu²⁸.

Além de problemas estruturais, como a ausência de quadros técnicos com formação adequada e em número suficiente, falta de clareza quanto aos objetivos e prioridades institucionais do programa e a escassez de recursos, influíram na autarquia recém-criada interesses contrários à reforma agrária, uma vez que o IBRA herdou o quadro permanente do extinto INIC – historicamente associado aos proprietários rurais – e tinha entre os seus diretores alguns dos mais notórios adversários da reforma agrária, como o Presidente da Confederação Rural Brasileira²⁹.

Diante de uma escalada de denúncias e reclamações contra o IBRA, foi criada em 1968 uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as denúncias contra o órgão.

Contudo, a temperatura política aumentou quando outra CPI – sobre a venda de terra a estrangeiros – passou a mobilizar o debate e suas conclusões se relacionavam à atuação do IBRA³⁰.

Além das CPIs, uma missão da FAO foi incumbida de avaliar a atuação do IBRA na efetivação do programa de reforma agrária e seu relatório apresentou sérias divergências quanto à forma como o programa estava sendo conduzido.

²⁸ Silva, 1971, op. cit., pág. 116.

²⁹ Rua, 1982, op. cit. pág. 134.

³⁰ Dizia-se que os proprietários rurais brasileiros estavam vendendo suas terras em razão das ameaças de desapropriação e devido à alta carga tributária. Ademais, era feita a crítica ao fato de o IBRA cadastrar os imóveis sem exigir a documentação legal, o que facilitava a atuação dos grileiros.

Assim, em razão de todos estes fatos, houve uma intervenção militar no IBRA em 1968.

Após as conclusões da CPI que investigou a aquisição de terras por estrangeiros, o governo enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei estabelecendo que a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros ficaria restrita àqueles residentes no país e autorizando a desapropriação de terras de estrangeiros por motivo de segurança nacional.

Embora tenha sido aprovado na Câmara dos Deputados, foram aprovadas emendas no Senado Federal que, na prática, permitiam a venda de terras brasileiras a quaisquer estrangeiros. Em razão de tais emendas, o projeto aprovado no Senado sofreu veto integral do Presidente da República.

A essas preocupações com a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros e a esse impasse com o Senado Federal, deve ser acrescida a ocorrência de um conflito armado na Guiana entre nativos que, apoiados por latifundiários estrangeiros, teriam se revoltado e se declarado uma República independente daquele país.

Tal episódio, em que houve denúncias de invasão do espaço aéreo e do território brasileiros, aumentou a apreensão dos militares brasileiros quanto à precariedade das fronteiras da região norte e centro-oeste e quanto à possibilidade de surgimento de movimentos armados em áreas de vazio demográfico.

Foi esta conjunção de fatos – inépcia do IBRA, escândalos envolvendo a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, conflitos ocorridos em áreas próximas à fronteiras e temor quanto ao surgimento de guerrilhas rurais – que propiciou a adoção de uma série de medidas desde o primeiro semestre de 1969, momento a partir do qual toda a política de reforma agrária e de ocupação do território brasileiro assume a dimensão de política de segurança nacional.

Essa nova orientação relativa à política de terras dos militares exigia outro marco regulatório e, tendo em vista o clima político da época, na qual havia sido editado o Ato Institucional nº 5, a elaboração de tal marco não se deu nos mesmos moldes de negociação entre governo e lideranças políticas como na ocasião da elaboração do Estatuto da Terra e da emenda constitucional nº 10, caracterizando-se pelo alijamento dos membros do legislativo do processo decisório e sendo restrito a um grupo de ministros e assessores presidenciais.

Desta forma, foi editado o Ato Institucional nº 9, os Decretos-Leis nº 554 e 582 que, em conjunto, ampliaram o poder estatal na realização das desapropriações e limitaram a apreciação do poder judiciário em tais processos.

Antes do advento do Decreto-lei nº 554, o processo judicial das desapropriações ainda era regido pelo Decreto-lei nº 3.365/41, o que dificultava sobremaneira as desapropriações, sobretudo em relação às imissões de posse e ao pagamento das indenizações. Além disto, em média, a ação de desapropriação demorava mais de dez anos entre o seu início e a finalização³¹.

De acordo com Arthur Pio dos Santos:

A experiência vivida nas primeiras desapropriações realizadas com base na lei nº 4.504, o tempo excessivo que avaliações e laudos quantitativos exigiam, a disparidade dos critérios adotados pelos juízes para interpretar e aplicar o texto legal e a pressão doutrinária que apontava o valor econômico, como aquele efetivamente justo, nos casos de desapropriação fundada em flagelamento da ordem econômica e social, fizeram o legislador adotar novas diretrizes consubstanciadas no Decreto-lei nº 554/69.³²

Esta limitação à atuação do Judiciário decorreu da avaliação do governo de que, até então, aquele Poder tendia a beneficiar os proprietários, seja julgando improcedentes várias ações, seja fazendo o Poder Executivo arcar com elevadas indenizações nas quais se incluíam os lucros cessantes³³.

Apesar de terem mantido a imunidade às desapropriações dos imóveis classificados como empresas rurais, nos termos do Estatuto da Terra, pelo novo marco regulatório³⁴, a indenização não deveria ser mais prévia e a contestação só poderia versar sobre o valor da indenização ou sobre vício de processo judicial, sem poder incidir sobre o mérito da desapropriação.

Ademais, era considerada justa a indenização acordada entre expropriante e expropriado e, não havendo acordo, o valor declarado pelo proprietário para fins de ITR ou o apurado em avaliação feita pelo expropriante com base no efetivo rendimento econômico do imóvel.

³¹ Rocha, Olavo Acyr de Lima. A desapropriação no direito agrário, 1992, pág. 91.

³² Santos, Athur Pio dos. Curso de Direito Agrário: desapropriação, 1982, pág. 81.

³³ O Ato Institucional nº 9 foi precedido de proposta que estabelecia uma desapropriação administrativa na qual o Poder Judiciário ficava excluído de qualquer apreciação de mérito e o valor da indenização era definido pelo valor declarado pelo proprietário para pagamento do ITR ou por avaliação administrativa, a critério do expropriante. Todavia, não houve consenso no governo sobre o alcance destas limitações à apreciação do Judiciário, sendo editado o AI nº 9 que, embora de modo limitado, garantia a apreciação do Judiciário. V. Rua, 1992, op. cit., pág. 149.

³⁴ Que não foi modificado pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

Permanecia a indenização da terra nua em títulos e a das benfeitorias em dinheiro. Uma vez ajuizada a ação de desapropriação, o juiz deveria expedir mandado de transcrição do direito de propriedade no Registro Geral de Imóveis no prazo máximo de 24 horas e os imóveis não poderiam ser objeto de reivindicação ainda que a desapropriação fosse considerada nula.

2.3.3

Segurança nacional, colonização da Amazônia, contra-reforma agrária e conflitos possessórios.

Em junho de 1970, por meio do Decreto-Lei nº 1.106, foi criado o Plano de Integração Nacional (PIN), que consistia na implantação de projetos de colonização no eixo das Rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, destinados a imigrantes nordestinos.

Em seguida, como complemento dessa política de segurança e colonização, através do Decreto-Lei nº 1.110, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e reforma agrária (INCRA)³⁵, que concentrava a competência para a reforma agrária e para a colonização, configurando a “guinada colonial”³⁶ da política fundiária dos militares.

Tais fatos significaram uma mudança na direção da política fundiária dos militares que, a partir daquele momento, atenderia à promoção da segurança nacional na medida em que serviria, ao mesmo tempo, como instrumento de colonização da Amazônia, de controle das tensões sociais no meio rural – que poderiam ser a base de movimentos políticos ou de focos guerrilheiros – e de contenção do êxodo da população nordestina para o centro-sul.

A intenção do governo era povoar as “terras virgens”³⁷ da Amazônia e solucionar as tensões sociais do nordeste sem mexer na sua estrutura fundiária, realizando aquilo que Octávio Ianni denominou de “contra-reforma agrária”³⁸

Os projetos de colonização poderiam ser oficiais ou particulares e, em regra, eram instalados em terras devolutas, ou seja, não careciam de desapropriações.

³⁵ No momento da sua criação, o INCRA era vinculado ao Ministério da Agricultura, ao contrário do IBRA, que era vinculado diretamente à Presidência da República.

³⁶ Silva, 1971, op. cit., pág. 258.

³⁷ Tais terras só poderiam ser consideradas virgens se fossem ignorados os índios e os posseiros já presentes na região.

³⁸ Ianni, Octávio. Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia, 1979, pág. 103.

Para a instalação dos projetos privados, as terras eram vendidas às empresas e cooperativas de colonização por meio de concorrência pública, sendo permitida a utilização de incentivos fiscais para a aquisição³⁹.

Deve ser esclarecido, contudo, que a política de colonização adotada pelos militares impulsionou a migração espontânea de trabalhadores rurais de diversas partes do Brasil em direção à região norte do país, que redundou em um processo de colonização espontânea destas regiões, especialmente do Sul do Pará, Rondônia, Acre e o norte dos estados de Goiás e Mato Grosso.

Este fluxo de colonização espontânea para a região norte do país que, diga-se, superou largamente a colonização regular – oficial ou privada –, é considerado por Octávio Ianni como uma “reforma agrária de fato”, uma vez que os posseiros ocupavam as terras que encontrassem vagas, tivessem elas proprietário, fossem devolutas ou tribais⁴⁰.

A contradição existente entre este intenso processo de colonização espontânea e os interesses das grandes empresas privadas agropecuárias, extrativistas e mineradoras que passaram a se instalar na região com o incentivo de órgãos governamentais está na raiz dos conflitos pela posse e uso da terra que se tornaram comuns na região norte.

Assim, enquanto o governo estimulava por meio de créditos, isenções fiscais e baixas taxas de juros a expansão de latifúndios e empresas agropecuárias e extrativistas, intensificavam-se as lutas entre grandes negociantes de terras, posseiros e índios para conquistar as melhores terras, ou permanecer nelas.

Convém observar que, se a intenção inicial do governo era promover o fluxo de trabalhadores nordestinos para a região norte através dos projetos de colonização oficial, na prática, trabalhadores do centro-sul do país também migraram espontaneamente para a região, o que indica que não era apenas no nordeste que se encontravam áreas caracterizadas pelas desigualdades e contradições sociais.

Isto é confirmado pelo fato de, a partir de 1974, as cooperativas e empresas privadas de colonização terem buscado arrematar para seus projetos colonos

³⁹ José de Souza Martins informa que não foram raros os casos em que o Governo Federal regularizou áreas devolutas que foram anteriormente griladas por empresas agropecuárias que se beneficiaram de incentivos fiscais. V. Martins, 1984, pág. 47.

⁴⁰ Em muitos casos, os projetos de colonização do INCRA limitaram-se a regularizar a situação já consolidada dos posseiros.

oriundos das áreas de minifúndio do sul do país, sobretudo do Rio Grande do Sul, que estavam sendo asfixiados e expulsos de suas terras pela estrutura produtiva dominada pelas grandes empresas da região e, conseqüentemente, haviam se tornado um problema econômico e político para o governo.

Portanto, como demonstrou Octávio Ianni:

A colonização dirigida na Amazônia não se limita a ser uma contra-reforma agrária nessa região, mas adquire o caráter de uma contra-reforma agrária também no nordeste, no sul e em outras regiões. Para não distribuir nem redistribuir as terras em nenhuma área ou região de ‘tensão social’ no mundo rural, o Estado foi e continua a ser levado a realizar uma modesta ‘distribuição’ ou ‘redistribuição’ de terras devolutas, tribais ou ocupadas em algumas áreas da Amazônia.⁴¹

Desta forma, fica evidente que as políticas de colonização da Amazônia, apresentadas pelo governo como “reforma agrária”, ao invés de diminuir, aumentaram as tensões sociais no campo, fato que, em alguns momentos, fez ressurgir no governo o debate sobre a reforma agrária como instrumento de desenvolvimento econômico respaldado nas proposições da FAO.

2.3.4

Tendências reformistas e anti-reformistas nos governos militares

O Estatuto da Terra é uma lei ambígua, fruto de uma elaboração negociada entre o governo, associações representativas de proprietários rurais e parlamentares conservadores que deram sustentação ao golpe de 64, em que as entidades representativas dos trabalhadores rurais estiveram ausentes. Ademais, o projeto do governo sofreu um grande número de vetos e alterações para ser aprovado.

Deve ser salientado que, além dos óbices impostos pelos partidos conservadores, mesmo entre os técnicos reformistas do governo não havia consenso sobre a extensão da reforma agrária a ser efetivada e sobre os instrumentos a serem utilizados para a sua viabilização.

Como já dito, já nos trabalhos do grupo de trabalho interministerial encarregado de elaborar o Estatuto da Terra e a Emenda Constitucional nº 10, surgiram divergências entre um grupo que defendia uma reforma agrária cuja

⁴¹ Ianni, Octávio, 1979, op. cit., pág. 103.

essência era a distribuição de terras através da desapropriação por interesse social e o outro grupo, que se mostrava tendente a privilegiar o instrumento fiscal no combate ao latifúndio e a reduzir o alcance da reforma pretendida.

Para conseguir a aprovação do Estatuto, o governo cedeu aos partidos e lideranças conservadoras em vários pontos, como na redução da alíquota do ITR e na inclusão de disposições relativas à colonização e ao desenvolvimento agrícola no Estatuto.

Assim, apesar de, em seu artigo 17, o Estatuto conferir primazia à desapropriação por interesse social, que seria paga em títulos da dívida pública, o recuo do governo foi sinalizado no próprio texto da lei – pela imunidade às desapropriações conferida à empresa rural⁴² – e pela atuação governamental que se seguiu à sua aprovação, uma vez que, na prática, o título do Estatuto relativo à reforma agrária jamais foi aplicado.

Durante a sua existência (1964-1970), ao invés de priorizar as desapropriações⁴³, o IBRA pretendeu modificar a estrutura fundiária brasileira através da tributação progressiva, razão pela qual deu preferência às atividades de zoneamento, cadastro e tributação.

Os resultados alcançados pelo IBRA – menos de 300 famílias assentadas por ano – demonstram que tal opção foi um retumbante fracasso. Além de ser questionável a possibilidade de se modificar a estrutura fundiária por meio de tributação⁴⁴, as alíquotas previstas no Estatuto da Terra eram demasiadamente baixas em razão das pressões sofridas durante a sua elaboração⁴⁵.

Ao contrário do que se poderia deduzir, a aprovação do AI nº 9 e dos Decretos-Leis 554 e 582/69 em decorrência da questão fundiária ter assumido o caráter de segurança nacional não elevou a desapropriação por interesse social à

⁴² Regina Bruno afirma que o objetivo do Estatuto era induzir a modernização do latifúndio, chamando a atenção para a interpenetração entre os conceitos de latifúndio e empresa rural e para o fato da empresa rural ser imune à desapropriação. V. Bruno, 1997, op. cit., pág. 111.

⁴³ José Gomes da Silva afirma que era comum os dirigentes do IBRA repetirem que “reforma agrária não é desapropriação”. V. Silva, 1971, op. cit., pág. 186.

⁴⁴ De acordo com Alberto di Sabbato, não há exemplo de reforma agrária realizada através da tributação da terra. O autor expõe os seguintes argumentos para explicar tal fato: 1) pouca importância, do ponto de vista fiscal, do imposto sobre a terra e a necessidade de uma estrutura onerosa a fim de evitar as fraudes e simulações; 2) o desestímulo tributário à propriedade improdutiva não significa obrigatoriamente redistribuição fundiária, podendo, até mesmo, estimular a concentração; 3) não possibilita às autoridades o controle do processo. V. Sabbato, Alberto di. O ITR no Brasil (1960-1980): instrumento de reforma ou alternativa ideológica de contra-reforma?, 1997, págs. 22-25.

⁴⁵ Bruno, 1997, op. cit., pág. 119.

condição de instrumento principal da política fundiária dos militares, tendo em vista que a prioridade foi dada aos projetos de colonização nas regiões norte e centro-oeste do país.

De 1965 a 1981, foram publicados somente 124 decretos expropriatórios pelo governo, o que significa uma média inferior a 8 decretos por ano, frente a uma média de 70 conflitos de terra por ano no mesmo período⁴⁶.

Durante o período militar, as desapropriações ocorreram apenas em casos de conflitos e tensão social muito grave, quando não havia outra alternativa e como uma forma de intervenção e desmobilização dos posseiros a fim de se impedir “*a transformação da luta pela terra numa luta política, e menos ainda numa luta político-partidária*”⁴⁷.

Em alguns momentos, como no Governo Figueiredo, no qual aumentaram não só os conflitos no campo, mas também a percepção da opinião pública sobre tais conflitos em decorrência da maior liberdade dada aos meios de comunicação, houve um aumento do número de desapropriações realizadas pelo INCRA⁴⁸.

Entre os anos de 1980 e 1983, o INCRA realizou 88 desapropriações, uma média bastante superior aos anos anteriores⁴⁹. Todavia, este aumento não impede a constatação geral de que, durante os governos militares, apesar da existência de arcabouço normativo-constitucional que permitia a desapropriação por interesse social, esta nunca foi instrumento prioritário de uma verdadeira reforma agrária⁵⁰, que sempre esteve afastada da agenda de governo.

Para uma melhor compreensão do fato, convém ressaltar que, a partir do Governo Costa e Silva, surgiu a cisão entre, de um lado, o Ministério da Fazenda – encarregado da política agrícola –, e, de outro, o Ministério da Agricultura e o INCRA, instâncias às quais cabia a política agrária.

⁴⁶ Martins, 1984, op. cit., pág. 22.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 56.

⁴⁸ Diante de tal quadro, o governo, que havia desativado a Comissão de Terras existente no Governo Geisel e transferido ao INCRA a responsabilidade exclusiva de analisar as soluções cabíveis à política de terras, criou o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), o Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas (GEBAM) e, posteriormente, o Ministério Extraordinário de Assuntos fundiários (MEAF), vinculado ao Conselho de Segurança Nacional.

⁴⁹ Minc, Carlos. *A Reconquista da Terra: Estatuto da Terra, Lutas no Campo e reforma agrária*, 1985, pág. 82.

⁵⁰ Frise-se que o sentido do termo “reforma agrária”, aqui utilizado, é aquele definido pelo Estatuto da Terra, que tem como elemento central a redistribuição dos recursos fundiários por meio de desapropriações, não se confundindo com as políticas de colonização adotadas pelos militares, apresentadas pelos mesmos como se fossem de reforma agrária.

Na verdade, esta divisão interna entre órgãos e ministérios incumbidos da política agrícola e os seus congêneres ligados à política agrária era a seqüência de um conflito não resolvido entre as tendências reformistas e anti-reformistas existentes nos governos militares desde a elaboração do Estatuto da Terra e da Emenda Constitucional nº 10.

Esta divisão se manteve por todo o período em que os militares estiveram no poder, ainda que, posteriormente, os ministros tenham sido substituídos, as competências dos ministérios tenham sido alteradas, novos ministérios e órgãos tenham sido criados e os alinhamentos entre as diferentes agências burocráticas tenham sido modificados⁵¹.

Para se ter uma idéia, Delfim Netto, ministro da fazenda em dois dos governos militares e ministro da agricultura em outro⁵², já no início da década de 60, contestava a idéia de que o atraso da agricultura brasileira era decorrência da concentração fundiária.

Como já relatado, as concepções criticadas por Delfim Netto, oriundas dos estudos da CEPAL e sustentadas por organismos internacionais, foram as principais diretrizes seguidas pelo Governo Castelo Branco na elaboração do Estatuto da Terra e da Emenda Constitucional nº 10.

Ao assumir o ministério da Fazenda, o antigo assessor da UDN⁵³, sustentando ser viável a modernização da atividade agrícola sem mudanças profundas na estrutura fundiária, iniciou uma política de expansão do crédito rural, preços mínimos, subsídios e isenções tributárias incidentes sobre os produtos agrícolas e os insumos agrícolas básicos.

Tais políticas propiciaram aquilo que se convencionou chamar de “modernização conservadora” da agricultura brasileira, pois, apesar da manutenção da estrutura fundiária, estimulou o desenvolvimento capitalista no setor agrícola brasileiro, com o conseqüente aumento da produção de alimentos e

⁵¹ Nas palavras de Maria das Graças Rua “ao invés do que pareciam esperar os militares, a exclusão dos políticos como atores ativos não foi o bastante para eliminar a política do processo de decisão. Ao contrário, as relações entre os membros mais elevados da burocracia tornaram-se intensamente politizadas. Estes à guisa dos políticos, desenvolviam projetos próprios e se envolviam na construção de alianças e contra-alianças, negociações e composições, pactos e arranjos, eventualmente incorporando, de forma seletiva, os parlamentares. V. Rua, 1992, op. cit., pág. 242.

⁵² Foi Ministro da Fazenda dos governos de Costa e Silva e de Médici, além de ter sido Ministro da Agricultura do Governo Figueiredo.

⁵³ Delfim Netto havia sido assessor de Bilac Pinto, líder da UDN que se opôs de forma veemente à elaboração do Estatuto da Terra.

matérias-primas para o mercado interno, aumento das exportações agrícolas e a industrialização da agricultura⁵⁴.

Os resultados dessas políticas foram fundamentais para que, embora os conflitos entre reformistas e anti-reformistas tenham sido recorrentes durante os seguidos governos militares, de forma geral, tenham prevalecido os não reformistas e a reforma agrária tenha ficado em segundo plano.

Aliás, deve ser frisado que, no período em que os militares estiveram no poder, assistiu-se a um considerável aumento da concentração fundiária. Pelos dados do próprio INCRA, a área ocupada pelos latifúndios no Brasil passou de 280 milhões de hectares, em 1972, para 409 milhões, em 1983⁵⁵.

2.4

O Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Sarney

O fim do ciclo dos governos militares veio com a promessa do presidente eleito Tancredo Neves de, finalmente, realizar um programa efetivo de reforma agrária nos marcos do Estatuto da Terra.

O primeiro governo civil depois de vinte e um anos de governos militares, batizado assim de “nova república”, criou o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD), nomeando como ministro Nelson Ribeiro da Silva, pessoa comprometida com a realização da reforma agrária e ligada aos setores progressistas da Igreja Católica. Para a presidência do INCRA, foi nomeado José Gomes da Silva.

Esta equipe elaborou a proposta do I Plano Nacional de reforma agrária (PNRA), que apresentava como meta o assentamento de 1,4 milhões de famílias até 1989, assentamentos estes que seriam criados, prioritariamente, através de desapropriação por interesse social.

A proposta foi divulgada em 25 de maio de 1985, pelo Presidente da República, José Sarney, ao comparecer ao IV Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais organizado pela CONTAG.

Com a divulgação das propostas e metas do plano, a reação dos proprietários rurais foi enorme, seja através de pronunciamentos formais das associações

⁵⁴ Bruno, 1997, op. cit., pág. 110.

⁵⁵ Minc, 1985, op. cit., pág. 63.

representativas tradicionais – como a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB) – ou de manifestações das suas principais lideranças pela imprensa.

O tom da maioria destas manifestações foi agressivo, ora reclamando da ausência das organizações representativas dos proprietários na elaboração do plano, ora taxando as propostas contidas no plano como “comunistas” ou uma agressão ao direito de propriedade e ao Estado de Direito.

De acordo com José Eli da Veiga⁵⁶, a estratégia era a de criar a sensação de que o INCRA estava infiltrado de comunistas para mobilizar as bases e conquistar o apoio dos setores militares contra o “perigo vermelho”.

Em tese, os setores favoráveis à reforma agrária eram a Igreja – por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) –, a esquerda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os partidos de esquerda, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA).

Todavia, o apoio à proposta não foi o esperado pelos seus autores, uma vez que o MST, a CUT, o PT e a própria CNBB, consideraram-na tímida e insuficiente.

Assim, este apoio discreto, a ampla reação dos setores ruralistas, o parecer desfavorável à proposta na comissão especial sobre reforma agrária da Câmara dos Deputados e às ambigüidades do Governo Sarney, fizeram com que houvesse um recuo deste em relação aos objetivos e metas anunciados.

O primeiro sinal do recuo do governo em relação à reforma agrária foi fazê-la retornar ao âmbito militar, criando um grupo de trabalho subordinado ao Conselho de Segurança Nacional e refutando a proposta inicial de PNRA elaborada pelo MIRAD.

A partir deste momento, a revisão do PNRA ficou por conta da equipe do Conselho de Segurança Nacional e por representantes dos ruralistas⁵⁷. A redação

⁵⁶ Veiga, José Eli. A reforma agrária que virou suco: uma introdução ao dilema agrário do Brasil, 1990, pág. 109.

final do PNRA foi alcançada após nove alterações da proposta original e satisfaz plenamente os ruralistas, pois, contrariamente ao que determinava o Estatuto da Terra, não fixava as áreas prioritárias de realização da reforma agrária e condicionava esta definição à definição dos planos regionais, cuja aprovação foi prorrogada até a reforma ministerial prevista para fevereiro/março de 1986.

Contudo, um episódio trágico provocou a antecipação da assinatura de todos os planos regionais: a morte do padre Josimo Tavares em maio de 1986 na cidade maranhense de Imperatriz. Tal episódio gerou uma crise no governo em razão de sua grande repercussão na opinião pública, o que fez com que a questão agrária viesse novamente a ocupar o centro dos debates.

Ao final, as dificuldades políticas inerentes às contradições Governo Sarney aliadas à mobilização dos proprietários, inclusive junto ao Judiciário, fizeram com que os resultados efetivos do PNRA do governo Sarney fossem pífios.

A previsão inicial era o assentamento de 250 mil famílias em 7,6 milhões de hectares até março de 1987 e, na prática, até esta data, foram assentadas somente 21.367 famílias em 714 mil hectares desapropriados e em 100 mil hectares de terras já pertencentes ao INCRA.

2.5

Surgimento e atuação da União Democrática Ruralista (UDR)

O surgimento da União Democrática Ruralista (UDR) se deu como uma resposta à divulgação da proposta do I PNRA do governo Sarney. Foi em razão desta proposta de reforma agrária surgida no início da “nova república” que a UDR se organizou e estruturou.

De acordo com os relatos de suas principais lideranças, a UDR teria nascido em junho de 1985, a partir do encontro entre o médico e pecuarista goiano Ronaldo Ramos Caiado e o pecuarista paulista Plínio Junqueira Jr., que passaram a organizar reuniões entre líderes pecuaristas contrários à proposta do MIRAD-INCRA⁵⁸.

⁵⁷ De acordo com José Eli da Veiga, participou da redação final do PNRA o advogado Fábio Luchesi, um dos principais advogados dos latifundiários na área do pontal do Paranapanema. *Ibid*, pág. 125.

⁵⁸ “Pecuarista desapropriado da região do pontal do paranapanema, sudoeste de São Paulo, no bojo de uma reforma agrária estadual implementada pelo Governo Montoro e conduzida pelo então secretário estadual de agricultura, José Gomes da Silva, o também empresário

O núcleo inicial da UDR era formado basicamente por pecuaristas do eixo Goiás – São Paulo – Minas Gerais, partidários de uma ação mais agressiva contra a reforma agrária, mas, em momento posterior, passou a contar com um contingente grande de pequenos e médios proprietários.

A UDR surgiu como uma alternativa aos tradicionais órgãos de representação de proprietários rurais que, em grande parte, eram atrelados ao Estado por pertencerem à estrutura sindical.

Portanto, ela veio preencher um vácuo representativo, tendo em vista que alguns setores ruralistas demonstravam-se insatisfeitos com as organizações tradicionais.

Tal fato fez com que surgisse um antagonismo entre a UDR e as entidades tradicionais⁵⁹, o que gerou dificuldades para a penetração em algumas regiões em que tais entidades se mostraram mais fortes, como foi o caso do Rio Grande do Sul e do nordeste.

A este antagonismo natural, se aliava a avaliação de que, como a percepção geral era a de que a UDR estimulava a violência dos proprietários nos conflitos possessórios, poderia haver um desgaste da imagem dos proprietários rurais junto ao governo e à opinião pública.

Deve ser ressaltado que o discurso da UDR era dirigido à categoria “produtor rural” sem que fossem feitas distinções entre os interesses e aspirações dos grandes, médios e pequenos proprietários rurais.

Os recursos financeiros necessários para a criação, estruturação e expansão da UDR eram arrecadados através da contribuição de seus associados, seja através da contribuição direta em dinheiro ou através da doação de bens para que fossem colocados em leilão.

Os leilões promovidos pela entidade adquiriram um significado estratégico especial para a sua ampliação, pois, ao mesmo tempo em que o arremate dos bens doados – na grande maioria, bois – visava à arrecadação de recursos, também servia como uma espécie de rito destinado a outros propósitos, entre os quais

agroindustrial Plínio Junqueira Jr. documentara o processo concreto de desapropriação de suas terras. Com a nomeação de José Gomes da Silva para o INCRA e a divulgação da proposta, Junqueira Jr. teria ‘saído a campo’ para alertar os proprietários sobre os perigos que se anunciavam”. V. Pillati, Adriano. *Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte*, 1988, pág. 64.

⁵⁹ A CNA, a SRB e a OCB lançaram, em 1986, a “Frente Ampla da Agropecuária Brasileira”, uma tentativa de rearticulação das entidades tradicionais de representação dos proprietários rurais para conter a expansão da UDR.

estava a conquista de novos simpatizantes e sócios, o reforço dos laços e da identidade de classe e a divulgação das idéias da entidade.⁶⁰

Dessa forma, com os recursos arrecadados através de contribuições e leilões, a UDR pôde construir para si, em nível nacional e regional, uma assessoria jurídica, econômico-financeira e de marketing formada por profissionais altamente qualificados.⁶¹

A partir desta estruturação, de acordo com Ricardo Tavares:

A entidade centrou os seus esforços na luta contra as desapropriações e os movimentos dos sem terra. Construiu a sua identidade em oposição ao governo, à Igreja, aos sem terra e à esquerda, reconstituindo ao mesmo tempo, a própria identidade dos proprietários rurais sob a denominação ‘produtores rurais’.⁶²

Contra o perigo das desapropriações efetivadas pelo Governo Federal, a luta da UDR se deu em dois campos. O primeiro era formado pelas ações que visavam a impedir que o governo federal, a partir da Constituição e da legislação vigentes à época do Governo Sarney, promovesse as desapropriações.

Foi nesse campo de atuações que se deram os questionamentos de desapropriações perante o poder judiciário, as dicas aos proprietários para que estes não permitissem que seus imóveis fossem cadastrados pelo INCRA como latifúndios⁶³, a reação às ocupações de terra que, muitas vezes, era violenta e, por fim, as pressões políticas contra a proposta do I PNRA do governo Sarney que contribuíram para o recuo do governo em relação à reforma agrária.

O segundo campo de atuações da entidade dirigiu-se à Assembléia Constituinte que viria a iniciar seus trabalhos em 1987, pretendendo retirar do Estado os poderes necessários à realização de desapropriações, o que levou a UDR a lutar para ser reconhecida como uma liderança setorial, a constituir-se em um ator político relevante e a criar um lobby parlamentar que se mostrou decisivo na elaboração da Constituição de 1988.

A busca por reconhecimento como liderança dos produtores rurais foi fundamental na estratégia da UDR e significou, concretamente, uma relação

⁶⁰ Pilatti, 1988, op. cit., pág. 73.

⁶¹ *Ibid.*, pág. 74.

⁶² Tavares, Ricardo. Reforma e Contra-reforma agrária na transição política – Brasil (1979-1988), in *Série Estudos*, IUPERJ, nº 70, maio de 1989, pág. 15.

⁶³ Além da elaboração de “manuais anti-desapropriação”, a UDR disponibilizava técnicos para orientar os proprietários no cadastramento dos imóveis no INCRA e advogados para os questionamentos judiciais.

competitiva com as demais entidades representativas da classe e uma busca incessante por legitimidade e representatividade junto aos proprietários.

Como estratégia para o alcance deste papel de representação setorial, além dos leilões, a UDR soube explorar diversas formas de atuação que visavam aumentar a mobilização dos proprietários e que alcançaram projeção na mídia, como passeatas e ocupação das galerias do Congresso.

Regina Bruno afirma que a UDR *“apareceu apropriando-se de formas de luta e de ação que, até então, pareciam ser monopólio do movimento popular e da esquerda: a luta de massas que se expressa no uso da organização de massa e na ação direta para a conquista de coisas concretas”*⁶⁴.

Alguns episódios de confronto direto com o Governo Federal foram decisivos para que a UDR alcançasse este protagonismo junto aos proprietários rurais.

Entre tais episódios, merece destaque a sua atuação em defesa dos pecuaristas – através de pronunciamentos públicos e medidas judiciais – contra o confisco de gado executado pelo Governo Sarney em função de uma crise de desabastecimento decorrente do Plano Cruzado⁶⁵ pouco tempo antes das eleições de 1986.⁶⁶

Da mesma forma, no início de 1987, durante a crise entre o governo federal e o setor agrícola, consequência do maciço endividamento dos agricultores decorrente da revogação do Plano Cruzado, a UDR soube explorar as circunstâncias para aparecer como a principal porta-voz das insatisfações dos proprietários e aumentar o seu prestígio e consolidar a sua hegemonia entre eles.

Assim, após o êxito de tal estratégia, a UDR logrou sair das páginas policiais e, de certa forma, desvincular a sua sigla do noticiário dos assassinatos no campo e da formação de milícias privadas para se apresentar como ator político de relevância e angariar o apoio de alguns meios de comunicação importantes⁶⁷.

⁶⁴ Bruno, 1997, op. cit., pág. 70.

⁶⁵ A UDR foi acusada de ter sido a responsável pelo desabastecimento e pelo sumiço do “boi gordo” dos pastos. V. Freitas, Ananias José de. UDR: Ascensão e queda de uma organização de proprietários rurais, in Cadernos de Ciências Sociais, v. 2, n° 2, out/1992, pág. 39.

⁶⁶ “Se a equipe de Sarney fizera, com o confisco, um inimigo em cada pecuarista, a UDR conquistara, com o questionamento retórico e judicial das medidas, em cada proprietário de bois, um aliado. Na reação ao confisco, a estrela da UDR brilhou sozinha, ofuscando as entidades tradicionais de representação e consolidando sua legitimação para falar em nome dos produtores rurais. Os resultados, buscava canalizar para seu objetivo político mais imediato: as eleições de novembro”. V. Pillati, 1988, op. cit., pág. 112.

⁶⁷ Entre os quais se destaca a revista “Visão” e o jornal “O Estado de São Paulo”.

Neste compasso, partiu a UDR para as eleições de 1986 buscando eleger o maior número possível de parlamentares que viessem a representar os interesses dos proprietários rurais na Assembléia Constituinte.

Embora seja incerto⁶⁸ o número de parlamentares apoiados pela UDR que foram eleitos, deve ser mencionado que algumas lideranças da entidade declararam expressamente na imprensa que apoiaram a eleição de parlamentares que viriam a desempenhar papel importante na constituinte, como os deputados Roberto Cardoso Alves, Alysson Paulinelli e Armando Rosa Prata.

Durante os trabalhos da Constituinte, a atuação da UDR superou em muito o simples *lobby* nos gabinetes parlamentares, transformando a entidade em um verdadeiro poder extra-parlamentar, participando dos debates, das negociações e até redigindo emendas⁶⁹.

2.6

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988

A Emenda Constitucional nº 26, de 27/11/1985, havia definido que o caráter da Assembléia Nacional Constituinte seria congressual e não exclusivo. Tal fato, entre outros desdobramentos, significou uma desproporcionalidade na representação popular, uma vez que foi mantida a proporção de vagas por Estados federados prevista na Constituição anterior.

Uma característica da campanha eleitoral de 1986, que elegeu os constituintes, foi a completa ausência dos temas constitucionais dos debates. Basicamente, o debate eleitoral foi centrado na disputa pelos governos estaduais e se restringiu à aprovação ou não do Plano Cruzado e ao partido que o sustentava, o PMDB.

Vale ressaltar que, além do fato de a elaboração do novo texto constitucional nunca ter sido central no debate eleitoral e da Assembléia ter sido congressual, 35% do total de votos para senador e deputado federal foram brancos ou nulos, o

⁶⁸ A incerteza se deve ao fato de a UDR não ter divulgado abertamente a lista de candidatos por ela apoiados com receio de que a sua imagem negativa em alguns segmentos da opinião pública pudesse prejudicá-los.

⁶⁹ Regina Bruno relata que, nos momentos mais críticos da Constituinte, os deputados faziam fila para solicitar audiência a Ronaldo Caiado. V. Bruno, 1997, op. cit., pág. 86.

que, para muitos, diminuía a representatividade da Assembléia Nacional Constituinte.

Ao final das eleições, o PMDB saiu como o grande vitorioso do pleito, conquistando 22 dos 23 governos estaduais, além de passar a ocupar 54% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 60% do Senado Federal⁷⁰, o que significava 303 cadeiras das 559 do Congresso Constituinte.

O perfil da Assembléia Nacional Constituinte saída das urnas no final de 1986 era majoritariamente conservador e o seu conjunto, em grande parte, reunia aqueles *“homens públicos surgidos e bem sucedidos através do exercício do ‘modo tradicional de fazer política’ no Brasil: o clientelismo, o patrimonialismo, o prebendalismo”*⁷¹.

Assim, a composição da Constituinte não se mostrava desfavorável aos interesses dos proprietários rurais, pois o PMDB, maior vitorioso daquela eleição que funcionou como uma espécie de plebiscito do Plano Cruzado, não era um partido homogêneo ou com uma identidade programática definida, tendo entre seus quadros desde parlamentares tidos como progressistas ou de esquerda, até outros que tinham a sua origem na Aliança Renovadora Nacional (ARENA)⁷².

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, criada para elaborar um Anteprojeto de Constituição que iria ser a base dos trabalhos da Constituinte, conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, entregou em 18/09/1986 ao Presidente da República o seu Anteprojeto de Constituição e, no mesmo ato em que o trabalho foi entregue, o Presidente fez saber por seus assessores que o Anteprojeto não seria encaminhado à Assembléia Constituinte.

A razão para o descarte do projeto, ao que tudo indica, teria sido a adoção da forma parlamentarista de governo e a amplitude da anistia dada aos militares punidos pelo regime autoritário.

O início dos trabalhos da Assembléia Constituinte foi marcado pela crise interna do PMDB gerada por discordâncias quanto aos rumos do governo Sarney e à duração do mandato do Presidente da República, um tema central durante todo o processo constituinte.

⁷⁰ O PMDB conquistou 44 das 49 cadeiras em disputa.

⁷¹ V. Pillati, 1988, op. cit., pág. 119.

⁷² Como, aliás, era o caso do Presidente da República José Sarney.

2.6.1

O Regimento Interno, as Subcomissões e Comissões Temáticas

Como a redação final não iria partir de um anteprojeto global, a elaboração do Regimento Interno da Constituinte passou a ter importância estratégica para os diversos grupos políticos e, conseqüentemente, é de fundamental importância para a compreensão dos desdobramentos da luta política travada na Assembléia Constituinte.

Após 44 dias de discussão, o Regimento Interno elaborado determinou que o texto final da Constituição seria alcançado através do trabalho de 24 Subcomissões Temáticas, 8 Comissões Temáticas e 1 Comissão de Sistematização, cujo produto final seria votado pelo plenário da Constituinte em dois turnos.

O processo constituinte observaria a seguinte seqüência de trabalho: 1) as 24 subcomissões temáticas elaborariam, cada uma, 24 anteprojetos específicos para cada tema; 2) posteriormente, os anteprojetos criados seriam fundidos em oito anteprojetos pelas 8 Comissões Temáticas; 3) finalmente, estes 8 anteprojetos oriundos das Comissões Temáticas passariam pela comissão de sistematização, passando a ter a forma de um projeto de constituição, que viria a ser votado em dois turnos pelo plenário.

Os dispositivos relativos à reforma agrária seriam elaborados pela Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que encaminharia o seu anteprojeto à Comissão da Ordem Econômica.

Tal sistemática foi uma vitória dos parlamentares tidos como progressistas, que pretendiam ampliar o rol de direitos e garantias ao cidadão e dar *status* constitucional às normas de intervenção no domínio econômico, pois ela permitiria a elaboração de um texto detalhista, fruto do trabalho de 24 subcomissões especializadas que elaborariam um anteprojeto para cada tema.

Pelo regimento, a composição e a distribuição dos cargos de presidente, vice-presidentes e relator das Comissões e Subcomissões Temáticas observariam a proporcionalidade da representação partidária, cabendo aos líderes partidários a indicação dos representantes de cada partido em cada subcomissão e comissão.

Assim, apesar de a composição das comissões e subcomissões dever atentar para a proporcionalidade entre os partidos, a prerrogativa dada às lideranças

partidárias de nomear os seus membros permitiu que o poder de influência da ala progressista na 1ª fase da Constituinte, em que se daria a elaboração dos anteprojetos, fosse superior ao seu tamanho.

Tal fato se deu porque, após ser eleito líder do PMDB derrotando o candidato apoiado por Ulisses Guimarães e José Sarney, Mário Covas fez um acordo com os outros partidos através do qual, para manter a proporcionalidade, oferecia aos demais partidos presidências e vice-presidências das subcomissões e comissões e, em troca, os presidentes nomeariam os relatores indicados pela liderança do PMDB que, na maior parte dos casos, foram parlamentares tidos como progressistas ou de esquerda.

O regimento ainda dispunha que cada subcomissão temática seria obrigada a dedicar um número mínimo de sessões para a oitiva de entidades e representantes da sociedade civil e, além disto, seria obrigada a permitir a apresentação de emendas populares que fossem subscritas por, no mínimo, 30 mil eleitores e três entidades.

2.6.2

As propostas dos diversos setores envolvidos

Antes da instalação da Assembléia Nacional Constituinte, alguns segmentos da sociedade apresentaram suas propostas relativas aos dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária.

As entidades representativas dos proprietários rurais não apresentaram nenhuma proposta formalizada antes de se iniciar os trabalhos da subcomissão. A UDR, em seus documentos e pronunciamentos⁷³, manteve a sua postura de associar a idéia de reforma agrária à de política agrícola e o tradicional discurso de defesa da propriedade produtiva⁷⁴ e da livre iniciativa.

O Anteprojeto da “Comissão Afonso Arinos”, no que dizia respeito à desapropriação para fins de reforma agrária, repetia os termos da redação da Constituição de 1967, definida pela Emenda Constitucional nº 01/69, trazendo

⁷³ União Democrática Ruralista – UDR. A produção é intocável, 1987.

⁷⁴ Vale ressaltar que, de acordo com Caio Prado Jr., historicamente, as formulações que restringem o problema agrário à existência de “latifúndios improdutivos” e à ausência de uma política agrícola destinada aos pequenos proprietários sempre funcionaram como um escamoteamento do problema agrário brasileiro. V. Prado Jr., Caio. A questão agrária no Brasil, 1981, pág. 79.

como única novidade a possibilidade de desapropriação da empresa rural mediante prévia indenização em dinheiro.⁷⁵

A proposta da CONTAG, entidade que tinha o seu presidente como membro da Comissão Afonso Arinos, apresentava como principais pontos: 1) criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária, que seria constituído pela destinação específica de 5% da receita tributária ou orçamentária; 2) desapropriação cujo pagamento se daria em títulos da dívida agrária; 3) adoção do instituto da perda sumária das terras para fins de reforma agrária nos casos em que a legislação definir; 4) Definição de uma área máxima dos imóveis rurais; 5) obrigação de cumprimento da função social da propriedade a ser alcançada mediante a observação dos requisitos previstos no Estatuto da Terra, que passariam a ter caráter constitucional.⁷⁶

A proposta da Campanha Nacional pela reforma agrária (CNRA)⁷⁷ de redação do capítulo constitucional atinente à reforma agrária era bastante semelhante à da CONTAG e previa: 1) subordinação do direito de propriedade a uma obrigação social, definida a partir do cumprimento simultâneo dos requisitos fixados; 2) perda sumária de grandes imóveis inexplorados; 3) desapropriação, com indenização em títulos da dívida pública, dos imóveis que não cumprissem a sua obrigação social; 4) imissão imediata da União na posse do imóvel declarado de interesse social para fins de desapropriação; 5) estabelecimento de limite máximo para a propriedade rural privada.⁷⁸

O Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD, por meio do Ministro Dante de Oliveira, também tornou públicas suas sugestões. A sua proposta era, basicamente, a mesma da CNRA, com a exclusão do instituto da perda sumária de grandes imóveis inexplorados e a inserção de dois tópicos: a limitação do valor da indenização àquele declarado para fins tributários e a vedação ao despejo de trabalhadores rurais em áreas declaradas como de interesse social para fins de reforma agrária.⁷⁹

⁷⁵ Rangel, Leyla Castello Branco. Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais: quadro comparativo, 1986, pág. 195.

⁷⁶ Silva, José Gomes da. Buraco Negro: A reforma agrária na Constituinte de 1987-1988, 1989, pág. 32.

⁷⁷ A Campanha Nacional pela reforma agrária reunia a ABRA, a CONTAG, a CPT e o MST.

⁷⁸ V. Pillati, 1988, op. cit., pág. 140.

⁷⁹ Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD. Política Agrária e Reforma Agrária na Perspectiva da Nova Constituição, 1987, pág. 17.

A liderança do PMDB pautava a sua atuação por um projeto de Constituição elaborado por José Afonso da Silva que, na questão da reforma agrária, previa: 1) a exigência do cumprimento da função social do imóvel rural a partir do cumprimento simultâneo de quatro requisitos fixados; 2) o pagamento da indenização da terra nua em títulos e das benfeitorias em dinheiro, sem mencionar o caráter prévio ou justo desta; 3) a possibilidade da União requerer ao juiz a imissão na posse do imóvel e o registro de domínio imediatamente após a declaração de interesse social, sendo que, em caso de silêncio do judiciário no prazo de 10 dias, isto se daria automaticamente; 4) a limitação da discussão em juízo ao valor e à forma de pagamento da indenização.⁸⁰

2.6.3

A Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

Os trabalhos desta subcomissão já se iniciaram com uma disputa entre conservadores e progressistas pela ocupação da presidência e das vice-presidências, pois os conservadores lançaram chapa alternativa àquela acordada entre as lideranças partidárias.

Embora tenha prevalecido a chapa construída pelo acordo das lideranças, o votação foi apertada, o que já indicou a profunda divisão existente na Subcomissão⁸¹.

Após a fase das audiências públicas, em 11/05/1987, o relator Oswaldo Lima Filho apresentou seu anteprojeto, que previa: 1) subordinação do direito de propriedade a uma obrigação social, definida a partir do cumprimento simultâneo dos requisitos fixados; 2) desapropriação dos imóveis que não cumprissem a sua obrigação social; 3) o valor da indenização teria como parâmetro os tributos honrados pelo proprietário; 4) pagamento em títulos da dívida agrária tanto da terra nua quanto das benfeitorias indenizáveis; 5) imissão da União na posse do imóvel pela via judicial; 6) a discussão em juízo seria limitada ao valor da indenização a ser paga.

⁸⁰ V. Projeto de Constituição da liderança do PMDB, arts. 227-232, 1987.

⁸¹ A chapa vencedora foi composta por Edson Lobão (PFL -Presidente), Rachid Saldanha Derzi (PMDB - 1º Vice-Presidente) e Fernando Santana (PCB – 2º Vice-Presidente), os dois primeiros tidos como conservadores e o último, de esquerda. O relator foi Oswaldo Lima Filho (PMDB), um parlamentar progressista, que havia sido ex-ministro da agricultura de João Goulart.

Os requisitos para o cumprimento da obrigação social pelo imóvel eram: 1) aproveitamento racional; 2) conservação dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; 3) observação das normas que regulam as relações de trabalho; 4) não poderia exceder o máximo previsto como limite regional.

O anteprojeto ainda previa, em seu artigo 4º, que *“ninguém poderia ser proprietário ou possuidor direto ou indiretamente, de imóvel rural de área contínua ou descontínua superior a cem módulos rurais, ficando o excedente sujeito à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária”*.⁸²

O conteúdo do anteprojeto, apesar de reproduzir boa parte das propostas dos defensores da reforma agrária, não incorporava algumas propostas mais polêmicas como o instituto da perda sumária e a suspensão de despejos durante a execução da reforma agrária, além de, ao contrário do pretendido pela CNRA, ter condicionado a imissão de posse à decisão judicial, não ter conhecido a realidade dos conflitos agrários como condicionante da obrigação social e ter ampliado a liquidez dos Títulos da Dívida Agrária⁸³.

A reação das entidades representativas de proprietários ao anteprojeto do relator foi negativa, sendo as críticas mais duras originadas da UDR. Os pontos mais criticados eram: a subordinação do direito de propriedade a uma obrigação social, o estabelecimento de limite máximo para a propriedade rural e a imissão imediata da União na posse do imóvel.

No dia 19 de maio, foi apresentado um substitutivo à proposta de anteprojeto do relator pelo Deputado Armando Rosa Prata⁸⁴. Tal substitutivo foi a primeira proposta formal tornada pública pelos conservadores e apresentava como pontos principais: 1) garantia do direito de propriedade do imóvel rural e dever de cumprimento da função social; 2) não dispunha expressamente sobre a necessidade de cumprimento simultâneo dos quatro requisitos condicionantes da função social⁸⁵; 3) eliminação da área máxima para a propriedade privada; 4) determinava que a desapropriação para fins de reforma agrária só poderia ter por

⁸² V. Anteprojeto do relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da reforma agrária (incluindo relatório), Constituinte Oswaldo Lima Filho, maio de 1987

⁸³ Sem prazo de carência, com correção monetária sem proporcionalidade com o descumprimento da função social e sendo permitida a sua utilização para o pagamento tanto de 50% do imposto territorial rural quanto de débitos relativos ao crédito rural.

⁸⁴ Silva, 1989, op. cit., págs. 73/75.

⁸⁵ Os requisitos eram os mesmos do Estatuto da Terra: 1) aproveitamento racional; 2) conservação dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; 3) observação das normas que regulam as relações de trabalho; 4) propiciar o bem-estar entre proprietários e trabalhadores.

objeto a “propriedade improdutiva”, legando a definição do seu conceito à lei ordinária; 5) indenização em títulos para as terras nuas e em dinheiro para as benfeitorias; 6) determinava que seria garantida ao desapropriado a plena defesa em prazos compatíveis com a urgência da medida; 7) não mencionava a imissão imediata na posse.

Em 23 de maio, a subcomissão de reforma agrária reuniu-se para votar o anteprojeto em uma sessão tensa como, aliás, viriam a ser todas as sessões decisivas para a reforma agrária⁸⁶.

Enquanto as galerias do senado eram divididas pelos proprietários rurais de um lado, capitaneados pela UDR e demais entidades representativas, e pelos trabalhadores rurais de outro, tendo na CONTAG a sua principal liderança, a votação foi precedida por várias disputas e controvérsias entre os constituintes, em meio a denúncias feitas por parlamentares progressistas de ameaças partidas de representantes da UDR⁸⁷.

A composição da subcomissão da reforma agrária, embora bastante dividida, apresentava a prevalência dos parlamentares progressistas detentores de um voto a mais que os conservadores, contudo, tal vantagem se inverteu no dia da votação do anteprojeto em razão do não comparecimento do deputado Benedito Monteiro (PMDB – AP), tido como favorável à reforma agrária.

Em substituição ao deputado do PMDB, foi nomeado o deputado conservador Oswaldo Almeida (PL-RJ), nomeação esta que, portanto, inverteu a vantagem dos progressistas em favor dos conservadores.

A bancada progressista na subcomissão protestou contra o fato e o líder Mário Covas solicitou ao presidente da Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, que havia permitido a nomeação do conservador⁸⁸, a substituição do suplente do PL por outro, no caso o deputado Antero Paes de Barros (PMDB).

Ao receber a solicitação da liderança do PMDB, o Dr. Ulisses respondeu com o lacônico despacho de “publique-se”, que não foi interpretado pelo presidente da subcomissão como um deferimento, razão pela qual foi mantido o deputado Oswaldo Almeida como suplente.

⁸⁶ Na ocasião, foram apreendidas 50 armas entre os presentes.

⁸⁷ Tal foi o caso da deputada Raquel Capiberibe (PMDB-AP), Aldo Arantes (PC do B/GO) e Amaury Muller (PDT/RS).

⁸⁸ A permissão à nomeação do deputado do PL foi dada por ofício de Ulisses Guimarães que dizia: “Em razão de entendimentos partidários, uma vaga de suplente do PMDB nessa subcomissão fora cedida ao Partido Liberal”.

Esta interpretação de Edson Lobão era justificada pelo próprio com o argumento de que “publique-se” não significava “cumpra-se”, razão pela qual, para surtir efeito, este deveria ser publicado. Esta postura foi objeto de duras contestações em diversos pronunciamentos de parlamentares no plenário⁸⁹.

Definida a questão da suplência do deputado estranhamente desaparecido, surgiu outro objeto de divergência, a possibilidade ou não da apreciação do substitutivo Rosa Prata, tendo em vista que o regimento interno da ANC, em seu artigo 23, parágrafo 2º, vedava expressamente a possibilidade de apresentação de substitutivos globais na fase da comissão de sistematização, sem apresentar determinação expressa relativamente às fases anteriores.

Novamente, uma decisão do Dr. Ulisses Guimarães foi objeto de severas críticas dos deputados pró-reforma agrária, pois ele permitiu não só a apreciação do substitutivo Rosa Prata, como deferiu o pedido de preferência na sua votação.

Tal decisão significava que, uma vez aprovado o substitutivo Rosa Prata, este prevaleceria, o que, na opinião dos deputados progressistas, contrariava o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte.

A partir daí, já que haviam perdido a maioria na subcomissão, a bancada progressista passou a adotar a estratégia de criar uma série de obstruções à votação até que o deputado Benedito Monteiro, que havia sido localizado em Belém (PA), pudesse retornar e reocupar o seu lugar.

Contudo, na madrugada do dia 24 de maio, o presidente Édson Lobão conseguiu colocar em pauta o substitutivo Rosa Prata que foi aprovado pouco tempo antes da chegada em plenário do Deputado Benedito.

Sobre o sumiço do Deputado Benedito Monteiro, vale transcrever o relato de José Gomes da Silva:

As grandes revistas não foram generosas com Benedito Monteiro, ‘Senhor’ abriu manchete com “Reforma Agrária – Compra de Voto”, ‘Veja’ falou de “Retiro forçado, deputado some de Brasília e cria confusão”, enquanto ‘Isto é’ sentenciava: “Foi o Benedito trapalhada na Comissão de Reforma Agrária”. A verdade é que nenhuma conclusão foi tirada até hoje a respeito destes estranhos (pra dizer o mínimo) acontecimentos, e está longe do propósito destas notas pretender entrar fundo nesta questão. Apenas para registro histórico, transcrevemos aqui algumas

⁸⁹ Mário Covas se pronunciou da seguinte forma: “*Acho que não entendi bem, Sr. Presidente. O senhor está me dizendo que um suplente do PL pode votar em nome de um titular do PMDB? Isso significa, no mínimo, a nosso ver, ferir o princípio da proporcionalidade na composição das subcomissões.*” V. Ferreira, Brancolina e Teixeira, João Gabriel L. C. Constituinte e reforma agrária: Embates de Classe, 1988, pág. 121.

das hipóteses que circulavam livremente na ocasião, aqui arroladas sem nenhuma preferência: pressões militares e desencanto pelos resultados do trabalho da Subcomissão (Senhor); “fiquei doente e não pude voltar a Brasília antes da votação” e suspeita de suborno, com referência a coisas na Suíça (Veja); aceno para o cargo de titular do MIRAD (‘Isto é’ e ‘Jornal de Brasília’); sumiço (‘Jornal dos Trabalhadores, CONTAG), e seqüestro, ameaça de morte e acordo com Sarney (Jornal do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP)⁹⁰.

Apesar de não ter conseguido impedir a aprovação do substitutivo Rosa Prata, reconquistada a maioria na Subcomissão com a chegada do titular insolitamente desaparecido, a bancada progressista, através da aprovação de vários destaques supressivos, conseguiu retirar do texto a ser enviado à Comissão da Ordem Econômica os principais dispositivos do substitutivo Rosa Prata.

Desta forma, ao final de uma votação que em nada enobreceu a Assembléia Nacional Constituinte, marcada por um desaparecimento não explicado de deputado, interpretações regimentais duvidosas, violação à regra da proporcionalidade das representações partidárias, tentativas de suborno de deputados, ofensas mútuas, pugilato nas galerias do Senado, vaias, aplausos e ameaças aos constituintes, nenhum dos lados saiu vitorioso e o texto enviado à Comissão da Ordem Econômica apresentou somente dois artigos.

Os dois artigos aprovados e encaminhados à Comissão de Ordem econômica garantiam o direito de propriedade, determinavam o dever de cumprimento da função social sem expressar a exigência da simultaneidade dos requisitos – que eram os mesmos do Estatuto da Terra – e previam a criação na Justiça Federal de varas especializadas para dirimir conflitos agrários em regiões de tensão social.⁹¹

2.6.4

A Comissão da Ordem Econômica

Os trabalhos da Comissão de Ordem Econômica apresentaram dinâmica parecida com o ocorrido na subcomissão temática. O relator Severo Gomes, no dia 08 de junho, elaborou anteprojeto no qual o capítulo relativo à reforma agrária, em linhas gerais, repetia o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho.

⁹⁰ Silva, 1989, op. cit., pág. 86.

⁹¹ V. Anteprojeto aprovado pela Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, maio de 1987.

Contudo, antes da submissão à votação, foram feitos reparos neste anteprojeto no sentido de procurar uma espécie de conciliação entre as propostas anteriormente apresentadas por conservadores e progressistas na Subcomissão.

Assim, a proposta colocada em votação pelo relator da Comissão da Ordem Econômica: 1) adotou o conceito de função social e os requisitos fixados no projeto Rosa Prata, mas exigindo a presença simultânea dos quatro requisitos; 2) previa a indenização da terra nua em títulos e das benfeitorias em dinheiro, sem a fixação de qualquer teto às indenizações; 3) garantia a imissão automática na posse e, no caso de decisão de mérito desfavorável ao governo, a indenização seria paga totalmente em dinheiro; 4) suprimiu a previsão de área máxima dos imóveis rurais.

Apesar da não adoção de muitos dos dispositivos pretendidos pelos progressistas, o anteprojeto levado à votação por Severo Gomes sofreu severas críticas dos conservadores que, por sua vez, apresentaram três substitutivos relativos à reforma agrária que, em conjunto, seguiam a linha geral do projeto Rosa Prata apresentado na Subcomissão.

Como na Subcomissão, os progressistas sustentaram o caráter anti-regimental da preferência dada aos substitutivos dos conservadores e seus protestos e requerimentos não foram ouvidos tanto por José Lins, presidente da Comissão, quanto por Ulisses Guimarães, que consideraram possível a preferência na apreciação dos substitutivos dos conservadores.

Em uma sessão tão tumultuada quanto a da subcomissão, em que alguns progressistas chegaram a arrancar os fios dos microfones para que as propostas não fossem lidas, qualificada pelo jornal Correio Brasiliense como o “telecatch constitucional” em razão dos insultos e agressões físicas ocorridas na galeria e no plenário da Câmara, após ter sido aprovada a preferência para a votação do substitutivo dos conservadores, os progressistas, que eram minoria, se retiraram do plenário e o substitutivo dos conservadores acabou sendo aprovado.

O texto aprovado pela Comissão da Ordem Econômica era, basicamente, a repetição do substitutivo Rosa Prata acrescido de três novidades: 1) considerava como um dos requisitos de cumprimento da função social o imóvel estar sendo racionalmente aproveitado ou “estar em curso de ser”; 2) previa expressamente a exigência de procedimento administrativo e judicial a ser regulado por lei ordinária; 3) determinava a realização de uma vistoria prévia no processo judicial

onde seriam definidos o cabimento da ação de desapropriação e arbitrado o valor a ser depositado⁹².

Encerrada a votação, a UDR convocou uma manifestação para o dia 10 de julho para comemorar a vitória na Comissão da Ordem Econômica e para reivindicar que fosse mantido na Comissão de Sistematização o texto aprovado.

2.6.5

A Comissão de Sistematização

Em 26 de agosto, o relator Bernardo Cabral apresentou a primeira versão de seu projeto, o “Cabral 1”, que, por ter sido uma mera compatibilização dos diferentes projetos das comissões temáticas, não apresentou qualquer modificação relativa à reforma agrária.

As reações ao “Cabral 1” foram bastante negativas entre o Governo Federal, as Forças Armadas e o empresariado, pois o projeto de Cabral adotava o parlamentarismo misto, mantinha a anistia ampla que alcançava inclusive os militares que haviam sido caçados pelo golpe de 64, limitava o papel das forças armadas e consagrava uma série de direitos sociais como a proibição de dispensa imotivada e a liberdade de greve.⁹³

O fato dos progressistas terem a maioria na Comissão de Sistematização elevou a preocupação dos setores conservadores e acirrou o ânimo dos militares, enquanto a imprensa condenava as posturas “retrógradas” do texto.

Em setembro, foi divulgado outro projeto em substituição ao primeiro, o “Cabral 2”, que, quanto à reforma agrária, modificou o texto aprovado na Comissão da Ordem Econômica e adotou uma proposta conciliatória baseada no texto derrotado naquela Comissão.

O “Cabral 2” apresentava como pontos principais quanto à reforma agrária: 1) condicionamento do direito de propriedade ao cumprimento da função social, cujos requisitos seriam definidos em lei; 2) a desapropriação do imóvel que não cumprisse a função social redundaria em indenização em títulos para a terra nua e em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias⁹⁴; 3) o projeto não menciona o

⁹² V. Anteprojeto aprovado pela Comissão de Ordem Econômica, junho de 1987.

⁹³ Pilatti, 1988, op. cit., pág. 168.

⁹⁴ O projeto exclui a possibilidade de utilização dos TDAs para pagamento de tributos federais.

caráter prévio e justo da indenização, deixando à lei ordinária a definição dos parâmetros orientadores da fixação da indenização; 4) tornava insuscetíveis de desapropriação somente os pequenos e médios imóveis rurais, excluindo da imunidade a “propriedade produtiva”; 5) criava processo administrativo prévio para a desapropriação, consubstanciado em vistoria no imóvel; 6) uma vez ajuizada a ação de desapropriação, o juiz deveria deferir de plano a imissão de posse e, caso não o fizesse em até 90 dias, a imissão realizar-se-ia automaticamente; 7) caso a sentença reconhecesse que o imóvel cumpria a sua função social, o preço seria pago totalmente em dinheiro, sem reverter a imissão.⁹⁵

Quanto às outras questões, o “Cabral 2” adotou o parlamentarismo puro com mandato de 6 anos, recuou na questão da extensão da anistia e reintegração dos militares cassados, atenuou as limitações ao papel das forças armadas, manteve a proibição de dispensa imotivada e a liberdade de greve.

Ronaldo Caiado taxou o projeto como o “AI-5 do campo” e prometeu um “levante nacional”. Ao tratar da questão, o jornal “O Estado de São Paulo”, em editorial, chamou Caiado de “uma voz em defesa da liberdade”⁹⁶.

Em 10 de novembro, durante a votação no plenário da Comissão de Sistematização da parte do projeto referente à reforma agrária, os pontos que ensejaram maiores divergências foram os relativos à exigência de cumprimento da função social e à imissão automática na posse.

A votação do artigo 209 do “Cabral 2”, que tratava da função social, foi favorável aos progressistas. Foi aprovada emenda que vinculava o direito de propriedade ao cumprimento da função social, mas, ao contrário da redação do projeto, acrescentou a exigência simultânea dos quatro requisitos para o cumprimento da função social⁹⁷.

Além desta vitória, os progressistas lograram retirar o dispositivo que previa procedimento administrativo prévio para a desapropriação.

Na questão da imissão automática da posse, foi aprovada uma proposta conciliatória que continha a disposição de que caberia à lei complementar o estabelecimento de rito sumário para o processo de desapropriação.

⁹⁵ Projeto de Constituição: substitutivo do relator (segundo), setembro de 1987.

⁹⁶ Pillati, 1988, op. cit., pág. 169.

⁹⁷ A UDR queria condicionar apenas o uso ao cumprimento da função social.

A proposta conciliatória aprovada dividiu a esquerda, pois o PT votou contra alegando que não permitiria uma reforma agrária massiva e imediata e a CONTAG adotou uma posição conformista, entendendo que caso a proposta de imissão automática contida no “Cabral 2” fosse ao plenário, ela poderia ser rejeitada.

Com a aprovação do texto final da Comissão de Sistematização, a UDR se declarou traída, pois o texto aprovado condicionava a função social ao cumprimento de quatro requisitos simultâneos, não garantia que a indenização fosse justa e prévia, não impedia a desapropriação da propriedade produtiva e postergava a definição quanto à imissão de posse. Quanto aos demais pontos, a votação na Comissão de Sistematização fixou a duração do mandato de Sarney em quatro anos e aprovou o parlamentarismo.⁹⁸

Deve ser ressaltado que, nesta ocasião, a UDR e as demais entidades representativas dos proprietários consolidaram uma atuação conjunta, deixando de lado o antagonismo inicial em razão dos perigos contidos nas propostas dos progressistas.

2.6.6

O “centrão” e a alteração do regimento interno da ANC

A partir da fase da Comissão de Sistematização, a relação entre a UDR e o Governo Sarney, que até então não era nada amistosa, apresentou sensíveis melhoras. Após a bem sucedida manifestação realizada pela UDR em 10 de julho, cuja repercussão na imprensa foi bastante positiva, Ronaldo Caiado foi recebido pelo então ministro da reforma agrária, Marcos Freire, em 1º de setembro.

Em seguida à morte do ministro Marcos Freire e do então presidente do INCRA em acidente aéreo, Jader Barbalho foi nomeado para o MIRAD e, em 21 de outubro, foi editado o Decreto-lei nº 2.363 que extinguiu, de uma vez por todas, qualquer resquício reformista ainda existente no governo Sarney e encampava teses defendidas pelos ruralistas na Constituinte, pois, entre outras coisas, extinguiu o INCRA, proibia desapropriações de “áreas de produção” e não

⁹⁸ V. Projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização, julho de 1987.

permitia que as desapropriações de áreas inferiores a 10.000 hectares ultrapassassem 75% da área do imóvel.

Se a simples nomeação de Jader já agradara à UDR, este pacote de medidas anti-reformistas, poucos dias antes da votação do “Cabral 2” pela Comissão de Sistematização, reforçou ainda mais a satisfação com o novo ministro.

Frise-se que, ao contrário dos seus antecessores, Jader não apresentou qualquer proposta ou fez qualquer movimento no sentido de apoiar as propostas dos progressistas para a reforma agrária.

Neste contexto, os proprietários rurais apareciam como um exemplo a ser seguido, pois constituíam o único grupo conservador que demonstrou força de mobilização, superando as esquerdas e saindo vitoriosos da Comissão da Ordem Econômica.

Apesar de contrariados pelo texto aprovado pela Comissão de Sistematização, já tinham imposto um limite claro às propostas da esquerda para a reforma agrária, afastando por completo a possibilidade de inserção no texto constitucional de propostas como a da perda sumária de imóveis inexplorados e a imposição de limites máximos ao imóvel rural.

O empresariado urbano e a imprensa se mostravam aflitos com a prevalência dos progressistas na fase das Comissões Temáticas e na Comissão de Sistematização e a conseqüente presença no texto aprovado de um rol extenso de direitos sociais⁹⁹, de normas que restringiam o capital estrangeiro e, de forma geral, consagravam a intervenção do Estado na economia.

Um outro fator relevante no período foi o antagonismo existente entre o Presidente Sarney e os seus ministros militares, de um lado, e a ala progressista do PMDB de outro. O conflito girava em torno da adoção do sistema parlamentarista, da duração do mandato presidencial e da extensão da anistia a ser concedida aos militares cassados pelo golpe de 64.

Diante destes impasses, houve uma rearticulação parlamentar e empresarial, fazendo surgir um bloco conservador na constituinte acima das siglas partidárias, o “centrão”, cuja formação contou com ativa participação da UDR e demais

⁹⁹ Os principais alvos eram: a estabilidade no emprego após 90 dias de admissão, jornada de trabalho de 40 horas semanais, licença maternidade de 120 dias para as gestantes e férias com pagamento em dobro.

entidades representativas de proprietários rurais, que lograram estabelecer alianças com o empresariado urbano e com o Palácio do Planalto.

Ao mesmo tempo em que se criava a “Frente Nacional da Livre Iniciativa”¹⁰⁰, os parlamentares conservadores estudavam uma forma de modificar o Regimento Interno da ANC a fim de facilitar a aprovação de novas emendas e, acima de tudo, permitir a apresentação de substitutivos globais que pudessem ser votados preferencialmente ao texto aprovado pela Comissão de Sistematização.

Do outro lado do campo ideológico, como resultado da mobilização patrocinada por diversas entidades, as esquerdas apresentaram as suas emendas populares, entre as quais se incluía uma emenda específica para a reforma agrária, com 1,2 milhões de assinaturas.

Contudo, o ambiente político não permitiu que a apresentação das emendas populares tivesse o impacto esperado, uma vez que a Constituinte iniciava uma fase na qual o processo decisório se afastava cada vez mais da participação popular, passando a seguir a lógica do “centrão”.

Em 3 de dezembro, o “centrão” mostrou a sua face e a sua força. Foi aprovada a Resolução nº 03, que alterava o Regimento Interno da ANC e permitia a apresentação de novas emendas, inclusive substitutivos globais que, reunindo 280 assinaturas, seriam apreciados preferencialmente ao texto aprovado pela Comissão de Sistematização.¹⁰¹

Uma vez colocado em votação, o substitutivo deveria alcançar 280 votos para ser aprovado e, caso os 280 votos não fossem alcançados, o substitutivo ou emenda seria colocado em votação 24 horas depois e, caso não fossem alcançados novamente os 280 votos, seria apreciado o texto aprovado pela Comissão de Sistematização.

¹⁰⁰ Esta frente reunia, entre outras associações, a UDR, a Federação Brasileira de Bancos, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional do Comércio, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e a Sociedade Rural Brasileira.

¹⁰¹ Dispunha o artigo 1º da Resolução nº 03/88: “Fica facultada à maioria absoluta dos membros da Assembléia Nacional Constituinte a apresentação de substitutivos a Títulos, Capítulos, Seções e Subseções e de Emendas a dispositivos do Projeto de Constituição. parágrafo 1º- Caso sejam apresentados dois ou mais substitutivos sobre o a mesma matéria, terá prioridade para votação aquele que contiver o maior número de subscritores; sendo estes em igual número, terá preferência o oferecido em primeiro lugar. parágrafo 2º- Os substitutivos e as emendas apresentados com base neste artigo terão preferência automática, não sendo submetida a votos, e sua aprovação não prejudicará as demais emendas, salvo se forem de idêntico conteúdo. parágrafo 3º- Se na votação da matéria destacada nos termos deste artigo, não for alcançado quorum de maioria absoluta, repetir-se-á a mesma na sessão seguinte, com 24 (vinte e quatro) horas de intervalo entre uma e outra, para decisão final do Plenário.”

Ao final, caso o texto da sistematização não alcançasse os 280 votos, surgiria aquilo que foi designado como “buraco negro”, a ser preenchido por nova proposta do relator.

No dizer de José Gomes da Silva, esta mudança no regimento interno significou *“a grande guinada da CF de 1988 na direção dos interesses mais conservadores dos grupos econômicos, do capital estrangeiro e dos latifundiários”*.¹⁰²

2.6.7

O Plenário e o “Buraco Negro” na reforma agrária

Iniciada a votação em plenário, o “centrão” apresentou substitutivo, com preferência automática, que garantia ao Presidente Sarney cinco anos de mandato. Apesar da UDR sempre ter se manifestado contra a duração de cinco anos para o mandato de Sarney, como ela prestava apoio integral a todos os outros substitutivos do Centrão, preferiu se manter neutra quanto à duração do mandato.

Em 13 de janeiro de 1998, foi apresentado o substitutivo do “centrão” relativo ao capítulo da reforma agrária (Emenda 2P02043-1), que obteve a preferência automática e apresentava como propostas: 1) garantia do direito de propriedade e condicionamento apenas do seu uso ao cumprimento da função social, cujos requisitos eram idênticos aos previstos pelo texto aprovado na Comissão de Sistematização; 2) indenização prévia, justa, em títulos da dívida agrária para a terra nua e em dinheiro para as benfeitorias; 3) desapropriação judicial com procedimento de contraditório especial e rito sumário a ser regulado em lei; 4) processo administrativo prévio fundamentado em vistoria do imóvel rural no qual seria garantida a presença do proprietário; 5) impedia a desapropriação das propriedades produtivas; 6) impedia a desapropriação da parcela produtiva de qualquer imóvel rural, podendo, se o proprietário desejasse, a desapropriação ficar limitada a setenta e cinco por cento da área total; 7) vedava a desapropriação dos pequenos e médios imóveis rurais.¹⁰³

¹⁰² Silva, 1989, op. cit., pág. 158.

¹⁰³ V. Projeto de Constituição (A): emendas oferecidas em plenário, volume II, emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8, janeiro de 1988.

A partir de março, a UDR e demais entidades passaram a mobilizar intenso lobby junto aos constituintes. A entidade mantinha em Brasília, constantemente, cerca de 500 associados para fazer o “corpo a corpo” junto aos Constituintes, com um custo médio de Cz\$ 2,5 milhões diários¹⁰⁴.

Nos dias que antecederam o início da votação do capítulo que tratava da reforma agrária, a posição da UDR era a de não aceitar qualquer acordo que permitisse a desapropriação da propriedade produtiva e que garantisse a exigência simultânea dos requisitos da função social.

No início da semana da votação, a UDR concentrava de 2 a 3 mil pessoas em Brasília na atividade de lobby junto aos constituintes, quantidade bastante superior à mobilizada pelos movimentos sociais de luta pela reforma agrária.

Quando se iniciou a sessão de votação, em 3 de maio, em clima de forte tensão, várias tentativas de acordo foram tentadas pelos líderes progressistas, moderados e conservadores sem que fosse alcançado qualquer consenso.

O acordo esteve próximo quando surgiu uma proposta que condicionava a função social aos quatro requisitos simultâneos e previa tratamento especial à propriedade produtiva que não cumprisse a sua função social, estabelecendo prazos e formas para que ela passasse a cumprir tal obrigação, sob pena de desapropriação. A esquerda aceitou a proposta que, todavia, foi refutada pela UDR.¹⁰⁵

No dia 4 de maio, após esgotadas as tentativas de acordo, o projeto do Centrão foi à votação: 248 votos a favor, 242 contrários, e 37 abstenções. Como não reuniu os 280 votos necessários, a mesma proposta foi colocada em votação no dia seguinte, cujo resultado foi: 237 a favor, 225 contra e 37 abstenções.

Assim, como mandava o regimento interno, o texto da sistematização foi colocado em votação, não sendo aprovado – 127 a favor, 365 contra e 27 abstenções – e levando o capítulo da reforma agrária ao “buraco negro”.

Vale ressaltar que, durante toda a duração da Assembléia Nacional Constituinte, o impasse que passou a ser chamado de “buraco negro” ocorreu somente na votação do Capítulo III, do Título VII, que tratava da Política Agrícola, Fundiária e da reforma agrária.

¹⁰⁴ Pillati, 1988, op. cit., pág. 189.

¹⁰⁵ Silva, 1989, op. cit., pág. 182.

Em outras questões, chegou a ocorrer a paralisação e o desentendimento sobre palavras, frases e até artigos, mas nunca um impasse envolvendo a totalidade de um capítulo.

No dia 8 de maio, Bernardo Cabral apresentou novo texto reproduzindo a última tentativa de acordo que havia sido recusada pelos ruralistas. Para melhor compreensão do derradeiro embate entre as forças favoráveis e contrárias à reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte, vale transcrever os artigos 218, 219 e 220 da proposta apresentada:

Artigo218 – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

parágrafo 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

parágrafo 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

parágrafo 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

parágrafo 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

parágrafo 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Artigo219 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do artigo218.

Artigo220 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.¹⁰⁶

Os constituintes conservadores adotaram a estratégia de não apresentarem substitutivos, preferindo concentrarem os seus esforços sobre o parágrafo único do artigo219, que possibilitava a desapropriação da propriedade produtiva.

¹⁰⁶ V. Jornal da Constituinte, órgão oficial de divulgação da Assembléia Nacional Constituinte, nº 47, 16 a 22 de maio de 1988.

Desta forma, o “centrão” propôs que se aprovasse o texto básico do relator e ficasse garantida a possibilidade da votação em separado da expressão “*cuja inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do artigo 218*”, constante do parágrafo único do artigo 219.

A liderança do PMDB esquivou-se, tendo a intenção de questionar em plenário a possibilidade de votação em separado após a aprovação do texto do relator. Colocado em votação o texto de Bernardo Cabral, ele foi aprovado por 528 votos a 4, com 4 abstenções.

Quando foi anunciado o requerimento de destaques para votação em separado (DVS) de expressão constante no parágrafo único do artigo 219, os parlamentares de esquerda levantaram a impossibilidade de DVS em caso de buraco negro, entretanto, o presidente da constituinte, Ulisses Guimarães, entendeu cabível sob o argumento de que não se poderia discriminar onde a norma generalizava.

Posteriormente, surgiram denúncias de parlamentares de que as assinaturas dos requerimentos para DVS eram falsas, aumentando ainda mais a tensão no plenário. Em meio às galerias tomadas na sua maior parte pelos representantes dos proprietários rurais e após a já tradicional sucessão de ofensas e agressões físicas entre os constituintes, o requerimento para votação em separado foi aprovado.

Assim, quando o conteúdo do DVS, ou seja, a expressão “*cuja inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do artigo 218*” foi à votação em separado do restante do projeto de Cabral, conseguiu 268 votos favoráveis, 253 contra e 11 abstenções.

Assim, pela ausência de 12 votos, o trecho do parágrafo único do artigo 219 que permitia expressamente a desapropriação da propriedade produtiva não foi mantido no texto.

Quando o capítulo da reforma agrária foi votado no segundo turno, os progressistas apresentaram emenda supressiva do inciso II do artigo 218 do texto renumerado¹⁰⁷, que tratava da vedação da desapropriação da propriedade produtiva.

¹⁰⁷ Este dispositivo correspondia ao inciso II do artigo 219 da proposta apresentada pelo relator no primeiro turno.

Ao ser votada a emenda supressiva, a vitória dos conservadores foi ainda maior que no primeiro turno: 186 votos a favor da supressão, 233 contra e 11 abstenções.

Assim, ao final deste longo e conflituoso processo estava definido o marco constitucional regulador das desapropriações para fins de reforma agrária.

2.6.8

Uma vitória dos proprietários rurais

Ao analisar-se todas as propostas relativas à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária surgidas durante a elaboração do Capítulo III, do Título VII, da Constituição de 1988, percebe-se que, no resultado final, prevaleceram os interesses dos latifundiários.

As esquerdas iniciaram o processo pretendendo avançar em relação ao Estatuto da Terra e à Constituição anterior, propondo medidas arrojadas como a perda sumária de imóveis inexplorados, a inexistência de conflitos fundiários como condicionante da função social do imóvel rural, a vedação ao despejo de trabalhadores rurais em áreas declaradas como de interesse social, a indenização total em títulos e o limite máximo à extensão dos imóveis rurais.

Ao final, obtiveram um texto constitucional que, como ficará claro no próximo capítulo, em termos gerais, fez retroceder o poder de o Estado desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Contudo, deve ser frisado que o resultado final do texto constitucional relativo às desapropriações para fins de reforma agrária não foi uma vitória completa do latifúndio, eis que este apresenta alguns dispositivos cuja presença foi combatida pelos proprietários rurais durante todo o processo, entre os quais se destaca o artigo 186 e a exigência de cumprimento simultâneo de seus quatro incisos.

A seguir, serão abordados a elaboração e o conteúdo das normas que regulamentaram o texto constitucional para, ao final, se fazer um balanço dos avanços e retrocessos do atual marco normativo.