

ALCIONE TALASKA

AINDA EXISTEM LATIFÚNDIOS NO BRASIL?

uma análise do Espaço
Agrário Brasileiro



AINDA EXISTEM LATIFÚNDIOS NO BRASIL?
Uma análise do Espaço Agrário Brasileiro



Reitora

Carmen Lúcia de Lima Helfer

Vice-Reitor

Eltor Breunig

Pró-Reitor de Graduação

Elenor José Schneider

Pró-Reitora de Pesquisa
e Pós-Graduação

Andréia Rosane de Moura Valim

Pró-Reitor de Administração

Dorivaldo Brites de Oliveira

Pró-Reitor de Planejamento
e Desenvolvimento Institucional

Marcelino Hoppe

Pró-Reitor de Extensão

e Relações Comunitárias

Angelo Hoff

EDITORA DA UNISC

Editora

Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL

Helga Haas - Presidente

Andréia Rosane de Moura Valim

Angela Cristina Trevisan Felippi

Felipe Gustsack

Leandro T. Burgos

Olgário Paulo Vogt

Vanderlei Becker Ribeiro

Wolmar Alípio Severo Filho



Avenida Independência, 2293

Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462

96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS

E-mail: editora@unisc.br - www.unisc.br/edunisc

Alcione Talaska

AINDA EXISTEM LATIFÚNDIOS NO BRASIL?
Uma análise do Espaço Agrário Brasileiro

Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2016

© *Copyright*: do autor
1ª edição 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Caroline Fagundes Pieczarka
Arte da capa: Denis Ricardo Puhl (Assessoria de Comunicação e Marketing da UNISC)

T137a Talaska, Alcione
Ainda existem latifúndios no Brasil? Uma análise do espaço agrário brasileiro [recurso eletrônico] / Alcione Talaska. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

Dados eletrônicos.

Texto eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web: <www.unisc.br/edunisc>

ISBN: 978-85-7578-439-6

1. Divisões territoriais e administrativas. 2. Latifúndio.
3. Desenvolvimento rural. I. Título.

CDD: 338.1

Bibliotecária : Edi Focking - CRB 10/1197

À vida!!

“Tenho dito, e repito, que, no Brasil, cada um pode possuir dez ou vinte automóveis. Nada temos contra isso, pois fabricamos automóveis. Cada um pode adquirir a quantidade que quiser. Se algum deputado tiver vinte ou trinta ternos, nada temos contra, pois fabricamos ternos. Quem quiser ter cinquenta pares de sapato, não há qualquer dificuldade, pois fabricamos sapatos. Mas terra, não fabricamos. A terra é igual ao sol: nasceu para todos. Ninguém tem o direito de concentrar extensas áreas de especulação”.

(Discurso do Deputado Federal Adão Pretto - PT/RS -, durante a tramitação do PL n° 11/1991, que originou a Lei n° 8.8629/1993).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Virginia Elisabeta Etges	10
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE AGRÁRIA BRASILEIRA.....	11
1.1 O processo de desenvolvimento do capitalismo no campo	11
1.1.1 O processo contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo	16
1.1.1.1 Formas de apropriação da renda da terra pelo capital	19
1.2 A dialética materialista como fundamentação teórico-metodológica	25
2 A APROPRIAÇÃO DA TERRA NO BRASIL – DAS CAPITANIAS HEREDITÁRIAS AO ESTATUTO DA TERRA	29
2.1 As capitanias hereditárias e as sesmarias	29
2.2 A Lei de Terras de 1850 e a libertação dos escravos	31
2.3 A Proclamação da República de 1889, as terras devolutas e os movimentos sociais de luta pela terra	35
2.4 O golpe militar e a promulgação do Estatuto da Terra de 1964	38
3 O ARCABOUÇO CONCEITUAL – DO ESTATUTO DA TERRA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	45
3.1 Os conceitos e as definições do Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964	45
3.2 O fim do ciclo dos governos militares e o surgimento da União Democrática Ruralista	47
3.3 A Assembleia Nacional Constituinte e a matéria relativa à Reforma Agrária	62
3.3.1 Subcomissão temática da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Subcomissão VI-C)	66
3.3.2 Comissão da Ordem Econômica (COE)	75
3.3.3 Comissão de Sistematização (CS)	79
3.3.4 Plenário e Comissão de Redação	87
4 INTERPRETAÇÃO DAS ESTRUTURAS AGRÁRIA E FUNDIÁRIA – O ARCABOUÇO CONCEITUAL PRESENTE NA LEGISLAÇÃO ATUAL	97
4.1 O processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária	98
4.1.1 Do PL nº 11/1991 à Lei nº 8.629/1993: a utilização e os significados dos sistemas de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira	104



4.1.2	As definições da Lei Agrária - Lei 8.629/1993 e suas atualizações	133
4.2	Proposições normativas e legislativas pós-sanção da Lei Agrária e o arcabouço conceitual de interpretação da realidade agrária brasileira	137
4.2.1	As Instruções Normativas, a composição das estatísticas cadastrais INCRA e o uso não normatizado dos conceitos de “minifúndio” e de “grande propriedade”	138
4.2.2	A institucionalização do termo Agricultura Familiar no Brasil	142
5	O PROCESSO CONTRADITÓRIO DO DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO CAMPO BRASILEIRO ESCAMOTEADO PELO ARCABOUÇO CONCEITUAL	158
5.1	A configuração fundiária do Brasil segundo o arcabouço conceitual de interpretação das estruturas agrária e fundiária presente na legislação brasileira	158
5.2	A configuração fundiária do Brasil segundo o arcabouço conceitual não normatizado pela legislação agrária brasileira e utilizado pelas instituições governamentais	169
5.3	Os minifúndios e os latifúndios continuam existindo na realidade agrária brasileira	184
5.4	O escamoteamento das propriedades improdutivas e o não cumprimento da função social da propriedade da terra	193
6	CONCLUSÕES	212
	REFERÊNCIAS	218
	APÊNDICES	238
	APÊNDICE A – Constituintes suplentes da Subcomissão VI-C na ANC e suas profissões declaradas	238
	APÊNDICE B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto de Constituição, os Substitutos I e II e o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da ANC	239
	APÊNDICE C – Quadro comparativo entre o Substituto do “Centrão”, o Projeto de Constituição do Plenário da ANC e Redação Final do Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	243
	APÊNDICE D – Lista CPIs instaladas no período 1988 a 1993, com referência à questão agrária no Brasil	246
	APÊNDICE E – Emendas ao PL nº 11/1991	247
	APÊNDICE F – Projetos de Lei apensados ao PL nº 11/1991	248



APÊNDICE G – Lista com proposições normativas e legislativas importantes no processo de normatização dos conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira – pós-sanção da Lei Agrária	249
APÊNDICE H – Lista dos latifúndios por dimensão 2014, por municípios e microrregiões	252
APÊNDICE I – Lista das 100 microrregiões com maior número de latifúndios por exploração em 2014 e área ocupada	255
ANEXOS	257
ANEXO A – Quadro comparativo entre o Anteprojeto do Relator, o Substitutivo Rosa Prata e o Anteprojeto encaminhado à Comissão Economia pela Subcomissão VI-C da ANC	257
ANEXO B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto Substitutivo preliminar, o Anteprojeto Substitutivo do Relator e o Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica - da questão agrária - na ANC	261
ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada	264
ANEXO D – Declaração de voto contrário do Dep. Ernesto Gadelha ao PL nº 11-D/1991, aprovado na Câmara dos Deputados em 26 de junho de 1992.	283
ANEXO E – Instrução Normativa INCRA nº 11/2003: Índices de rendimentos para os produtos agrícolas, para os produtos extrativos vegetais e florestais e para a produção pecuária	284
ANEXO F – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 3.952/2004 e o texto da Lei nº 11.326/2006	288



APRESENTAÇÃO

A formação do território brasileiro é profundamente marcada pelo processo de apropriação da terra, iniciada no século XVI, através da demarcação das capitanias hereditárias pelos colonizadores portugueses. No mesmo contexto inicia-se o processo de delimitação de sesmarias, das quais, mais tarde, resultam os latifúndios.

Essas formas de posse e propriedade da terra evidenciam, até os dias atuais, a perspectiva patrimonialista e, mais recentemente, especulativa, que permeia a privatização da terra no campo brasileiro.

Somente a partir de meados do século XX o tema adquire relevância na realidade social, expresso no Estatuto da Terra, lei que resulta das mobilizações em prol da reforma agrária, e que passa a orientar os debates no país.

O Estatuto da Terra veiculava a necessidade de modernização da agricultura no país, contexto em que o latifúndio era visto como obstáculo estrutural ao desenvolvimento.

Segundo José de Souza Martins (1981), a categoria latifúndio havia se transformado, por força do movimento camponês, numa categoria política: como a expressão do monopólio e da violência. A existência do latifúndio está na base de movimentos sociais, como o Movimento dos Sem Terra – MST que, ao longo das últimas décadas, lutam pela reforma agrária no país.

A partir dos anos 2000, entretanto, como que num passe de mágica, a categoria latifúndio desaparece do arcabouço conceitual, normatizado pela legislação agrária brasileira, bem como da linguagem institucional, que trata da questão agrária no país.

Trata-se, na realidade, do escamoteamento da concentração da terra, das propriedades improdutivas e do não cumprimento da função social da propriedade da terra no Brasil. Em substituição ao latifúndio, surgem expressões como “grande propriedade” ou “agricultura patronal”, expressões genéricas que escamoteiam os mesmos velhos e rançosos interesses das elites do país.

Alcione, neste livro que resulta de sua tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul – RS, recompõe a trajetória percorrida ao longo dos cinco séculos de ocupação e exploração da terra no território brasileiro, trazendo à luz dimensões extremamente instigantes em que o arcabouço conceitual e a própria noção de lei revelam o que de fato são: expressões de um campo de forças, de disputas e de conflitos que, ao mesmo tempo em que normatizam, criam os seus contrários.

Virginia Elisabeta Etges
Santa Cruz do Sul, abril de 2016.



1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE AGRÁRIA BRASILEIRA

Estudos realizados ainda na primeira década do século XXI, nos possibilitaram a identificação de diferentes termos relacionados à análise das estruturas agrária e fundiária brasileira. Em decorrência disso e a partir de debates, conversas e leituras posteriores, direcionadas ao desenvolvimento regional e à interpretação da realidade agrária brasileira – algumas provocativas, por sinal –, nos propusemos a pesquisar, a interpretar e a descrever de forma aprofundada essa questão.

Nesse sentido, procuramos analisar as modificações realizadas no arcabouço conceitual de interpretação da realidade agrária brasileira nas últimas décadas, identificando como esses conceitos e tipologias, normatizados pela legislação agrária brasileira, escamoteiam o processo contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo e contribuem para manter inalteradas determinadas características agrárias do país.

Para isso, delineamos a fundamentação teórico-metodológica, explicitando, nesse capítulo, os procedimentos que proporcionaram as bases para a interpretação da realidade agrária brasileira. Explicitamos, desse modo, as vertentes de interpretação do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, no Brasil, destacando o nosso marco teórico, conjuntamente com a base filosófica que embasou a nossa análise.

1.1 O processo de desenvolvimento do capitalismo no campo

A realização de debates científicos sobre o processo de desenvolvimento do capitalismo no campo pressupõe o entendimento das diferentes perspectivas interpretativas que norteiam as discussões e as análises sobre o campo. O confronto de ideias e de concepções interpretativas é função básica da reflexão intelectual, que, por contribuir para o esclarecimento do processo, contribui também para a construção do conhecimento. Nesse contexto, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, em diversas de suas publicações (OLIVEIRA, 2001a; 2003; 2007), oferece subsídios e, do mesmo modo, esclarece a existência de diferentes vertentes teóricas, baseadas no pensamento marxista, para a explicação do processo de expansão do modo de produção capitalista no campo.

Para Ariovaldo Umbelino de Oliveira, conforme exposto nos seus livros *A agricultura camponesa no Brasil* (OLIVEIRA, 2001a) e *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária* (OLIVEIRA, 2007), os estudiosos que se dedicam à explicação do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, das transformações, modificações ou permanências de configurações territoriais,



concordam com a progressiva generalização das relações de produção capitalistas por todos os ramos e setores de produção, na indústria e na agropecuária. No entanto, existem discordâncias quanto à interpretação do processo:

Para uns, ele [o processo de generalização do modo de produção capitalista] leva inevitavelmente à homogeneização: à formação de um operariado único num polo, e de uma classe burguesa no outro. Para outros, esse processo é contraditório, portanto heterogêneo, o que leva a criar obviamente, no processo de expansão do assalariamento no campo, o trabalho familiar camponês. (OLIVEIRA, 2007, p. 08).

Assim, mesmo que os autores se fundamentem na teoria marxista para explicar o desenvolvimento do capitalismo no campo, estes acabam expressando diferentes vertentes do pensamento marxista. É o que podemos verificar através do: i) grupo de autores que procuram ver o processo de penetração das relações de produção capitalistas no campo; ii) do grupo de autores que preferem entender o desenvolvimento do modo de produção capitalista em sua etapa monopolista, com o gradual desaparecimento dos camponeses; e iii) do grupo de autores que entendem que as relações não capitalistas de produção são criadas e recriadas pelo próprio desenvolvimento do capitalismo no campo (OLIVEIRA, 2001a; OLIVEIRA, 2007).

O primeiro grupo, de acordo com Oliveira (2003), é representado por autores como Alberto Passos Guimarães (1977), Ignácio Rangel (1981), Orlando Valverde (1985), entre outros, que entendem que o feudalismo, ou mesmo, que as relações semifeudais de produção existiram no Brasil. Alberto Passos Guimarães (1977), por exemplo, afirma no livro *Quatro séculos de latifúndio*, ao analisar a condição colonial do Brasil, que elementos regressivos e de atraso são inerentes ao monopólio feudal da terra e que o sistema latifundiário guarda no seu conteúdo as marcas do feudalismo e do escravismo. Para o autor, as grandes extensões de terras entregues por meio das capitâneas hereditárias no Brasil seguiam os mesmos moldes e princípios que regiam os domínios feudais. Assim,

no latifundismo brasileiro são [...] fortes [...] os vínculos do tipo feudal, tais como as relações de domínio sobre as coisas e sobre as pessoas, as interligações com as formas primitivas do capital comercial, aos quais se acrescentam particularidades da dependência aos trustes internacionais compradores da produção latifundiária. (GUIMARÃES, 1977, p. 37).

Por conta disso, esses autores defendem a seguinte tese: “*para que o campo se desenvolva seria preciso acabar com estas relações feudais ou semifeudais e ampliar o trabalho assalariado no campo*” (OLIVEIRA, 2003, p. 05, grifo do autor).

Para essa vertente teórica, as relações feudais e semifeudais de produção são



vistas na presença dos camponeses e dos latifúndios, enquanto o setor urbano industrial é visto como propulsor do modo de produção capitalista. Os autores dessa vertente advogam, nesse sentido, a penetração das relações capitalistas no campo como uma forma de superar o setor semifeudal, pré-capitalista e atrasado do campo, tal como pode ser verificado na afirmação de Valverde (2006, p. 13):

Os modos de produção caracterizam, em linhas gerais, cada uma das fases da história econômica da humanidade, tal como as eras geológicas caracterizam as grandes fases da história da Terra. Temos, assim, por exemplo, um modo de produção feudal, ao qual sucede o modo de produção capitalista.

Por isso, os autores pertencentes a esta vertente costumam afirmar que “o capitalismo está *penetrando* no campo” (OLIVEIRA, 2003, p. 05, grifo do autor). Processo que se realizaria, via de regra, em três fases: a primeira fase, seria dada pela separação do camponês das suas relações comunitárias tradicionais, o que extinguiria a chamada “economia natural” e transformaria o pequeno agricultor familiar camponês em produtor individual; a segunda fase, seria determinada pela introdução da economia de mercado, ligando o camponês, produtor individual, exclusivamente à produção agropecuária de mercado; e, a terceira fase, culminaria no processo de separação do camponês, enquanto produtor individual, dos meios de produção, isso em decorrência de endividamentos, empréstimos e juros que o fariam vender a propriedade e a tornar-se um trabalhador assalariado (OLIVEIRA, 2007).

Outra vertente de interpretação do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo é aquela que defende a tese de que “o campo brasileiro já está se desenvolvendo do ponto de vista capitalista, e que os camponeses inevitavelmente irão desaparecer, pois eles seriam uma espécie de ‘resíduo’ social que o progresso capitalista extinguiria” (OLIVEIRA, 2003, p. 05, grifo do autor). Segundo Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2003), os estudiosos dessa vertente, integrada por Karl Kautsky (1998), Vladimir Ilitch Lênin (1985), José Graziano da Silva (1980a) e Ricardo Abramovay (1990), entendem que a generalização das relações tipicamente capitalistas no campo se realizaria através da modernização dos latifúndios e da transformação dos camponeses em proletários ou pequenos capitalistas agrários.

Duas obras clássicas que seguem essa vertente teórica são as escritas por Kautsky e por Lênin. Estes autores, através de suas análises, apontaram tendências para o futuro das relações não tipicamente capitalistas existentes no campo da Alemanha e da Rússia no final do século XIX. Em linhas gerais, Kautsky apontou a superioridade técnica do grande estabelecimento de exploração em relação ao pequeno estabelecimento na Alemanha. O pequeno estabelecimento, associado às desigualdades geradas pelo desenvolvimento do capitalismo, a dependência do mercado e a necessidade de capital para produzir, condenaria o campesinato ao empobrecimento e conseqüente proletarização. Lênin, por sua vez, apontou que o



desenvolvimento do capitalismo na Rússia iria desintegrar o campesinato, processo que se daria à medida que o camponês se subordinaria à economia mercantil, passando a depender do mercado tanto para o próprio consumo, como também para a realização da sua produção agrícola. A desintegração do campesinato tradicional originaria os chamados “camponeses ricos” que fariam parte da burguesia rural, os chamados “camponeses pobres” que ingressariam na classe dos operários agrícolas assalariados, e os chamados “camponeses médios”, que formariam uma classe intermediária entre a burguesia rural e os assalariados do campo. Contudo, convém ressaltarmos que as discussões trazidas por Kautsky e Lênin “procuravam uma forma de contemplar o camponês na condução da passagem do capitalismo para o socialismo” (GIRARDI, 2008, p. 92), e assim, a grande contribuição atribuída aos dois autores está relacionada à compreensão do campesinato no contexto da expansão do capitalismo no campo.

Com análises mais recentes e com base na realidade brasileira, José Graziano da Silva (1980a) e Ricardo Abramovay (1990), em suas teses de doutoramento, deixam claro suas filiações a esta vertente à medida que afirmam que as transformações provocadas pelo capital na agricultura, sobretudo pelo “progresso técnico”, extinguiriam o lugar dos camponeses no mundo contemporâneo. A tese de Abramovay é citada por autores como Fernandes (2004) e Girardi (2008) como sendo a obra referencial para o que chamam de Paradigma do Capitalismo Agrário.

Abramovay (1990) defendeu que o campesinato não conseguiria sobreviver no capitalismo devido à sua incompatibilidade com ambientes econômicos, nos quais se desenvolvem e se realizam atividades especificamente mercantis. Segundo ele, em determinado estágio do desenvolvimento capitalista, as relações mercantis só viabilizariam modos de vida em adequação ao capitalismo, indicando, assim, a metamorfose do camponês em agricultor profissional, o agricultor familiar. Desse modo, segundo Fernandes (2004), no paradigma do capitalismo agrário, representado pela obra de Abramovay, o camponês e o agricultor familiar são conceituados de forma bastante diferenciada: o primeiro é entendido como resquício social, como sinônimo de “atrasado, pobre, dependente e ultrapassado”, representando o que há de mais “arcaico e periférico no campo”, enquanto o agricultor familiar passa a ser visto como importante e necessário, tendo certo “dinamismo técnico, [...] capacidade de inovação, e [...] completa integração aos mercados” (GIRARDI, 2008, p. 100-101). Assim, de acordo com este paradigma, o fim ou o desaparecimento do campesinato não teria relação específica com uma possível hegemonia do assalariamento no campo, mas sim com a transformação do camponês em agricultor especializado, tornando-o totalmente integrado e dependente das relações de mercado.

Em suma, conforme explicou Oliveira (2007), essa vertente de interpretação do desenvolvimento do capitalismo no campo entende que o modo de produção capitalista se implantaria de forma plena no campo, do mesmo modo que se implantou



na indústria, na cidade. E a existência de relações não tipicamente capitalistas no campo seria entendida como “*resíduos em vias de extinção*” (OLIVEIRA, 2007, p. 09, grifo do autor).

Nesse contexto, a modernização dos latifúndios se daria através da introdução de máquinas e de insumos modernos no processo produtivo, transformando os latifúndios em empresas rurais capitalistas e os latifundiários em capitalistas agrários. Apesar disso, conforme lembra Oliveira (2007), alguns autores chamam esse processo de “modernização conservadora” ou “modernização dolorosa”,¹ por não alterar a estrutura social existente.

A destruição dos camponeses se daria através de “um processo de *diferenciação interna* provocada pelas contradições típicas de sua inserção no mercado capitalista” (OLIVEIRA, 2007, p. 09, grifo do autor). Ao se inserir no mercado capitalista, o camponês ficaria sujeito a crises, tanto em decorrência de financiamentos para tentar produzir mais, como também, pela variação causada no preço dos produtos colhidos e apropriação da renda da terra pelo capital. Assim, a partir do olhar de um capitalista, a inserção do agricultor familiar camponês no modo de produção capitalista poderia ser sucedida de êxito, quando este se tornaria pequeno capitalista agrário, ou em decorrência de um conseqüente processo de pobreza e proletarização, tornar-se-ia, assalariado a serviço do capital agrário ou urbano.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2003, p. 07) explica que estas duas vertentes de interpretação do desenvolvimento do capitalismo no campo não possuem capacidade explicativa, pois “na realidade, o que ocorre é que estes autores têm uma concepção teórica que deriva de uma concepção política de transformação da sociedade capitalista”. Ou seja, estes autores “partem do pressuposto de que a chegada ao socialismo só seria possível, se a sociedade capitalista tivesse apenas duas classes sociais antagônicas”.

Assim, estas duas vertentes expressam a impossibilidade da existência dos camponeses no futuro da sociedade capitalista, visto que para estes autores

a sociedade capitalista é pensada [...] como sendo composta por apenas duas classes sociais: a burguesia (os capitalistas) e o proletariado (os trabalhadores assalariados). É por isso que muitos autores e mesmo partidos políticos não assumem a defesa dos camponeses. Muitos acham, inclusive, que os camponeses são reacionários, que ‘sempre ficam do lado dos latifundiários’. (OLIVEIRA, 2003, p. 06, grifo do autor).

1 José Graziano da Silva (1982) denominou o processo de modernização da agricultura no Brasil como uma *modernização dolorosa*. Outros autores a definiam *modernização conservadora*. Essa modernização foi caracterizada por uma reestruturação produtiva sem alterar a estrutura fundiária, ou seja, modernizou-se o campo, por meio de atividades intensivas em capital, mas conservou-se a estrutura fundiária concentrada e a exploração da força de trabalho nas atividades agropecuárias.



Desse modo, como afirmou Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2003), os autores que seguem estas duas vertentes teóricas não devem ter apurado que Karl Marx escreveu (em *O Capital*) que existem três classes sociais na sociedade capitalista moderna: a burguesia, o proletariado e os proprietários de terra, onde entrariam os camponeses. Nesse sentido, Oliveira explicita que os proprietários de força de trabalho possuem o salário como sua fonte de rendimentos; os proprietários de capital têm seus rendimentos advindos do lucro; e os proprietários da terra possuem na renda fundiária a sua fonte de rendimentos.

Dessa forma, com base no entendimento de Oliveira (2003), deve-se compreender o papel e o lugar dos camponeses na sociedade capitalista no interior do próprio processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, caso contrário, muitos podem continuar afirmando que os camponeses estão desaparecendo, mas eles, na verdade, continuarão lutando para conquistar acesso e a permanência na *terra de trabalho*, em muitos lugares do Brasil, conforme pode ser verificado por meio das estatísticas oficiais, inclusive, demonstrada na sequência dessa pesquisa.

Por isso, Ariovaldo Umbelino de Oliveira afirma fazer parte de outra vertente teórica de interpretação do desenvolvimento do capitalismo no campo, contextualizada na sequência, da qual fazem parte autores como Rosa Luxemburg (1985), José de Souza Martins (1975; 1980; 1984; 1986; 1995; 2000), Virginia Elisabeta Etges (1991), Bernardo Mançano Fernandes (1999; 2001; 2004), Eliane Tomiasi Paulino (2003), entre outros.

1.1.1 O processo contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo

A afirmação do geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira (OLIVEIRA, 2001) de que o desenvolvimento do capitalismo se realiza permeado por contradições, indica que aspectos aparentemente estranhos ao capitalismo precisam ser igualmente desenvolvidos para que a produção e a reprodução do capital se realizem.

Esta terceira vertente de interpretação do desenvolvimento do capitalismo no campo explicita que as relações de produção não tipicamente capitalistas são produto das contradições do próprio modo de produção capitalista no campo. Assim, esta corrente teórica é marcada por uma posição bastante diferenciada das duas vertentes anteriores, principalmente por afirmar que o

processo contraditório do desenvolvimento capitalista decorre do fato de que a produção do capital nunca é, ou seja, nunca decorre de relações especificamente capitalistas de produção, fundada, pois, no trabalho assalariado e no capital. Para que a relação capitalista ocorra é necessário que seus dois elementos centrais estejam constituídos, o capital produzindo e os trabalhadores despojados dos meios de produção. (OLIVEIRA, 2007, p. 11).



O modo de produção tipicamente capitalista se fundamenta na divisão da sociedade em proprietários dos meios de produção (terra, matérias-primas, máquinas e instrumentos), denominados capitalistas, e a dos proletários, que despossuídos dos meios de produção seriam obrigados a vender a sua força de trabalho para sobreviverem. A reprodução do capital se concretizaria por meio da realização da mais-valia, ou seja, pela venda da mercadoria que incorpora em seu valor de troca uma quantidade de trabalho realizada, que não é paga ao trabalhador, mas que é apropriada pelo capitalista. Desse modo, na essência, o modo de produção capitalista não é um modo de produção de mercadorias, mas sim, um modo de produção de mais-valia, que para existir, pressupõe a existência do trabalhador livre, aparecendo no mercado desposado dos meios de produção, exceto da sua força de trabalho, que seria empenhada para produzir as mercadorias. Este processo contém em si um princípio que é denominado como movimento de rotação do capital, no qual a mercadoria que contém a mais-valia é distribuída e realizada pela circulação, ocorrendo, então, a conversão da mercadoria em dinheiro aumentado (D-M-D'). Esse processo diferencia-se da produção camponesa, que possui sua lógica assentada na simples circulação das mercadorias, através da conversão da mercadoria em dinheiro e de dinheiro em mercadoria (M-D-M), ou seja, como afirmou Oliveira (2001a, p. 52), na lógica de “vender para comprar”. Desse modo, “a *produção* do capital não pode ser entendida nos limites das relações especificamente capitalistas, pois estas são na essência o processo de *reprodução ampliada* do capital” (OLIVEIRA, 2007, p. 11, grifos do autor).

Seguramente, como apontado anteriormente por Oliveira, a generalização das relações de produção capitalistas por todos os ramos e setores de produção é progressiva. E dessa forma, o processo de expropriação dos meios de produção dos trabalhadores não tipicamente capitalistas é uma constante, visto que relações capitalistas de produção são relações baseadas na separação dos trabalhadores dos meios de produção, de modo que estes apareçam livres no mercado para venderem sua força de trabalho e possibilitando, assim, a realização da mais valia e reprodução ampliada do capital. Entretanto, no campo, conforme esclarece Martins (1975), o capitalismo se expande de forma singular, podendo o processo de sujeição ao capital se dar de outras formas.

O desenvolvimento do capitalismo no campo não significa o predomínio das relações de produção tipicamente capitalistas, ou seja, caracterizadas pela compra e venda da força de trabalho, tal como se realiza na indústria. Isso porque o processo de conversão de mais-valia em capital, característico das indústrias, é realizado no campo de uma forma particular, por meio da subordinação das relações não tipicamente capitalistas de produção ao capital (MARTINS, 1975; OLIVEIRA, 2007).

Essa perspectiva trata, então, de reconhecer que o capital assume diferentes mecanismos para engendrar as relações não capitalistas às necessidades de



produção e de acumulação de capital. O processo de sujeição da renda da terra ao capital, como lembrou Oliveira (2001a), faz com que o capital agregue todas as condições necessárias para sujeitar o trabalho que se realiza na terra. Isso porque, a sujeição da renda da terra ocorre sem que o trabalhador seja expropriado de sua terra, não havendo, portanto, a expropriação dos meios de produção e não existindo apropriação formal² do trabalho do camponês ao capital, tal como ocorre na indústria, com o proletário.

Dessa forma, o processo do desenvolvimento do capitalismo no campo acaba engendrando relações não tipicamente capitalistas que se tornam contraditoriamente necessárias à sua produção e acumulação no espaço-tempo. Foi nesse contexto que Rosa Luxemburg percebeu e elucidou, no seu livro *A Acumulação do Capital*, que as estruturas não capitalistas são indispensáveis para o processo de acumulação do capital. Afirmou ela:

O capitalismo está ligado, [...] à existência coetânea de camadas e sociedades não capitalistas. [...]. O processo da acumulação de capital está ligado por suas relações de valor e materiais: ao capital constante, ao capital variável e à mais-valia e a formas de produção não capitalistas. As últimas formam o meio histórico dado daquele processo. A acumulação do capital, porém, não pode ser explanada sob a hipótese do domínio exclusivo e absoluto da forma de produção capitalista, já que, sem os meios não capitalistas, torna-se inconcebível em qualquer sentido. [...]. O capital não pode desenvolver-se sem os meios de produção e forças de trabalho existentes no mundo inteiro. Para estender, sem obstáculos, o movimento de acumulação, necessita dos tesouros naturais e das forças de trabalho existentes na superfície terrestre. Mas como estas se encontram, de fato, em sua grande maioria, acorrentadas a formas de produção pré-capitalistas [...], surge, então o impulso irresistível do capital de apoderar-se daqueles territórios e sociedades. (LUXEMBURG, 1985, p. 314-315).

Assim, pelo fato do capital não se desenvolver sem as relações não tipicamente capitalistas, é que ele expropria/expulsa o camponês, mas também, contraditoriamente, permite sua reprodução. São relações contrastantes – uma de expropriação/expulsão e outra de recriação das relações não tipicamente capitalistas – que fazem parte da mesma lógica de produção e de acumulação do capital.

Nas palavras de Ariovaldo Umbelino de Oliveira:

É por isso tudo que o desenvolvimento do capitalismo tem que ser entendido como processo (contraditório) de reprodução capitalista ampliada do capital. E esta, como reprodução de formas sociais não

2 A apropriação formal do trabalho ao capital refere-se ao momento no qual o trabalhador controla o processo de trabalho, cujo aumento de exploração somente pode ser efetivado por meio do aumento da jornada de trabalho (mais-valia absoluta) (OLIVEIRA, 2007).



capitalistas, embora a lógica, a dinâmica, seja plenamente capitalista; nesse sentido o capitalismo se nutre de realidades não-capitalistas, e essas desigualdades não aparecem como incapacidades históricas de superação, mas mostram as condições recriadas pelo desenvolvimento capitalista. (OLIVEIRA, 2010, p. 07).

Desse modo, para Oliveira, o estudo do desenvolvimento do capitalismo no campo deve ser feito considerando que ele é um processo contraditório e combinado e/ou desigual e contraditório, visto que o capital não transforma de uma só vez todas as formas de produção no campo, a expansão do modo de produção capitalista se faz de forma desigual e contraditória.

Assim, os autores que fazem parte dessa vertente entendem que o processo de desenvolvimento do capitalismo se realiza de forma contraditória, se materializando, inclusive, através da subordinação do camponês e da sujeição da renda da terra ao capital, uma vez que este pode subordinar a produção não tipicamente capitalista, pode especular com a terra e pode sujeitar o trabalho que se dá na terra, criando e recriando, portanto, o campesinato e o latifúndio (OLIVEIRA, 2007).

Dessa forma, a resistência e a permanência das relações não tipicamente capitalistas no campo retratam a contradição do processo de desenvolvimento do capitalismo. Para seu desenvolvimento, o capitalismo articula-se com as relações não tipicamente capitalistas, gerando tendências à expropriação dos meios de produção dos trabalhadores não capitalistas, mas que não necessariamente ocorrem. Isso porque o capitalismo gera formas de produção não capitalistas para garantir sua própria expansão. É a contradição posta no próprio desenvolvimento do capitalismo. É a sujeição do campesinato ao capital, “uma sujeição que se dá sem que o trabalhador seja expulso da terra, sem que se dê a expropriação de seus instrumentos de produção” (OLIVEIRA, 2007, p. 12).

1.1.1.1 Formas de apropriação da renda da terra pelo capital

José de Souza Martins afirma no livro *Os camponeses e a política no Brasil* (MARTINS, 1995) que na grande maioria das análises feitas no Brasil sobre o desenvolvimento do capitalismo no campo “a terra é erroneamente considerada capital” (MARTINS, 1995, p. 159). Desse modo, convém demarcarmos as diferenças existentes.

A terra pode ser comprada com dinheiro³ e utilizada como instrumento para

3 A diferenciação entre dinheiro e capital também é importante, pois a simples aplicação do dinheiro na compra da terra não torna esse dinheiro capital. A finalidade especulativa da compra da terra (o caso do latifúndio por exploração, nos termos do Estatuto da Terra), “sem colocá-la para produzir, sem transformá-la, portanto, em meio de produção, não faz do dinheiro capital” (OLIVEIRA, 2007, p. 38). O dinheiro investido na compra da terra para especular em nada difere daquele dinheiro aplicado no mercado financeiro, sendo essa terra uma reserva de valor que se valoriza com o passar do tempo, do mesmo modo que o dinheiro aplicado no



explorar força de trabalho, comportando-se, portanto, como se fosse capital. Mas ela não é capital, pois este é produto do trabalho assalariado, do trabalho acumulado pelo capitalista, sob a forma de meios de produção. A terra é um bem natural e finito, não sendo, portanto, produto de nenhum tipo de trabalho, não podendo ser produzida pelo trabalho (MARTINS, 1995).

A terra é, como esclarece Martins (1995, p. 160), “um instrumento de trabalho diferente dos outros meios de produção”, pois quando o trabalhador emprega sua força de trabalho na terra, não é para produzir mais terra e sim produzir “o fruto da terra”. Então, “o fruto da terra pode ser produto do trabalho, mas a terra não o é”.

Entretanto, da mesma forma que o capital cria condições para se apropriar da mais-valia do trabalho, ele também cria formas para se apropriar de parcela da produção originada da terra, do fruto da terra.

Assim, como o trabalhador cobra um salário para que sua força de trabalho seja empregada na produção do capital, o proprietário da terra cobra uma renda para que ela possa ser utilizada pelo capital ou pelo trabalhador. [...] Como o capital tudo transforma em mercadoria, também a terra passa por essa transformação, adquire preço, pode ser comprada e vendida, pode ser alugada. A licença para a exploração capitalista da terra depende, pois, de um pagamento ao seu proprietário. Esse pagamento é a renda da terra. (MARTINS, 1995, p. 160-161).

Dessa maneira, no modo de produção capitalista, enquanto o capital produz lucro, o trabalho produz salário e a terra produz renda, a renda da terra. Neste particular, mesmo aquela propriedade de terra que não produz mercadorias, que nada produz, “não pode ser entendida como um entrave à expansão das relações capitalistas de produção no campo” (OLIVEIRA, 2010, p. 07). Isso acontece, pois, é da propriedade da terra que decorre a possibilidade do capitalista apropriar-se da renda da terra, conforme apontou Martins (1986) e explicitou Oliveira (2010).

Essa renda da terra, entendida como “um lucro extraordinário permanente, [...] produto do trabalho excedente” (OLIVEIRA, 2007, p. 43), pode ser paga, na sua conformação menos desenvolvida, na forma de trabalho, de produto ou em dinheiro. E na sua conformação mais desenvolvida, enquanto um tributo pago pelo conjunto da sociedade.

A renda da terra considerada em sua forma menos desenvolvida é, segundo Oliveira (2007), diretamente o produto excedente, entendida dentro da lógica contraditória do capital, pois quem paga o tributo é, sobretudo, o camponês. O

mercado financeiro valoriza-se através do pagamento do juro sobre ele. Dessa maneira, a diferença recebida com a venda da terra comprada para especular, é o próprio “juro sobre o dinheiro investido”. Não havendo “acumulação de capital, e sim de dinheiro” (OLIVEIRA, 2007, p. 38).



“pagamento tem o caráter de um tributo pessoal de cada trabalhador ao senhor de terra; ele é claramente deduzido da produção do trabalhador. É o trabalhador que paga a renda” (MARTINS, 1980, p. 163). Assim este tipo de renda fundiária pode ser verificado em três formas: (i) *renda em trabalho*, quando o trabalhador trabalha na terra de outro, e em troca recebe o direito de cultivar gleba desta terra para si próprio; (ii) *renda em produto*, quando o trabalhador trabalha na terra de outro, cedendo parte da sua produção ao proprietário dessa terra, é o caso das parcerias para a prática da agricultura; e (iii) *renda em dinheiro*, quando o trabalhador ao invés de entregar parte do produto colhido, transforma-o em dinheiro e entrega ao proprietário da terra.

Em sua forma mais desenvolvida, a renda da terra é, segundo Martins (1980, p. 164-165), uma renda capitalizada, “a renda não é paga por ninguém em particular porque ela é paga pelo conjunto da sociedade [...]. O conjunto da sociedade paga pelo fato de que uma classe, a dos proprietários, tem o monopólio da terra”. Assim, para Oliveira (2007, p. 43), a renda da terra sob o modo capitalista de produção é sempre a sobra acima do “lucro médio que todo capitalista retira da sua atividade econômica, lucro esse sem o qual nenhum capitalista colocaria seu capital para produzir”, logo, este tipo de renda fundiária somente pode sair da diferença do valor da venda da produção e o custo para alcançar esta produção. Essa forma de renda fundiária, conforme Oliveira (2007), pode ser verificada em dois tipos:

- *Renda da terra diferencial*, aquela resultante do “caráter capitalista da produção e não da propriedade privada do solo” (OLIVEIRA, 2007, p. 44). Pode ser classificada em *renda diferencial I* (quando as condições de produtividade - fertilidade do terreno, topografia, disponibilidade de água -, bem como a localização do terreno e as condições de acesso ao mercado consumidor determinam ganhos diferenciados de um terreno a outro) e *renda diferencial II* (quando a renda fundiária deriva da quantidade de capital investido para melhorar a produtividade, corrigindo as condições necessárias à produção, como também dos investimentos voltados a reduzir o dispêndio de transporte até o mercado).
- *Renda da terra absoluta*, aquela resultante da “posse privada do solo e da oposição existente entre o interesse do proprietário e o interesse da coletividade; resulta do fato de que a propriedade da terra é monopólio de uma classe que cobra um tributo da sociedade inteira para colocá-la para produzir” (OLIVEIRA, 2007, p. 44).

Dessa forma, quando o capitalista se apropria da terra ele o faz no intuito de extrair a renda da terra, seja explorando o trabalho de quem não tem terra, através do arrendamento, do parcelamento, do estabelecimento de parcerias para efetivar a produção, ou mediante o processo de compra e venda da terra por um alto preço para quem precisa da terra para trabalhar e não a tem. Por meio dessa contextualização, Martins (1980; 1995) nos permite esclarecer o que ele definiu como *terra de negócio*



e terra de trabalho ou, em outros termos, terra de especulação e terra de produção. Na primeira, a terra é vista como um objeto de negócio, de exploração do trabalho alheio e extração da mais-valia, de especulação e reserva de valor. A terra de negócio é, portanto, característica da propriedade capitalista, na qual o proprietário e o capitalista, geralmente, são a mesma pessoa. Na segunda, a terra é considerada um instrumento de sobrevivência da família, é terra de trabalho, na qual se utiliza a mão de obra familiar. A terra de trabalho é, portanto, característica da relação dos camponeses com a terra.

Por isso, “nem sempre a apropriação da terra pelo capital se deve à vontade do capitalista se dedicar à agricultura [...]. A renda não existe somente quando a terra é alugada; ela existe também quando é vendida. Alugar ou vender significa cobrar uma renda para que a terra seja utilizada” (MARTINS, 1980, p. 60-61). E, é em decorrência dessa relação entre a propriedade da terra e renda da terra que o proprietário dessa terra pode enriquecer sem nela nada produzir.

Em resumo, a renda da terra pode chegar às mãos do proprietário da terra por vias diferentes: quando o capitalista e o proprietário da terra não são a mesma pessoa, a renda da terra somente chega às mãos do proprietário após o término de todo o processo produtivo, incluindo a circulação e a realização da mercadoria. Já quando o capitalista e o proprietário são a mesma pessoa, esta auferir não só o lucro médio⁴, mas, no mesmo momento, também a renda da terra (OLIVEIRA, 2010).

Desta forma, à medida que o capitalista compra a terra, ele está comprando a renda da terra, ou seja, o direito de apropriar-se de uma parcela da mais valia social, uma renda capitalizada (renda antecipada) da terra, extraída da sociedade em conjunto. Aí, conforme esclarece Oliveira (2010, p. 06), reside uma diferença fundamental entre capital e a propriedade da terra:

A terra sem produção alguma rende, ou como se diz comumente ‘se valoriza’, e a condição de proprietário é requisito para se abocanhar parte dessa riqueza produzida socialmente. Esse fato decorre do monopólio que uma classe da sociedade detém sobre o meio de produção fundamental na agricultura; e reflete-se na parcela que a sociedade como um todo tem que pagar, para que a produção dos alimentos possa continuar e ser produzida em quantidade necessária.

Em outras palavras, a terra, mesmo quando mantida ociosa, sem qualquer uso, obtém valorização. Tal particularidade advém da sua característica de ser finita, pois à medida que a população aumenta, a procura por terra e por alimentos e bens de consumo também aumenta, o que faz elevar o seu preço. Essa característica expressa a diferença existente entre a terra e o capital, este último sem produção e

4 O lucro médio é o limite mínimo da rentabilidade da produção capitalista, sendo que abaixo do lucro médio, a produção tipicamente capitalista tornasse impossível.



realização da mercadoria não rende nada.

Nesse contexto, a apropriação da terra dá o direito à apropriação da renda por ela produzida. O proprietário da terra pode optar por receber a renda da terra na forma de arrendamento, quando aluga a terra para outro produzir, ou pode esperar (especular) e receber a renda numa só vez, no momento da venda da propriedade da terra. Assim, nessa perspectiva, podemos entender que a expansão do capitalismo no campo também se faz pela sujeição da renda da terra ao capital, pois, conforme explicou Martins (1986), a partir da sujeição da renda da terra, o capital passa a possuir as condições necessárias para que se possa sujeitar também o trabalho que se dá na terra.

Em decorrência disso, no entendimento de Martins (1995) e Oliveira (2010), considerando análises sobre o caso brasileiro, o desenvolvimento do capitalismo no campo não opera no sentido da separação entre a propriedade da terra e o capitalista. O que se observa, “tanto no caso da grande propriedade quanto no caso da pequena, é que fundamentalmente o capital tende a se apropriar da renda da terra” (MARTINS, 1995, p. 175). No Brasil, o que se verifica é que

o capital tem se apropriado diretamente de grandes propriedades ou promovido a formação em setores do campo em que a renda da terra é alta, como no caso da cana, da soja, da pecuária de corte. Onde a renda é baixa, como no caso dos setores de alimentos de consumo interno generalizado [...] o capital não se torna proprietário da terra, mas cria condições para extrair o excedente econômico, ou seja, especificamente renda onde ela aparentemente não existe. (MARTINS, 1995, p. 175).

Nesse limiar, as categorias *territorialização do monopólio e monopolização do território* se constituem como instrumentos de explicação geográfica para as transformações territoriais do campo, contribuindo para o esclarecimento das formas de apropriação da renda da terra pelo capital. Conforme já afirmamos, o desenvolvimento do capitalismo no campo se faz movido por suas contradições e, nesse contexto, as relações não tipicamente capitalistas são criadas e recriadas como forma para o capitalismo se manter e se expandir.

Nesse processo de desenvolvimento contraditório do capital, a territorialização do capital monopolista atua no sentido de controlar a propriedade da terra, controlar o processo produtivo e controlar também o processamento industrial da produção agropecuária. É, portanto, verificado, por exemplo, nos setores de produção de monocultivos diretamente ligados à industrialização, tendo, pois, no capitalista da indústria, no proprietário de terra e no capitalista da agricultura uma mesma pessoa (ou uma mesma empresa). Para produzir, como explicou Oliveira (2001a, p. 24), “utilizam o trabalho assalariado, como os boias-frias”. Nessa configuração, a territorialização



do monopólio propicia a reprodução do capital em sua plenitude e a apropriação da renda da terra ocorre, nesse caso, concomitantemente com a apropriação do lucro médio que todo capitalista retira da sua atividade econômica.⁵

Já a monopolização do território é um processo desenvolvido por empresas de comercialização ou de processamento industrial da produção agropecuária. Estas empresas não produzem diretamente o produto agropecuário, mas, através de mecanismos de subordinação, controlam os produtores do campo, sujeitando a renda da terra ao capital. Na monopolização do território, o capitalista industrial é uma pessoa (ou empresa) e o proprietário da terra e o trabalhador do campo, via de regra, são uma única pessoa, o camponês. No caso do arrendamento de terras para produzir “podemos ter três personagens sociais na relação: o capitalista industrial, o proprietário-rentista (que vive da renda em dinheiro pago pelo aluguel da terra) e o trabalhador camponês rendeiro que trabalha a terra com a família” (OLIVEIRA, 2001a, p. 24). Nesse contexto, o capital monopoliza o território, mas sem apropriar-se das propriedades de terra.⁶

Esse processo de monopolização do território e de sujeição da renda da terra ao capital é resultado da forma com que capitalismo se desenvolve no campo. Ariovaldo Umbelino de Oliveira explica que o capital cria condições para que os camponeses produzam matérias primas para as indústrias capitalistas e, nesse processo, viabilizem, do mesmo modo, o consumo de produtos industriais no campo. Nesse particular, ocorre a expropriação da renda da terra, inicialmente pela “intensificação das relações comerciais, que têm, através da circulação da mercadoria de origem agrícola, drenado toda a renda diferencial para esse setor, onde graçam toda sorte de representantes do capital comercial” (OLIVEIRA, 2010, p. 09); pela criação de “liames da dependência de produzir (do pequeno, principalmente), mantendo-o permanentemente endividado” devido a oferta de crédito bancário (oficial ou não) e a conseqüente cobrança de juros por empréstimos (mesmo que parte destes juros, nos anos recentes, tenha sido subsidiada pelos governos); e pelos “componentes do capital comercial, que tem atuado no sentido de impor preços baixos aos produtos, ficando assim com parcela cada vez maior da renda e da parte que seria creditada como lucro médio” (OLIVEIRA, 2010, p. 10).

Assim, a agropecuária brasileira está subordinada ao capital, ora à produção ora à circulação (incluindo, desse modo, a troca de mercadorias por dinheiro e de dinheiro por mercadorias). E através desse movimento contraditório de expansão do modo de produção capitalista, “o que assistimos é o predomínio, quase que completo, do capital [...] atuando na circulação e sujeitando a renda da terra produzida na agricultura” (OLIVEIRA, 2010, p. 21).

5 Um exemplo de estudo sobre a territorialização do monopólio pode ser verificado em: Thomaz Jr. (1989).

6 Um exemplo de estudo sobre a monopolização do território pela indústria fumageira na região do Vale do Rio Pardo/RS pode ser verificado em: Etges (1991).



Então, o estudo da realidade agropecuária brasileira, e propriamente da questão agrária do país, deve ser feito considerando que ao mesmo tempo em que o desenvolvimento do capitalismo “avança reproduzindo relações especificamente capitalistas (implantando o trabalho assalariado [...]), ele (o capitalismo) produz também, igual e contraditoriamente, relações camponesas de produção (pela presença e aumento do trabalho familiar no campo)” (OLIVEIRA, 2003, p. 07). Portanto, a criação e a recriação do camponês e do latifúndio precisam ser entendidas como produto do próprio desenvolvimento do capitalismo e não como algo estranho e externo a ele.

1.2 A dialética materialista como fundamentação teórico-metodológica

Para a realização da pesquisa que originou este livro, optamos por seguir a base filosófica do marxismo, através da dialética materialista. Esse marco teórico-metodológico possibilitou, conforme expressou Marx (2006, p. 28), o apoderamento da “matéria em seus pormenores”, permitindo que analisássemos as diferentes formas do seu desenvolvimento, estabelecendo uma “conexão íntima entre elas”, para somente após de concluído esse trabalho, pudéssemos descrever “adequadamente, o movimento real”.

Como sabemos, Marx não desenvolveu metodicamente seu método de pesquisa, ele “limitou-se a aplicá-lo”, conforme afirmou Caio Prado Junior (2001, p. 06). Karl Marx e Friedrich Engels tomaram por base a dialética idealista proposta por George W. F. Hegel para conduzir seus pensamentos e para buscar explicações para sociedade na qual estavam inseridos. Assim, entendemos que é na dialética hegeliana que Marx encontrou as raízes para o materialismo dialético.

No sistema de Hegel, as ideias, os pensamentos e os conceitos produzem e determinam a vida real dos homens, determinam as relações reais e o mundo material. Ou seja, “para Hegel, o processo do pensamento [...] é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim [Marx], ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado” (MARX, 2006, p. 28).

Na concepção marxista, a dialética acaba conservando o método da análise de Hegel, mas modifica o papel do pensamento na determinação do real, pois o conhecimento, na perspectiva metafísica, idealista, “não se elaboraria propriamente no pensamento, mas já se acharia de certo modo presente na Realidade” (PRADO JUNIOR, 2001, p. 12). Assim, se afirmarmos, na lógica de Hegel, que o pensamento determina a realidade, podemos nos perguntar, na lógica de Marx, o que determina o pensamento? A resposta, para Marx, seria a própria realidade. Isso porque, se de um lado, o conhecimento, que é dado pela essência, “se integra na Realidade exterior do pensamento, de outro [lado] não é de fato senão o próprio conhecimento” (PRADO



JUNIOR, 2001, p. 15).

De tal modo, a lógica do método científico empreendido aqui, possui como traço fundamental a natureza construtiva do conhecimento, como assinalou Prado Junior (2001) ao analisar a teoria marxista. O conhecimento é construído através da interpretação e da representação mental do “concreto”, ou seja, o conhecimento não pressupõe, unicamente, a verificação da existência de coisas, de fatos, de fenômenos, mas sim na interpretação e na representação do fato real (o “concreto”) através do fato mental (o conceito – o “concreto pensado”).

Assim, o ponto de partida da teoria do conhecimento de Marx é o fato real, o “concreto”, ou seja, a materialidade da realidade. Pois, na medida, no instante, em que o concreto é verificado, interpretado e representado mentalmente, ele toma a forma de “concreto pensado”. Por isso,

o concreto é concreto por ser síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e portanto igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação. (MARX, 2003, p. 248).

As representações do concreto, assim formuladas, consistem fundamentalmente em determinações de relações através da análise. Isto significa que para conhecer e explicar a realidade, os fatos, os fenômenos, o pesquisador precisa ir além da verificação da aparência destes, precisa apreender a realidade por meio de operações mentais e, através desta, determinar as relações existentes.

Nesse limiar, é absolutamente essencial esclarecermos que a relação, tal como foi considerada na teoria marxista do conhecimento, não é aquela tomada enquanto a simples ligação de objetos, fatos ou fenômenos, em que são mantidas as individualidades anteriores. A relação, na teoria marxista do conhecimento, é compreendida como uma forma de relacionamento em que são acrescentados novos conteúdos, sentidos, significados aos objetos, fatos ou fenômenos. É através da relação existente entre os objetos, os fatos e os fenômenos que estes se transformam no tempo, passando de formas anteriores/inferiores à suas formas posteriores/superiores, ou seja, é por meio dessa relação que ocorre a modificação de um estado a outro, de uma condição à outra, conforme explicou Trivínos (1987).

O conhecimento, nesse contexto, consiste, de fato, na progressiva descoberta das relações pela análise da realidade concreta e por sua representação no plano mental (ideias, conceitos). Assim, para que os fatos reais, a realidade do momento, o concreto, sejam apreendidos pelo plano mental e o conhecimento seja produzido, torna-se imperativo a consideração dos diferentes momentos que deram configuração a esse concreto atual. Pois, se o conhecimento pressupõe a apreensão das relações



entre os objetos, fatos e fenômenos, a relação não pode ser outra senão aquela que engloba os objetos, os fatos e os fenômenos relacionados numa totalidade e, do mesmo modo, percebida enquanto “disposição sincrônica” e “disposição diacrônica”⁷ dos mesmos objetos, fatos e fenômenos. Isso porque, ambas, essas disposições, se fundem, configurando a realidade atual. Por isso a importância da sua consideração.

Dessa maneira, a relação é tomada, então,

no sentido da maneira ou modo como as feições e situações da realidade exterior ao pensamento conhecedor e que constituem o objeto do Conhecimento, se dispõem e compõem, em si e entre si, no espaço e no tempo. Como se comporta, em suma. É a disposição respectiva, na simultaneidade e na sucessão, das feições do Universo, ou relações presentes na Realidade, e nela incluídas, é isto que o pensamento trata de apreender e representar mentalmente, constituindo com isso o que entendemos por Conhecimento. (PRADO JUNIOR, 2001, p. 22).

Assim sendo, a partir da dialética materialista é possível pensarmos a realidade concreta como um processo histórico, que apresenta contradições e que está em constante transformação. Muito embora as feições dessa realidade se individualizem, a realidade e os próprios objetos, fatos e fenômenos só podem ser compreendidos quando considerados no sistema de relações em que estão inseridos. “É o que Marx denomina ‘a unidade na diversidade’, e entende por ‘concreto’ ” (PRADO JUNIOR, 2001, p. 24).

Com isso, tomamos como essencial “a exigência necessária de uma concepção de realidade, um método capaz de desvendar as ‘leis’ fundamentais que estruturam um problema que se investiga [...] e de novas sínteses no plano da realidade” (FRIGOTTO, 1997, p. 86).

Assim, a abordagem metodológica utilizada seguiu uma linha teórica que contempla a ideia de que existe uma realidade concreta. Que a apreensão dessa realidade é realizada por meio da sua representação mental, considerando os diversos momentos que deram origem à configuração da realidade concreta atual. E que as partes constituintes dessa realidade condicionam-se e determinam-se mutuamente, sendo função recíproca umas das outras, ao mesmo tempo em que integram a totalidade (PRADO JUNIOR, 2001).

Desse modo, o desenvolvimento da pesquisa que resulta neste livro compreendeu, inicialmente, o que chamamos de *contemplação do fenômeno*. Esta fase da pesquisa envolveu o resgate da produção teórico-metodológica já produzida

7 A disposição sincrônica pode ser interpretada como a disposição atual, a coincidência temporal das situações. Já a disposição diacrônica pode ser entendida como a disposição histórica, a sucessão das situações, como esclareceu Prado Junior (2001).



sobre a problemática estudada, como também, levantamentos iniciais, agrupamentos e sistematização de dados sobre o tema pesquisado.

Posteriormente, na segunda fase metodológica, que denominamos *análise do fenômeno*, apreendemos a *dimensão abstrata* dos conceitos e tipologias utilizadas na caracterização da estrutura agrária e fundiária no Brasil, bem como do contexto histórico, político e econômico no qual estas tipologias foram criadas e/ou modificadas. Essa segunda fase metodológica se configurou no que Marx denominou de apreensão do concreto (a materialidade da realidade) e sua representação no pensamento (o concreto pensado).

Assim, procuramos estabelecer conexões e mediações do processo de criação e/ou modificação dos conceitos e tipologias de interpretação da estrutura agrária e fundiária com o contexto histórico, político e econômico brasileiro e com a própria realidade agrária do Brasil. Realizamos, portanto, através do embasamento teórico realizado e através das informações coletadas e sistematizadas, a produção de uma análise teórica-crítica, alicerçada em informações qualitativas e quantitativas, para que pudéssemos apreender além das determinações aparentes, as múltiplas relações (no espaço e no tempo) entre as partes constituintes da totalidade, representando-as mentalmente por meio de ideias e interpretação de conceitos.

Na terceira fase metodológica – *a realidade do fenômeno* – avançamos na parte interpretativa da pesquisa, etapa em que visamos a exposição da síntese. Ou seja, a terceira fase metodológica da pesquisa foi caracterizada pelo momento de *transformarmos o abstrato em concreto novamente*. Momento em que refizemos “a viagem no sentido inverso”, tendo, dessa vez, um “rico conjunto de determinações e relações complexas” que possibilitaram a interpretação da realidade concreta analisada, para além da simples aparência dos fatos. Assim, nesse processo, realizamos a descrição das múltiplas relações, mediações e contradições (sincrônicas e diacrônicas) existentes entre as partes que constituem o processo de construção, desconstrução e reconstrução de conceitos e tipologias de interpretação da estrutura agrária e fundiária no Brasil, de modo que acreditamos que produzimos novas sínteses no plano da realidade, ou seja, produzindo novos conhecimentos.



2 A APROPRIAÇÃO DA TERRA NO BRASIL – DAS CAPITANIAS HEREDITÁRIAS AO ESTATUTO DA TERRA

A apropriação da terra no Brasil, tal como se apresenta na atualidade, é consequência do processo através do qual os diferentes momentos históricos foram configurando o espaço geográfico no qual a sociedade brasileira se desenvolve. Ou seja, deriva da conformação dos diferentes fatos que se desenvolvem no espaço-tempo, enquanto unidade dialética, contraditória, marcada, simultaneamente, por “construção / destruição / manutenção / transformação” (OLIVEIRA, 2009, p. 06).

Nesse aspecto, considerando que não existe um “arranjo acabado, tendo em vista a confluência de embates movidos por interesses divergentes” (PAULINO, 2008, p. 215), e que é imprescindível que seja reconhecida a historicidade da conformação desses arranjos, contextualizamos, na sequência, aspectos importantes do processo de apropriação da terra no Brasil, que marcam o surgimento da questão agrária no país e que caracterizam os regimes fundiários brasileiros: i) Regime das sesmarias (1532-1822); ii) Regime da posse como prática de apropriação privada da terra (1822-1850); iii) Regime da propriedade mercantil da terra – Lei de Terras 1850; e iv) Regime do Estatuto da Terra de 1964.⁸

2.1 As capitânicas hereditárias e as sesmarias

O domínio da terra no Brasil, antes da chegada dos europeus no século XVI, era exclusividade dos povos indígenas. Contudo, ainda no final do século XV, no mundo europeu, estas terras estavam sendo alvo de um acordo denominado de *Tratado de Tordesilhas*, que estabeleceria a posse das terras localizadas a leste da linha imaginária do Meridiano de Tordesilhas⁹ a Portugal, enquanto as terras a oeste desta linha pertenceriam à Espanha.

Assim, após a “descoberta” oficial das terras brasileiras, realizada por Portugal em 22 de abril de 1500, a ocupação (e/ou invasão) das terras seria a forma definitiva para assegurar a posse do novo território português. Portanto, a colonização propriamente dita (ocupação/invasão, povoamento, valorização) decorreu da necessidade de Portugal garantir a posse em face da disputa com a Espanha pela partilha do novo continente, bem como de evitar a ocupação (e/ou invasão) por parte de outros interessados, obedecendo, portanto, precauções políticas e econômicas. Nesse contexto, Portugal regulou o uso da terra no Brasil, estabelecendo critérios e permitindo a posse das terras por portugueses que estivessem interessados em povoá-las. Essas terras formavam imensas áreas que ficaram conhecidas como

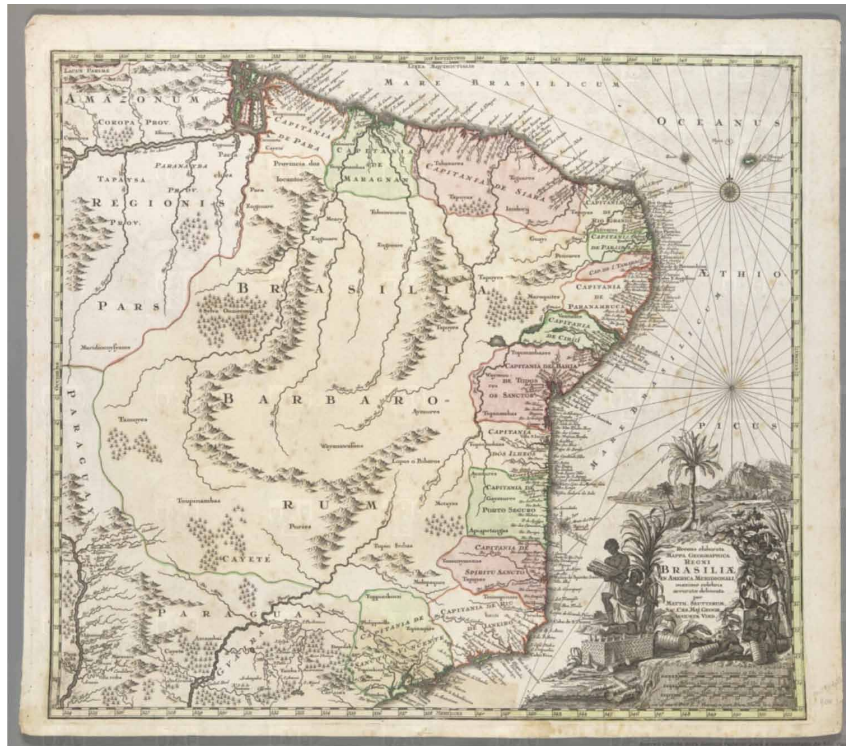
8 Convém ressaltar, desde já, que consideramos o chamado “Regime do Estatuto da Terra”, como distinto do anterior, o “Regime da propriedade mercantil da terra”, pelo fato de que a partir da publicação do Estatuto da Terra passou a existir, pela primeira vez, regras definidas e claras para a realização da reforma agrária no país.

9 Linha imaginária traçada a 370 léguas a partir de Açores e Cabo Verde. Com referência ao Brasil, a linha do tratado “cortava” o país, ficando a parte leste com Portugal e a oeste, com a Espanha (IBGE, 2008).



Capitanias Hereditárias (FIGURA 01).

Figura 01 – As Capitanias Hereditárias



Fonte: SEUTTER, 1750.

A implantação do regime das capitanias hereditárias, a partir de 1530, possibilitou a formação dos primeiros núcleos de ocupação e de colonização portuguesa no território brasileiro. Inicialmente o território da nova Colônia Portuguesa foi dividido em 15 enormes faixas de terras,¹⁰ que partiam do litoral até a linha imaginária de Tordesilhas. As capitanias hereditárias, como ficaram conhecidas, foram entregues através de carta de doação a pessoas ligadas a Portugal,¹¹ sem, contudo, conceder a propriedade da terra ao donatário, mas somente à administração da capitania.

Estas pessoas que receberam as terras, sob o regime das capitanias hereditárias, denominados de capitães/donatários, possuíam poderes quase absolutos sobre as capitanias, ou seja, tinham autonomia e a atribuição de dividi-las em várias partes – as sesmarias – doando-as a quem tivesse condições econômicas para ocupá-las, defendê-las e torná-las produtivas, assegurando, assim, o direito de posse das terras da nova colônia à Portugal (PRADO JR, 1984).

Os sesmeiros que recebiam as terras dos capitães/donatários assumiam uma

10 De acordo com Reis (2002, p. 17) as capitanias hereditárias possuíam “largura entre 200 e 650 quilômetros” de costa marítima cada uma.

11 Segundo Silva (2005, p. 09), a Coroa Portuguesa “procurou selecionar os donatários de capitania, privilegiando aqueles que se destacaram a serviço do Reino nas conquistas da Índia e África ou que estiveram a serviço da burocracia administrativa”.



série de compromissos, sob pena de perderem a posse da terra. Entre as condições estava a administração e o aproveitamento total das terras doadas, o que se tornava muitas vezes irrealizável, uma vez que as terras eram de grandes dimensões e o sesmeiro tinha a obrigação de trabalhar a terra com seus próprios recursos. Dessa forma, Portugal assegurava a posse do território da colônia de duas formas: i) contra possíveis invasões, uma vez que os posseiros povoariam as terras e teriam que intensificar o seu aproveitamento; ii) contra o domínio das terras pelos sesmeiros, uma vez que o sesmeiro, não tendo condições de aproveitar toda a porção de terra, estaria em desacordo com as condições impostas pela Coroa Portuguesa, que poderia a qualquer momento destituir o direito de uso das terras.

Assim, em resumo, cabia ao capitão-donatário desmembrar e doar as sesmarias a qualquer requerente que preenchesse as condições exigidas pela Coroa Portuguesa, desde que tivesse condições de administrá-las, construindo as infraestruturas necessárias (engenho, senzalas, entre outros) e adquirindo mão de obra escrava para a realização do aproveitamento produtivo das terras. Os sesmeiros, conforme esclarece Guimarães (1977), estavam sujeitos ainda a cobranças de dízimo, de foros e de tributos que tinham que pagar ao rei e aos donatários. Algumas sesmarias, especificamente aquelas distribuídas durante a capitania real,¹² entretanto, estavam completamente livres destas cobranças, salvo o dízimo, mas não poderiam sofrer desmembramentos.

A concessão das sesmarias vigorou, por aproximadamente trezentos anos (1532-1822) no Brasil e durante este período se tornou o principal meio de promoção da ocupação do território brasileiro. Segundo Martins (1980, p. 70), a concessão das sesmarias foi, até a independência, “o meio reconhecidamente legítimo de ocupação do território. O regime de sesmarias era racialmente seletivo, contemplando os homens de condição e de sangue limpo,¹³ mais do que senhores de terras, senhores de escravos”.

2.2 A Lei de Terras de 1850 e a libertação dos escravos

Como as sesmarias eram entregues somente aos solicitantes que atendiam as condições impostas pela Coroa Portuguesa, os requerentes não selecionados, os que não tinham “sangue limpo”, como destacou Martins (1980), os mestiços de brancos e de índios, as pessoas com poucos recursos e desprovidos de meios para influenciar os capitães-donatários se tornaram os primeiros posseiros em desacordo

12 Borges (1980) assinala dois momentos no processo de distribuição das sesmarias no Brasil: i) durante a capitania real, quando a distribuição das sesmarias estava a cargo da administração direta da metrópole Portugal; e, ii) durante a capitania hereditária, quando a distribuição das sesmarias era atribuição dos capitães/donatários.

13 A expressão “pessoas de sangue limpo”, tal como utilizado por Martins, faz referência às pessoas que possuíam origem europeia e que não possuíam o sangue de africanos ou americanos correndo em suas veias, ou seja, faz referência às pessoas que não eram descendentes de negros e índios.



com as normas impostas por Portugal. Estes posseiros passaram a ocupar glebas de terra não utilizadas pelos sesmeiros, portanto, terras não ocupadas pelas grandes propriedades escravocratas, tais como as faixas de terra situadas entre sesmarias ou localizadas em áreas distantes dos núcleos de povoamento (MARTINS, 1980; NOZOE, 2006).

Logo, além dos indígenas que viviam isolados, dos europeus que ocuparam o território brasileiro implantando o sistema de *plantation* – representados pelas pessoas dos capitães-donatários e sesmeiros – e dos trabalhadores negros trazidos da África, existia no Brasil uma população que não se enquadrava nas categorias de escravos ou de sesmeiros. Esta população ocupava terras, até então não utilizadas, para produzir para sua subsistência.

Tal situação contribuiu para tornar insustentável a manutenção do sistema de sesmarias no Brasil. A cessão das doações das sesmarias, e conseqüentemente do sistema sesmarial, se deu, do ponto de vista jurídico, a partir da resolução ministerial de autoria do ministro José Bonifácio, do dia 17 de julho de 1822.

Entre o fim da concessão de sesmarias (1822) e 1850, se intensificaram os movimentos de ocupação, posse e junção desordenada de terras por particulares, paralelamente aos objetivos de povoamento e de defesa do território brasileiro tidos pelo Império. Alberto Passos Guimarães (1977) explica que com a extinção do regime de sesmarias, a ocupação das terras desenvolveu-se com um pouco mais de liberdade, com participação mais expressiva das camadas modestas da população, originando a apropriação de pequenas glebas de terra.

Nesse contexto, Nozoe (2006), Oliveira e Faria (2009) enfatizam que a partir do fim das concessões de sesmarias, que aconteceu às vésperas da independência, o território brasileiro ficou sem uma legislação referente às terras públicas. E durante as quase três décadas seguintes nada de prático foi feito para regularizar a situação, existindo neste período uma espécie de vácuo jurídico. Este período ficou conhecido como a fase de transição entre o regime das sesmarias e o regime da propriedade da terra como mercadoria. Configurava-se, desse modo, o regime do posseiro ou o “Império da Posse”, onde as glebas de terra consideradas públicas eram apropriadas, através de ocupação, por quem por elas se interessasse.

Neste período cresciam também no Brasil pressões favoráveis à libertação dos escravos e se verificava uma expressiva valorização das terras, fatos que levaram o Império a formular normas para o comércio das terras, de modo a legitimar as posses não regularizadas, através da Lei de Terras de 1850.

A Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850 – que dispôs sobre as terras devolutas, sobre as donatarias criadas pelo sistema de sesmarias que não atendiam às exigências legais e sobre as posses em conflitos – definiu que, a partir de então, somente se transfeririam títulos fundiários através da compra e venda da terra.



Dessa forma, a Lei de Terras e seu respectivo regulamento de 1854, se constituem em importantes documentos jurídicos históricos para o entendimento diacrônico da realidade agrária do Brasil, pois, através deles é que se substituiu a concessão pela venda de glebas de terra, transformando a terra em mercadoria.

Assim, através da criação da Lei de Terras, as antigas sesmarias foram confirmadas como propriedades privadas, bem como as posses conquistadas de forma pacífica foram legitimadas nos termos da nova lei, independentemente de suas extensões. Com isso, ficou implícita a existência da propriedade privada no Brasil e a instituição de “um novo regime fundiário para substituir o regime de sesmarias suspenso em julho de 1822 e não mais restaurado” (MARTINS, 1995, p. 41).

Neste particular, a Lei de Terras de 1850 foi criada para suprir em parte o vácuo jurídico oriundo e existente desde 1822, contudo ela também determinou a inviabilização do acesso à terra aos escravos que vinham sendo alforriados, uma vez que o acesso só se realizaria mediante a compra.

De tal modo, a normatização trazida pela Lei de Terras obrigou os ex-escravos a manterem-se na condição de trabalhadores nas fazendas, sujeitando sua força de trabalho aos proprietários de terra, gerando, dessa forma, formas intermediárias, servis, semisservis, de sujeição do trabalho livre ao capital. De fato, como explica José de Souza Martins (1986, p. 59),

independentemente das intenções envolvidas, a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio [de classe sobre a terra], pondo o peso do Estado do lado do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recurso.

Foi nesse contexto que Martins (1986) afirmou que com a Lei de Terras, com a abolição do tráfico negreiro (1854), com a Lei do Ventre Livre (1871), Lei do Sexagenário (1885) e Lei Áurea (1888), passava-se do *cativeiro do homem* (o escravo) para o *cativeiro da terra*. Isso porque o acesso à terra somente se daria por meio da compra com pagamento em dinheiro, espécie que certamente os escravos recém-libertos não possuíam, tampouco os trabalhadores imigrantes que chegavam ao Brasil vindos da Europa.

Orlando Valverde (1985) explicita esse contexto no qual a escravidão foi extinta na legislação brasileira. Para o autor, o Brasil foi um dos últimos países chamados civilizados a extinguir a escravatura, pois

os fazendeiros de café conseguiram do governo brasileiro, graças ao seu poder econômico e político, uma série de manobras proletórias que mantiveram praticamente intacta essa odiosa instituição, durante todo o período imperial, apesar das citadas pressões externas e internas. As sucessivas leis de 1831, 1850 e 1854 (Abolição do



tráfico), 1871 (Ventre Livre) e 1885 (Sexagenário) só podem ser assim interpretadas. Apenas quando as fazendas de café escravocratas se tornaram antieconômicas, os seus donos perderam a supremacia política e os escravos, desde 1886, fugiam em massa das fazendas, veio a Lei Áurea, de 1888, reconhecer meramente a situação de fato. (VALVERDE, 1985, p. 37).

Manuel Correia de Andrade (2001) também explica que a Lei Áurea não resolveu o problema dos escravos e tão pouco da Nação. Segundo o autor, para os grupos políticos mais avançados da época, a solução desses problemas se daria através da condução dos recém-libertos à propriedade da terra, organizando a pequena produção de alimentos. No entanto, com a implantação de uma república oligárquica, essas medidas agrárias não foram implantadas, fazendo com que surgissem novas formas de exploração dos trabalhadores em troca do uso de pequenas porções de terras.

Assim, se antes,

o fundamento da dominação e da exploração era o escravo; agora passa a ser a terra. [...] O fim do trabalho escravo, a revelação de um novo instrumento de dominação [a terra], revelou também a contradição que separava os exploradores dos explorados. Sendo a terra a mediação desse antagonismo, em torno dela passa a girar o confronto e o conflito de fazendeiros e camponeses. (MARTINS, 1995, p. 63).

Para ocupar o lugar da mão de obra tipicamente escrava, além do estabelecimento de outros tipos de exploração do trabalhador rural, como por exemplo, a meação e o arrendamento para ex-escravos, intensificou-se o processo de imigração de trabalhadores vindos de várias partes da Europa. Estes vieram ao Brasil, sobretudo, em duas correntes imigratórias: uma, no sentido de colonizar e povoar o sul brasileiro, e outra, no sentido de fornecer mão de obra para as lavouras de café da região sudeste do Brasil.

Sobre esse contexto, José de Souza Martins (1980, p. 73) esclarece que

ao contrário do que se deu nas zonas pioneiras americanas, a Lei de Terras instituiu no Brasil o cativo da terra — aqui as terras não eram e não são livres, mas cativas. A Lei 601 estabeleceu em termos absolutos que a terra não seria obtida por outro meio que não fosse o da compra. [...]. Concretamente, a implantação da legislação territorial representou uma vitória dos grandes fazendeiros, já que essa não era a única categoria social a preocupar-se com a questão fundiária. De outro lado, havia os que advogavam um regime de terras livres que desse lugar, no Brasil, ao aparecimento de uma classe média de camponeses livres que quebrasse a estrutura



social escravista e descaracterizasse os fazendeiros como senhores de escravos e terras, para fazê-los fundamentalmente burgueses e empresários. A fórmula consagrada na lei tinha, porém, o seu sentido naquela circunstância histórica. No mesmo ano de 1850 cessava o tráfico negreiro da África para o Brasil. A escravidão e o trabalho escravo estavam comprometidos. A própria Lei de Terras já define critérios para o estabelecimento regular de correntes migratórias de trabalhadores estrangeiros livres que, com o correr do tempo, substituíssem os escravos. Se, porém, as terras do país fossem livres, o estabelecimento de correntes migratórias de homens igualmente livres levaria, necessariamente, a que esses homens se estabelecessem como colonos nos territórios ainda não ocupados pelas grandes fazendas. Ao mesmo tempo, as fazendas ficariam despovoadas, sem possibilidade de expansão e de reposição de mão de obra. Por isso, a classe dominante instituiu no Brasil o cativo da terra, como forma de subjugar o trabalho dos homens livres que fossem atraídos para o país, como de fato o seriam às centenas de milhares até as primeiras décadas do nosso século [século XX]. No processo de substituição do trabalho escravo, a nova forma de propriedade da terra desempenhou um papel fundamental como instrumento de preservação da ordem social e política baseada na economia colonial, na dependência externa e nos interesses dos grandes latifundiários. O homem que quisesse tornar-se proprietário de terra teria que comprá-la. Sendo imigrante pobre, como foi o caso da imensa maioria, teria que trabalhar previamente para o grande fazendeiro.

Essa nova configuração da propriedade da terra evidencia um pressuposto teórico importante para o entendimento do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, visto que, conforme Martins (2000), a questão agrária brasileira é desdobramento do modo como foi resolvida a questão do trabalho escravo e de seu tema residual, o da posse da terra.

As questões da terra surgiram a partir do momento em que estas passaram a ter valor, a ter preço, ou ainda, “no momento em que a terra passou a fazer parte da fazenda, passou a ser parcela principal da fazenda, o que antes cabia ao escravo” (MARTINS, 1995, p. 65). Esse novo regime de propriedade da terra, marca o surgimento de um camponês diferente daquele do regime de sesmarias, trata-se de um campesinato de pequenos proprietários, um campesinato de homens livres, compradores de terra já convertida em mercadoria (MARTINS, 1995).

2.3 A Proclamação da República de 1889, as terras devolutas e os movimentos sociais de luta pela terra

A Proclamação da República em 1889, de acordo com Guimarães (1977), em nada alterou a estrutura fundiária no Brasil. Pelo contrário, a apropriação formal das



terras permaneceu a realizar-se pela compra e, paralelamente, por meio da ocupação de terras públicas, de modo, a manter o poder das elites fundiárias brasileiras. Assim, num contexto geral, mesmo com a crescente vinda de imigrantes para trabalharem como pequenos proprietários de terra, como assalariados ou parceiros, a concentração de terras e a grande propriedade continuaram marcando o perfil fundiário do Brasil.

Contudo, através da Proclamação da República em 1889 e da promulgação da Constituição Federal em 1891 houve uma modificação no controle e na organização da questão fundiária no Brasil. Foi determinada a transferência do domínio das terras devolutas da União para os Estados, conforme o Art. 64 da referida Constituição:

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1891, Art. 64).

Ao analisar a respectiva alteração no controle da questão fundiária, Andrade (2001) afirmou que as terras públicas (devolutas) e as questões de disputas por terras, de responsabilidade da monarquia até 1889, e posteriormente da União, passaram para a alçada dos governos estaduais, e que estes poderiam distribuir as terras devolutas de acordo com seus interesses políticos e econômicos.

Neste particular, cada Estado tinha a atribuição de desenvolver a sua política de terras, legislando livremente sobre a matéria e transferindo as propriedades fundiárias para quem definissem. Sendo assim, cada Estado deveria regulamentar o acesso às terras públicas que passaram a lhes pertencer, deveriam criar mecanismos para medição, divisão, demarcação, vendas e registros das terras, bem como a legitimação de possíveis posses ou outros tipos de concessões ocorridas no passado. No entanto, via de regra, o que se viu foram os Estados transferindo “maciças propriedades fundiárias para grandes fazendeiros e grandes empresas de colonização interessadas na especulação imobiliária” (MARTINS, 1995, p. 43). Processo este que foi característico nos estados do Sul, do Sudeste, do Centro-Oeste e da Amazônia brasileira.

Desse processo, um problema recorrente, e que se verificou principalmente no início do século XX, foi o fato de que muitas dessas terras devolutas estavam ocupadas por posseiros, portanto, ocupadas por pessoas sem os títulos de propriedade das terras. Em face desse problema e para desenvolver os programas de colonização/ocupação, através da venda de glebas de terra para imigrantes e seus descendentes, por exemplo, os Estados e as empresas de colonização precisaram expulsar das



terras os antigos posseiros (MARTINS, 1995). Daí decorreu, uma série de conflitos fundiários ocorridos no Brasil.

José de Souza Martins (1995), ao analisar os movimentos camponeses no Brasil, descreve as lutas camponesas em diferentes regiões do Brasil. O autor esclarece que os posseiros das terras devolutas passaram a ser expulsos, muitas vezes, despejados com violência ao oferecerem resistência.¹⁴ Isso porque os governadores estaduais haviam cedido ou vendido àquelas terras já ocupadas para outras pessoas, geralmente grandes proprietários.

Conforme Martins (1995, p. 67), “entre o final dos anos 40 e o golpe de Estado de 1964 foram vários os movimentos camponeses que surgiram nas diferentes regiões do país”. Estes movimentos, geralmente, originados pela expulsão dos camponeses das terras já ocupadas ou, ainda, em razão de questões relacionadas à renda da terra – visto que muitos posseiros foram convertidos em meeiros e parceiros pelos proprietários de terra –, possuem como exemplos, os conflitos e resistências ocorridas: nas regiões de Teófilo Otoni e de Governador Valadares, em Minas Gerais, com auge em 1955, decorrente de processos de grilagem de terras ocupadas por posseiros e da valorização das terras com a construção da rodovia Rio-Bahia; ii) na região de Santa Fé do Sul, no estado de São Paulo, onde trabalhadores rurais reivindicavam melhores condições de trabalho impostas pelo colonato¹⁵ e prorrogação dos contratos de arrendamento, mediante a possibilidade de expulsão das terras; iii) na região Norte do estado de Goiás, onde ocorreu a revolta de Trombas e Formoso, e iv) no estado do Paraná, com conflitos nas regiões de Pato Branco, Francisco Beltrão, Capanema e Jaguapitã, onde desenrolou-se o chamado Conflito de Porecatu, em razão do embate entre posseiros e grileiros. (MARTINS, 1995).¹⁶

Esse quadro de conflitos e de resistência dos camponeses fez, a partir da década de 1950 e início da década de 1960, os debates em torno da concretização de medidas expressivas para a efetivação de uma distribuição mais equitativa da posse e da propriedade da terra disseminarem-se pelo país. Nesse período surgiram, como forma organizada de luta pela terra, os movimentos de camponeses, como o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER), no Rio Grande do Sul, e as chamadas Ligas Camponesas, no Nordeste.

O MASTER, segundo Morissawa (2001), surgiu no Rio Grande do Sul, na

14 Um exemplo da resistência frente ao processo de expulsão dos camponeses de suas terras é a frase de Antonia Billar, esposa de um dos líderes do conflito em Porecatu, no estado do Paraná: “Quando nós chegamos o sertão era bruto e a civilização um sonho. Compramos as terras, sangramos as mãos, pagamos impostos, vivemos felizes. E agora nos expulsam, mas só sairemos mortos” (MARTINS, 1995, p. 214, grifo do autor).

15 Segundo Araújo (1998, p. 188), o colonato “era um contrato estabelecido entre os colonos imigrantes e os proprietários”, que instituía a obrigação de trabalho dos colonos “tanto no plantio, bem como na colheita, em troca de salário ou porcentagem da produção. Os colonos poderiam ainda, plantar pequenas áreas, alimentos para consumo próprio ou para vender a terceiros”.

16 Uma narrativa sobre o conflito de Porecatu, pode ser verificada em: Leocádio (2010).



década de 1950, reunindo trabalhadores rurais, parceiros e pequenos agricultores considerados agricultores sem terra e organizando acampamentos, enquanto uma forma particular de organizar suas ações. Já as Ligas Camponesas surgiram no ano de 1955 no Nordeste brasileiro. Elas surgiram e se difundiram rapidamente entre os “foreiros de antigos engenhos que começavam a ser retomados por seus proprietários ausenteístas, devido a valorização do açúcar e à expansão dos canaviais” (MARTINS, 1995, p. 76). As Ligas Camponesas apontavam para a necessidade da realização de uma reforma agrária radical que “alcançasse no seu conjunto o direito de propriedade da terra”, que “acabasse com o monopólio de classe sobre a terra” e que “desse lugar à propriedade camponesa, inclusive à estatização da propriedade” (MARTINS, 1995, p. 89).

Para Martins, os diversos conflitos e movimentos de camponeses possuíam diferentes formas de organizar sua resistência, mas todos convergiam na luta dos camponeses contra a apropriação da renda da terra pelo capital. A diferença com outras situações históricas é que

esses camponeses não encontravam pela frente uma classe de proprietários de terra, de latifundiários *stricto sensu*. Eles encontravam pela frente uma classe de proprietários de terra que eram ao mesmo tempo capitalistas, numa situação histórica em que o arrendatário capitalista e o proprietário não se personificaram em classes sociais diferentes. (MARTINS, 1995, p. 80).

Assim, mesmo esses movimentos sociais organizando os trabalhadores do campo e fazendo a luta pela terra adquirir um caráter político, pressionando o Governo Federal a promulgar leis que solucionassem os mais urgentes problemas do campo, a burguesia aliada com os latifundiários encarregar-se-ia de buscar “pôr fim ao projeto das Ligas, que era um projeto de revolução camponesa” (Martins, 1995, p. 90). A despeito de todos esses acontecimentos, conforme comentou Guimarães (1977), o sistema latifundiário brasileiro se mantinha com a máxima firmeza.

2.4 O golpe militar e a promulgação do Estatuto da Terra de 1964

A luta pela conquista da terra, travada entre os camponeses e a classe latifundiária sempre esteve presente em todos os momentos históricos do processo de apropriação do território brasileiro. Ela é o “fio condutor ao qual estão ligados todos os acontecimentos marcantes da vida rural brasileira; é o fator determinante e o elemento propulsor das insuficientes, mas significativas, transformações por que tem passado nossa agricultura” (GUIMARÃES, 1977, p. 215). A luta pela terra, nesse contexto, também teve um papel essencial para a elaboração do Estatuto da Terra de 1964.



Toda a conjuntura de mobilização social dos camponeses verificada nas décadas de 1940, 1950 e 1960, aliada à “posição de alguns governadores [...] em favor da aplicação das leis agrárias”, induziram “as forças mais reacionárias e mais comprometidas com o latifúndio” juntamente com a “classe média mais conservadora e a grandes setores das forças armadas”, a desfecharem o golpe militar de 31 de março de 1964, “destituindo o governo constituído e freando os movimentos populares” (ANDRADE, 2001, p. 10).

Tão logo os militares assumiram o governo, eles promulgam o Estatuto da Terra, por meio da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, apresentando-o como instrumento capaz de realizar a reforma agrária, acalmando, desse modo, os movimentos sociais de luta pela terra.

Para Martins, o debate e a aprovação do Estatuto da Terra foram extremamente rápidos. O tema da questão da propriedade da terra, com ênfase na reforma agrária, tomou forma nos debates do Congresso Nacional, de modo que o Estatuto da Terra fosse rapidamente aprovado, justamente “pelas mesmas forças políticas que [...] haviam levantado todo tipo de empecilho a qualquer medida de reforma agrária” (MARTINS, 1995, p. 94).

Isso significa que, tendo o golpe militar acontecido por contribuição, intervenção e ação da classe dos proprietários de terra, o regime militar objetivou produzir “uma legislação suficientemente ambígua para dividir os proprietários de terra e assegurar, ao mesmo tempo, o apoio do grande capital, inclusive o apoio do grande capital multinacional” (MARTINS, 1999, p. 78). Dessa forma, a proposta de reforma agrária abrandou os movimentos de camponeses que visavam a realização de uma reforma agrária radical, postergando, assim, a essência do problema agrário brasileiro, uma vez que, as desapropriações de terras seriam feitas somente nos casos de tensões sociais. O Estatuto da Terra regulamentou, portanto, “uma reforma tópica, de emergência, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se [tornasse] tenso, oferecendo riscos políticos” (MARTINS, 1995, p. 96).

Contudo, convém ressaltarmos que o texto do Estatuto da Terra contemplou pela primeira vez na história jurídica brasileira, de forma específica, as regras para a política governamental de reforma agrária no Brasil, o que significa dizer que a partir dessa normatização oficial foram originados conceitos e determinações que estiveram e estão presentes nos documentos oficiais e na produção científica sobre o campo brasileiro.

Além disso, a vigência de uma lei específica, expressamente voltada para a reforma agrária constituía, como afirmou Guimarães (1977, p.229), “uma presença incômoda no quadro jurídico brasileiro, em geral perfeitamente ajustado aos interesses mais conservadores”.

Nesse contexto, Martins (1999, p.78-79), esclarece que



o regime militar procurou classificar usos e extensões de propriedade, de modo a formular um conceito operacional de latifúndio e estabelecer, portanto, uma distinção entre as terras desapropriáveis e terras não desapropriáveis. O duplo conceito de latifúndio, por extensão e por exploração, no fundo era mais radical do que o vago conceito de latifúndio usado pelas esquerdas antes de 1964, porque incluía como latifúndios terrenos não tão extensos, porém, mal explorados. Ao mesmo tempo, incluía entre as terras desapropriáveis, os minifúndios, ou ao menos, os incluía nas terras penalizáveis pela taxaço, que era o principal instrumento de reforma. A flexível categoria de empresa rural recebia simpatias do Estado e escapava da possibilidade de ser incluída nas desapropriações. O que indica, em princípio, uma reforma orientada para a modernização econômica e para a aceleração do desenvolvimento capitalista na agricultura.

Assim sendo, a Lei nº 4.504/1964, que considerava a reforma agrária como o “conjunto de medidas que [visassem] promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art.1º, § 1º), introduziu conceitos que indicavam a classificação das propriedades da terra em diferentes tipos, em razão da sua utilização, e estabeleceu também os critérios para a desapropriação das propriedades, com base no princípio da função social da propriedade.

Neste particular, o Art. 2º do Estatuto da Terra esclarece que estaria assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionado pela sua função social. Isso significa que a propriedade da terra era garantida enquanto ela cumprisse integralmente a sua função social, nos termos do inciso 1º:

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art. 2º, §1º).

Partindo dessa definição, o Estatuto da Terra revela em seu Art. 13, que o Poder Público promoveria a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariassem sua função social. Desse modo, as propriedades de terra que não desempenhassem simultaneamente as especificações do inciso 1º do Art. 2º do Estatuto da Terra estariam aptas para desapropriação, mediante a redistribuição por interesse social, algo extremamente novo na legislação agrária brasileira.

Isso porque no texto da Lei nº 4.504/1964, a reforma agrária visaria estabelecer



um “sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art.16). Assim, além do Estatuto da Terra distinguir tipos de propriedades pelo seu tamanho, ele incorporou aspectos relacionados à sua utilização, considerando a forma social do uso da terra.

No processo de formulação da Lei nº 4.504/1964 foram elaboradas proposições, expressando posicionamentos distintos. De um lado, o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET) formulou suas sugestões defendendo que o problema da terra no Brasil estava centrado no tamanho das propriedades. De outro lado, as proposições elaboradas pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) tinham como base a defesa de que o problema da terra não estava relacionado ao tamanho das propriedades, mas sim, na sua modernização. Ou seja, a modernização tecnológica das propriedades já existentes deveria constituir aspecto basilar do conteúdo do projeto de reforma agrária a ser implementado e a modificação da estrutura fundiária poderia ocorrer primordialmente pela aplicação do imposto territorial rural (RAMOS, 2011).

Desse contexto, conforme indicou Martins (1995), as proposições acatadas foram as formuladas pelo IPES, visto que a ênfase do processo de reforma agrária ficou ao cargo da constituição da empresa rural e da condenação do minifúndio e do latifúndio. No Estatuto da Terra, tanto o minifúndio quanto o latifúndio deveriam se tornar empresas rurais, mediante o princípio da modernização e pela imposição de altos impostos para que a utilização das terras seguisse um padrão empresarial. Nesse sentido, como salientou Palmeira (1989), nos governos “que se sucederam após 1964, uma via foi priorizada: a da modernização do latifúndio, em prejuízo daquela que era, aparentemente, privilegiada pela letra do Estatuto, a da formação de propriedades familiares”.

A modernização referida se insere no contexto da difusão da chamada “Revolução Verde”, que consistiu em grandes modificações nos processos produtivos da agropecuária, através da utilização cada vez mais ampliada de maquinários e aparatos químico-biológicos. Vale lembrar que a difusão desses aparatos fez parte do processo de intensificação da política de “ajuda internacional” dos Estados Unidos para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Ajuda que era composta por pacotes de modificações econômico-produtivas, espelhadas na “teoria da modernização” (ROSTOW, 1974), na qual existiriam “estágios para o desenvolvimento”.¹⁷

17 O desenvolvimento dos chamados países subdesenvolvidos, conforme a Teoria da Modernização (ROSTOW, 1964), se realizaria de forma linear, mediante a sucessão de etapas: 1) Sociedade tradicional, a qual se caracterizaria por apresentar produção limitada, essencialmente agrícola, com métodos e técnicas de produção que subordinariam o homem ao meio ambiente; 2) Precondições para o arranco (impulso), fase em que apareceriam pré-condições para o desenvolvimento econômico, como, por exemplo, através da mobilização de capital e do aumento de investimentos; 3) Arranco (impulso), momento em que seria ultrapassado o estágio da sociedade tradicional, tornando-se notável o crescimento de manufaturas e difusão de novas técnicas agrícolas e industriais; 4) Sociedade em maturação, estágio no qual as forças em expansão



A modernização provinda da Revolução Verde, nesse aspecto, refere-se ao incremento do setor industrial, sobretudo, o de produtos químicos e derivados, e ao desenvolvimento de pesquisas de novas tecnologias fundamentadas em princípios de aumento da produtividade agrícola, através do uso intensivo de fertilizantes e de agrotóxicos, de variedades de alto rendimento melhoradas geneticamente, da irrigação e da mecanização (BRUM, 1988).

No campo, a partir de então, os processos produtivos agropecuários passam por transformações. Diferenciados métodos e técnicas de plantio e de criação, como também o acesso ao crédito, a assistência técnica, novas possibilidades de armazenagem, transporte e, inclusive, novos mercados surgem como determinantes no processo de substituição das técnicas tradicionais da produção agropecuária por outras mais mecanizadas, técnicas, e mais recentemente, cibernéticas. A formação dos “complexos agroindustriais” (DELGADO, 1985), a “industrialização da agricultura” (SILVA, 1993) e a chamada “agricultura científica” (SANTOS, 2001), possibilitaram novas possibilidades para a acumulação do capital, promovendo mudanças profundas nas formas de produção agropecuária e nas relações sociais e econômicas, exacerbadas pela ampliação da “territorialização do capital” e “monopolização do território” (OLIVEIRA, 2001a) e pela tendência à generalização da “terra de negócios” (MARTINS, 1980; MARTINS, 1995) como característica hegemônica da propriedade da terra no Brasil.

Contudo, conforme salientou Silva (1982), a modernização transformou as relações de produção no campo, promoveu a integração crescente entre a agricultura e indústria, mas não reduziu a concentração fundiária e não resolveu os problemas agrários no país, sendo, portanto, uma “modernização dolorosa”, uma modernização conservadora, concentradora de terra, de capital e de poder. Assim, tampouco pode-se afirmar que a modernização das formas de produção da agropecuária eliminou as suas especificidades organizativas e produtivas, haja vista o processo de criação e recriação do campesinato (OLIVEIRA, 2007) e a luta pela “terra de trabalho” (MARTINS, 1980; MARTINS, 1995).

Nesse contexto, conforme esclareceu Bruno (1997, p. 13),

a modernização tecnológica e a nova realidade capitalista não resultaram tão somente na alteração da base técnica, no aumento da produtividade ou na integração entre capitais. Não tiveram como efeito unicamente a concentração da propriedade fundiária, a redução da população rural, a diminuição da importância da produção familiar ou a expropriação do campesinato. A grande propriedade fundiária e a empresa rural com suas modernidades e tradições também trouxeram

econômica passariam a predominar na sociedade, caracterizando-se pela existência de aptidões técnicas e organizacionais para substituir importações, por exemplo; e 5) Sociedade de produção em massa, etapa que corresponderia ao estágio efetivo da produção em bases industriais e científicas, com aumentos significativos nos investimentos produtivos e com aumento da renda real *per capita*.



consigo a resistência, a contestação e a insurgência.

O movimento dos sem-terra, dos seringueiros, dos atingidos por barragens, dos assentados, dos integrados; a luta dos povos da floresta, dos povos indígenas, a luta por preços, por melhores condições de trabalho, por salário, por uma nova política agrícola, a luta da mulher camponesa contra a opressão patriarcal; e finalmente, a preocupação em atualizar e ampliar as bandeiras de luta, tudo isso expressa a resposta dos trabalhadores face a essa nova situação. (BRUNO, 1997, p. 13).

Ou seja, o processo de modernização da produção agropecuária se realizou trazendo consigo contradições que são próprias do desenvolvimento do capitalismo no campo. E com isso, a luta e conflitos pela posse e propriedade da terra se mantiveram, tanto que Martins (1984) assinalou que no período de 1965 a 1981 foram registrados aproximadamente 70 conflitos por terra por ano.

Somente nesses casos, ou melhor, especificamente naqueles de extremas tensões sociais, é que a aplicação dos preceitos normativos do Estatuto da Terra foi efetivamente posto em prática. Como exemplo, José de Souza Martins (1995, p. 99), indicou que somente “nos primeiros onze meses de 1980”, o presidente da República chegou a assinar “30 decretos declarando propriedades territoriais de utilidade pública para desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária”, número considerado aquém, se considerada a totalidade do número de conflitos existentes naquele momento histórico.

Assim, em um contexto geral, e considerando o entendimento de Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009, p. 159), a política fundiária do período militar se caracterizou “pela não implantação da reforma possibilitada pelo Estatuto” da Terra, mas sim, pela priorização de projetos de colonização nas regiões Centro-Oeste e Norte do país e pelos denominados “projetos especiais”¹⁸ e por programas denominados de “baixa renda”.¹⁹ Do ponto de vista dos autores, o público típico da reforma agrária – as populações pobres e sem-terra, com pouca terra ou com acesso precário à terra – pouco foi beneficiado, o que demonstra a ineficácia da ação governamental nas intervenções agrárias no período. Segundo os autores, “considerando todo o período dos governos militares (1964-1985), o total de famílias assentadas atingiu a cifra de 77.465, com média mensal de 307 famílias, a grande maioria em projetos de colonização” (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 161).

Por isso Guimarães (1977, p. 231) expressa que a mediocridade dos resultados do processo de aplicação dos vários instrumentos previstos no Estatuto da Terra

18 Tais como: o Programa de Integração Nacional, criado em 1970; o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste, criado em 1971; e o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, criado em 1974.

19 Como, por exemplo: o Programa de Nutrição Brasil/Banco Mundial (PNBB), o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR) e o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER).



demonstra a “absoluta incapacidade revelada pelas autoridades de apreenderem, em toda sua extensão e profundidade, os problemas agrários brasileiros” e, principalmente, a também absoluta falta de pretensão em resolvê-los. Para o autor, a reforma agrária só poderia utilizar esse nome quando, de fato, assegurasse “o acesso à propriedade numa escala superior à proporcionada pelo processo espontâneo” verificado.

Da mesma forma, reiterando essas afirmações, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2001b, p. 192) expõe que “o Estatuto da Terra, tornado lei pelo regime militar, era lei morta”, pois trazia uma normatização para a reforma agrária que não foi plenamente colocada em prática, que não teve uma verdadeira aplicação. O Estatuto da Terra, conforme Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (2007) e Fundação Joaquim Nabuco (2008), se configurou num instrumento estratégico para controlar as lutas sociais e desarticular os conflitos por terra. Em suma: as estruturas existentes, o poder político mantido pelos grandes proprietários, latifundiários, resistem e impedem as mudanças na estrutura fundiária brasileira.

Nessa perspectiva, a elaboração do Estatuto da Terra, por meio da intervenção militar, não se realizou para fortalecer a organização política dos camponeses, tampouco para realizar a reforma agrária, mas para servir de mecanismo de contenção política dos movimentos de camponeses, impedindo que a questão agrária se tornasse uma questão nacional e de classe, ao mesmo tempo em que se mantinha preservados os latifúndios e a possibilidade de reprodução ampliada do capital no campo, visto que no Brasil o capitalismo não atua no sentido de separar a propriedade da terra do capitalista.

Se na prática o regramento, um tanto ambíguo, do Estatuto da Terra, elaborado num contexto histórico-político específico, não foi plenamente implementado, com o passar das décadas e com modificações nos cenários político, econômico e territorial, alteraram-se também as normas que regem o agrário brasileiro, cuja análise e contextualização apresentamos no capítulo a seguir.

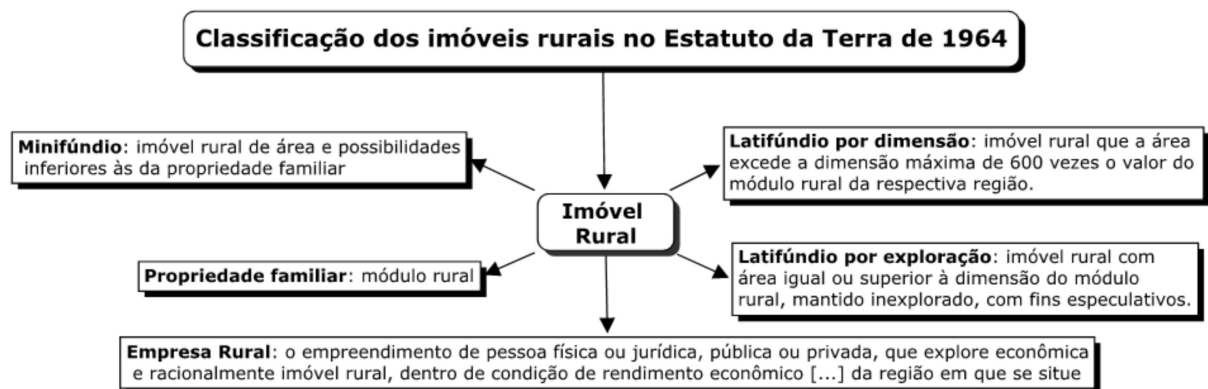


3 O ARCABOUÇO CONCEITUAL – DO ESTATUTO DA TERRA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 Os conceitos e as definições do Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964

O Estatuto da Terra (BRASIL. Lei nº 4.504/1964), mesmo não tendo viabilizado resultados práticos expressivos na redução da concentração fundiária no Brasil,²⁰ trouxe uma série de contribuições importantes para a interpretação da estrutura agrária e fundiária no país. Estas contribuições, representadas pela construção do sistema de conceitos apresentado em seu texto, podem ser verificadas na Figura 02.

Figura 02– Classificação dos imóveis rurais no Estatuto da Terra de 1964



Fonte: BRASIL. Lei nº 4.504/1964. Elaborado por: Alcione Talaska.

Entre os conceitos trazidos pelo Estatuto da Terra está a definição de *imóvel rural*. O imóvel rural, considerado um conceito referência para as demais definições, é entendido como todo “prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art.4º, § 1º).

A partir desta definição, o Estatuto da Terra classifica os imóveis rurais como minifúndio, propriedade familiar e latifúndio (por dimensão e por exploração), evidenciando, também, a conceituação de empresa rural.

A *propriedade familiar* é definida no Artigo 4º, inciso II, do Estatuto da Terra, sendo conceituada como a área de terra explorada economicamente, direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família (eventualmente com a ajuda de terceiros), que absorva toda a força de trabalho e que promova o desenvolvimento socioeconômico do referido grupo familiar, numa área máxima fixada na região, o módulo rural.²¹ Assim,

20 Carlos Minc (1985) afirmou que a concentração fundiária aumentou no Brasil durante o governo militar. A área ocupada pelos latifúndios passou de 280 milhões de hectares, em 1972, para 409 milhões, em 1983.

21 O módulo rural tem a finalidade, no Estatuto da Terra, de “estabelecer uma unidade de medida que exprima

segundo o Estatuto da Terra, a propriedade familiar é o próprio módulo rural, que é uma medida de área que expressa a área mínima necessária para promover a subsistência do trabalhador rural, ou seja, o módulo rural expressa fatores como qualidade da terra, clima, cultura e tamanho da família na definição, em cada região, da área ideal que responda ao mínimo necessário para garantir sustento e desenvolvimento da propriedade familiar.

A partir da conceituação da propriedade familiar, o Estatuto da Terra (em seu Artigo 4º, inciso IV) caracteriza o *minifúndio*. Este, é conceituado como sendo todo o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar, ou seja, é o imóvel rural de área inferior à unidade econômica básica para determinada região e tipo de exploração, expressa no módulo rural. Os minifúndios são caracterizados por serem imóveis rurais de área extremamente pequena que não possibilita a manutenção da propriedade familiar, pois, possui dimensão inferior ao necessário para o desenvolvimento social e econômico do proprietário e de sua família.

De acordo com o Estatuto da Terra (Artigo 4º, inciso V) o imóvel rural pode ser ainda considerado como latifúndio e em duas situações: i) a primeira, sendo considerado *latifúndio por dimensão*, quando sua área exceder a dimensão máxima de 600 (seiscentas) vezes o módulo médio da propriedade rural ou ainda a 600 (seiscentas) vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva região; e ii) a segunda, sendo considerado *latifúndio por exploração*, quando sua área não exceder o limite referido na primeira situação, mas apresentar área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, sendo mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos. Assim, pode ser considerado latifúndio, de acordo com a Lei nº 4.504/1964, o imóvel rural, com área igual ou superior ao módulo rural, que é inexplorado ou explorado de forma inadequada e ou não suficiente de acordo com os padrões de produtividade atuais, ou ainda porque possui grande dimensão de área, a ponto de ser incompatível com a distribuição justa da terra na região onde se situa.

Outra definição importante apresentada no Estatuto da Terra é a de *empresa rural*. A empresa rural é definida no Artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Terra, como

o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico [...] da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art. 4, VI)

A empresa rural, dessa forma, pressupõe a existência de uma estrutura organi-

a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico” (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art.11º).



zada no sentido da produção, onde exista o aproveitamento da terra, do trabalho e do capital investido no imóvel rural. Trata-se, portanto, de uma unidade de produção de tamanho de área maior do que a da propriedade familiar, sendo entendida como empreendimento econômico que explora atividades agrárias mediante a força de trabalho de terceiros e com o objetivo fundamental de obtenção de lucro, através da venda da produção.

Conforme a normatização realizada pelo Estatuto da Terra, os imóveis rurais que não excederem em três vezes o tamanho do módulo rural da respectiva região, como também aqueles que atendessem a definição de empresa rural ficariam isentos da desapropriação (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art.19º § 3º, b). Mas para isso, no caso da categorização do imóvel rural em empresa rural, era necessário que a exploração de área agricultável do imóvel se realizasse, atingindo padrões mínimos fixados pelo Poder Executivo.

Esses padrões foram definidos, inicialmente, pelo Decreto nº 72.106/1973, que fixou a porcentagem mínima de 70% da área do imóvel rural para a exploração agropecuária, de modo que obtivesse coeficiente de condições sociais e de produtividade igual ou inferior a 1 (um) (BRASIL. Decreto nº 72.106/1973, Art. 44). Posteriormente, os padrões foram atualizados pelo Decreto nº 84.685/1980, que estabeleceu a necessidade do imóvel rural ter Grau de Utilização da Terra (GUT) igual ou superior a 80%, Grau de Eficiência na Exploração (GEE) igual ou superior a 100% e, além disso, estabeleceu o cumprimento da legislação que normatizava as relações de trabalho e os contratos de usos temporários da terra (BRASIL. Decreto nº 84.685/1980, Art. 20, III).

Assim, com base na normatização do sistema de conceitos trazido pelo Estatuto da Terra, os imóveis rurais categorizados como minifúndios e latifúndios (por dimensão e/ou exploração), bem como as áreas nas quais os proprietários desenvolveram atividades predatórias de recursos naturais e as áreas com elevada incidência de arrendamentos, parceiros e/ou posseiros para a efetivação da exploração agropecuária, seriam foco principal do Poder Público para a realização das desapropriações para fins de reforma agrária.

3.2 O fim do ciclo dos governos militares e o surgimento da União Democrática Ruralista

Com o fim do regime militar, conforme relatou Delgado (2005, p. 61), abriu-se um momento de transição, marcado por contradições, que proporcionou certa “oxigenação às forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora na agricultura”. Foi mediante o processo de abertura política da época, que ocorreu uma articulação ampla dos movimentos sociais e das entidades interessadas na questão agrária, objetivando “tornar a reforma agrária



uma bandeira e um movimento concreto de toda a sociedade em apoio à luta dos trabalhadores rurais” (PALMEIRA, 1989, p. 104). Isso porque a configuração fundiária no Brasil mantinha-se altamente concentrada²² e, conforme afirmou Oliveira (2001), a chamada modernização da agricultura estava gerando o seu oposto, ou seja, enquanto contradição do processo de modernização conservadora, configurava-se a ampliação da luta pela terra por parte dos camponeses.

Esse processo é descrito por Pilatti (2008, p. 94), ao indicar que, em abril de 1983, foi lançada a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA), congregando movimentos e entidades de camponeses, trabalhadores e da Igreja Católica. Entre estes movimentos e entidades estavam “a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG), o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) [e] a Comissão Pastoral da Terra (CPT)”. Durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), realizada em 1987 e 1988 – e comentada na sequência –, o autor acrescenta que também participaram da campanha “a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Diocese de Goiás Velho e a Pastoral Operária”.

Nessa conjuntura da transição do regime militar para a democracia, marcada pela ascensão de movimentos reivindicatórios, a extrema gravidade da situação social no campo e a própria mobilização dos trabalhadores rurais foram condicionantes para a inclusão da reforma agrária na plataforma da Aliança Democrática, que elegeu indiretamente o presidente Tancredo Neves em 1985. Nesta época, um programa de governo que não incluísse a reforma agrária, não conseguiria a simpatia do movimento dos trabalhadores rurais e também da Igreja Católica, que contribuía com a organização dos camponeses, como relatado por Palmeira (1987).

Após a vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral, de fato, houve a reafirmação da necessidade de realização da reforma agrária no país, tomando como base o arcabouço conceitual e normativo do Estatuto da Terra. Na definição dos ministérios, Tancredo Neves anunciou a criação de um ministério para assuntos fundiários sob a coordenação de Nelson Ribeiro, que, conforme Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009), era uma pessoa que contava com apoio dos movimentos sociais e representava importantes forças pró-reforma agrária.

No entanto, Tancredo Neves acabou não assumindo a presidência da República. Tendo sua posse marcada para o dia 15 de fevereiro de 1985, adoeceu gravemente

22 Segundo Dreifuss (1989, p. 70), a concentração fundiária nesse momento histórico brasileiro se configurava tendo nas mãos dos dez maiores proprietários de terras no Brasil “uma área de 16.789.000 hectares, dos quais apenas 534 mil [recebiam] alguma utilização produtiva. O restante, de 15.200.000 hectares, [era] mantido como ‘reserva de valor’”. Entre os maiores unidades latifundiárias do país, o autor indicou a Madeireira Nacional S.A (MANASA), como sendo a maior, com “4.140.767 hectares, nos municípios de Labrea e Guarapuava, no Amazonas e Pará”. Indicou também a Jari Florestal, localizada no Pará com área de “2.918.092 hectares” e a Aplub-Agroflorestal, localizada no Amazonas, com área de “2.194.874 hectares”, todas sem nenhuma utilização produtiva.



na véspera, vindo a falecer em 21 de março de 1985. Em seu lugar, José Sarney empossou-se como presidente em 15 de março de 1985, se tornando, dessa forma, o primeiro presidente civil após o golpe militar de 1964.

Logo após assumir a presidência, José Sarney, inicialmente, ratificou os compromissos de Tancredo Neves, criando, através do Decreto nº 91.214, do dia 30 de abril de 1985, o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD), como uma tentativa de realizar um programa efetivo de reforma agrária, sob a coordenação de Nelson Ribeiro. O MIRAD, conjuntamente com o INCRA – autarquia especial do ministério, sob a presidência de José Gomes da Silva –, elaborou a proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA).

Para José Sarney chegava a hora de “resgatar uma dívida social para com milhões de trabalhadores do campo, de oferecer uma resposta ao desafio do Brasil ao seu próprio destino” (BRASIL. I PNRA, 1985, n.p.). Entre os pressupostos destacados para a realização da reforma agrária, citou-se: i) os anseios dos trabalhadores rurais sem acesso à terra; ii) o agravamento do êxodo rural; iii) o desemprego crescente; iv) a existência 500 milhões de hectares de terras agricultáveis; v) a existência de latifúndios, conforme critérios do Estatuto da Terra; vi) a apropriação de 170 milhões de hectares por latifúndios como “área aproveitável não explorada”: informação declarada ao INCRA pelos próprios proprietários; e vii) a necessidade da democratização do acesso à propriedade da terra (BRASIL. I PNRA, 1985).

Ainda, nessa conjuntura, a redação que contextualizava o I PNRA, ponderava que “o desafio que se coloca à sociedade é o de saber se o Brasil pode continuar convivendo com a terra ociosa, ao mesmo tempo em que precisa criar empregos, gerar riquezas, promover a Justiça Social, o progresso do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País”. E ainda que o “problema afigura-se [...] mais dramático, quando se verifica que grande parte das terras aptas à agricultura podem estar apropriadas com intuítos meramente especulativos”, pois, muitos proprietários, “ao invés de [buscarem] os resultados do cultivo da terra [...], contentam-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas à valorização fundiária”. Dessa forma, a reforma agrária “emerge dessa análise sob múltiplas dimensões, no momento atual da vida brasileira”. A reforma agrária se destaca, “em primeiro lugar, por seu impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana e, sobretudo, deve ser medida pelos custos sociais resultantes de seu adiamento ou não realização” (BRASIL. I PNRA, 1985, n.p.).

Assim, o I PNRA destacava o Estatuto da Terra como instrumento de Reforma Agrária, tendo no cumprimento da função social da propriedade o seu princípio. Em seu texto, o I PNRA definia que as empresas rurais não seriam desapropriadas, do mesmo modo que as pequenas e médias unidades de produção e as terras produtivas também não estariam aptas à desapropriação.



O Estatuto da Terra era, dessa forma, o marco utilizado na definição da Política Agrária da Nova República, conforme afirmou o presidente do INCRA, José Gomes da Silva, ao jornal O Estado de São Paulo, edição de 29 de maio de 1985:

A reforma agrária brasileira já está claramente definida, explicitada numa lei. Esta sim, já foi objeto de um debate nacional, um debate no Congresso, um debate com a sociedade e disto resultou o Estatuto da Terra. E o que se vai fazer agora, esse Plano Nacional de Reforma Agrária, é uma simples explicitação das metas, dos recursos e das prioridades que a própria lei exige. (SILVA, O Estado de São Paulo, 29 mai. 1985, p. 50).

Assim, segundo Medeiros (2003), o I PNRA anunciava a reforma agrária como programa prioritário do governo, trazendo na desapropriação por interesse social e na implantação de assentamentos a sua principal ferramenta, atribuindo, dessa forma, caráter complementar para as ações de regularização fundiária, de colonização e de tributação. Tanto que, conforme indicam Bruno e Carvalho (2009), o Plano era interpretado pelos trabalhadores rurais como sendo uma oportunidade real de avançar no processo de luta pela terra.

Entretanto, com a divulgação da fundamentação e das metas do I PNRA pelo ministro Nelson Ribeiro e pelo presidente José Sarney, a reação dos grandes proprietários rurais e de seus porta-vozes foi imediata. Pilatti (2008, p. 94) narrou que no anúncio do Plano, realizado no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (promovido pela CONTAG) em maio de 1985, o seu “conteúdo foi recebido com apreensão e descontentamento entre o patronato rural”. As associações representativas de classe – entre elas: Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB) – e lideranças vinculadas aos grandes proprietários se pronunciaram formalmente demonstrando seu descontentamento com as ações divulgadas, tachando o Plano como uma agressão ao direito de propriedade e ao Estado de Direito.

Nesse contexto, Regina Bruno (2002), em sistematização de conteúdos de editoriais de jornais, cartas, artigos e notícias para a elaboração da sua tese de doutoramento e buscando retratar alguns “tipos sociais dominantes no campo”, listou algumas das entidades de classe e associações patronais, conjuntamente com seus interlocutores na imprensa, que demonstraram desagrado com o PNRA (QUADRO 01). Segundo a autora, inúmeras entidades e associações patronais solicitaram audiência com o presidente José Sarney ou procuraram as sedes regionais do INCRA para declarar contrariedade às ações previstas no Plano Nacional de Reforma Agrária, que colocava em prática o disposto no Estatuto da Terra.



Quadro 01 - Entidades de classe e associações patronais que demonstraram desgasto com o PNRA

<i>Entidades/Associações</i>	<i>Representantes</i>
Adubos Trevo	Roger Ian Whright
Agroceres	Ney Bittencourt de Araújo
Associação Brasileira de Criadores de Gado Zebu – ABCGZ	Newton Camargo
Associação Brasileira de Óleos Vegetais - ABIOVE	Raul Costa
Associação dos Criadores de Nelore do Brasil	Mário Junqueira
Associação dos Revendedores de Veículos Automotores – ABAVE	Presidente
Companhia de Melhoramentos do Norte Paraná	Anibal Bianchini
Confederação Nacional da Agricultura – CNA	Flávio Brito
	Alysson Paulinelli
	Amaro Gomes da Silva
Conglomerado Bamerindus	Luiz Eduardo A. Vieira
Conselho Nacional do Café – CNC	Carlos Jordão
Conselho Nacional Pecuária de Corte	José de Souza Meireles
Cooperativa Agrícola do Brasil	Presidente
Cooperativa Tríticola Santo Ângelo - COTRISA	Jandir Schaw de Araújo
Cotriexport	Valter Duarte
Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul LTDA (FECOTRIGO)	Mário Krueel Guimarães
Federação da Agricultura do Estado de MG – FAEMG	Ernesto de Salvo
Federação da Agricultura do Estado de SP – FAESP	Fábio Meireles
Federação da Agricultura do Estado do RS – FARSUL	Ari Marimon
	Camilo Cottens
Federação dos Plantadores de Cana do Brasil	Amaro Gomes da Silva
Grupo Itamaraty	Olacyr de Moraes
Organização das Cooperativas do Brasil – OCB	Roberto Rodrigues
Sindicato Patronal dos Usineiros do Nordeste	Gilson Machado
Sindicato Rural de Marília – SP	Aldo Rosa
Sociedade Nacional da Agricultura – SNA	Otávio Melo Alvarenga
Sociedade Rural Brasileira – SRB	Flávio Teles de Menezes
	Ney Bittencourt de Araújo
	Renato Ticoulart

Fonte: Bruno (2002). Organizado por: Alcione Talaska.

Em tal contexto, algumas entidades e associações patronais buscavam não declarar de forma incisiva na imprensa a contrariedade à reforma agrária, principalmente por envolver a questão social e política. Contudo, seus posicionamentos concentravam uma série de argumentações contra as ações reformistas, mostrando desgasto com o Plano Nacional de Reforma Agrária e expressando, em essência, a defesa do caráter rentista do capitalismo brasileiro.

Regina Bruno cita, por exemplo, a fala de Flávio Brito (CNA) que diz que “mas antes da reforma agrária o governo deveria oferecer melhores condições de vida ao agricultor que já possui um pedaço de terra” (BRUNO, 2002, p. 80). Também indica a argumentação de Gilson Machado (Sindicato Patronal dos Usineiros do Nordeste), que concordaria com a reforma agrária desde que esta “não prejudicasse” a



produção açucareira” (BRUNO, 2002, p. 81). E ainda, o posicionamento do presidente da Cooperativa Agrícola do Brasil (CAB), que afirma não existir “no Brasil, nenhum proprietário que faça uso das terras como objeto de especulação” (BRUNO, 2002, p. 110)²³.

Nesse contexto, Regina Bruno (2002), ainda asseverou que as formas de realização das críticas dos representantes patronais às ações reformistas apresentaram-se diferenciadas, mas se constituíam de interesses comuns, agregando discursos de novas e antigas entidades de representação, aproximando, por exemplo, “a OCB dos grandes pecuaristas, a Abiove da CNA e a Cotriexport dos usineiros do nordeste” (BRUNO, 2002, p. 85). Assim, a autora destacou, enquanto vozes que assumiram na imprensa um posicionamento político público de defesa dos interesses dos grandes proprietários e das grandes cooperativas empresariais, os nomes de Flávio Teles de Menezes, Alysson Paulinelli, Olacyr de Moraes e Andrade Vieira. Segundo a autora, Alysson Paulinelli (CNA) afirmava que na “defesa da preservação da atividade produtiva tudo justifica!” (BRUNO, 2002, p. 118), se referindo à publicidade em torno da reforma agrária. Em um tom mais radical, preconceituoso inclusive, Olacyr de Moraes (Grupo Itamaraty – atuante no setor do agronegócio) declarou ao Jornal O Globo, edição de 02 de Junho de 1985, que

uma agricultura altamente tecnificada como a brasileira exige, além da tradição, pessoas habilitadas para o novo padrão tecnológico. Não acredito que a distribuição de terras solucionará o problema dos trabalhadores sem terra, devido, sobretudo à incapacidade dos trabalhadores rurais no Brasil. [...] Imagino o que uma pessoa sem tradição possa fazer numa fazenda. Plantar alguma coisa para o seu sustento e criar algumas galinhas e daí para baixo. Evidenciando aquela velha característica do caboclo: mulher maltrapilha, desdentada, rodeada de filhos e aquele desânimo todo. (BRUNO, 2002, p. 108).

Essa reação dos proprietários de terra e seus simpatizantes ao PNRA é também relatada por Ruy Moreira (1986, p. 06):

Houve violenta reação dos grandes proprietários rurais, em todos os cantos do País, com toda a reverberação dada pelos meios de comunicação, TV Globo à frente. Essa reação variou de acusações diversas ao governo à mobilização armada. Nesse passo, aumentou a escala de assassinatos a camponeses e suas lideranças sindicais. Multiplicaram-se na imprensa notícias acerca da formação de milícias armadas, compra e estocagem de armas no Pará (leste/baixo Amazonas e região de Marabá, para tanto fazendo-se uma ‘caixinha’ de 5 bilhões de cruzeiros), Goiás (onde, numa primeira leva, são

23 Discursos estes que se mostram atuais, pois, determinados setores da sociedade insistem em repeti-los de forma sistemática, sem com que exista uma análise e interpretação adequada das reais características agrárias do país. Vide: Afirmações de Kátia Abreu no JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 05, jan. 2015.



leiloados mil bois para levantamentos de fundos), Paraná (sudoeste, onde 45 fazendeiros fundam uma Sociedade Rural do Sudoeste do Paraná para organização do movimento), Santa Catarina (oeste); e do massacre de camponeses no sul do Pará, norte de Goiás e interior da Bahia. Organizados na Sociedade Rural Brasileira (SRB) e na Confederação Nacional da Agricultura (CNA), os grandes proprietários rurais marcham sobre Brasília para pressionar o Governo e encaminhar seus documentos de contestação ao conteúdo da 'Proposta'.

Logo, conforme salientaram Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009), a proposição inicial do Plano acabou sendo bastante modificada. Em virtude do processo conflituoso que configurava a realidade brasileira naquele momento histórico, sobretudo devido à atuação das forças conservadoras contrarreformistas, a proposta do I PNRA foi amplamente debatida, elaborando-se 12 versões, sendo a versão final aprovada em outubro de 1985. Mesmo assim, em contrariedade ao que requeriam os setores conservadores, enquanto meta do I PNRA, ficou estabelecido que, através de desapropriações por interesse social, nos termos do Estatuto da Terra, deveriam ser assentadas cerca de 1,4 milhões de famílias no período 1985 a 1989 (BRASIL. Decreto nº 91.766/1985, Art.1º).

Nesse contexto, Regina Bruno e Abdias Vilar de Carvalho, pesquisadores integrantes do grupo de pesquisa responsável por resgatar, analisar, digitalizar e disponibilizar na internet²⁴ distintos documentos (listas de sugestões, abaixo-assinados, críticas, alternativas técnicas e políticas de diversos segmentos da sociedade) enviados ao MIRAD para a elaboração do plano, afirmam que:

Para Sarney o I PNRA significava basicamente a continuidade do compromisso de Tancredo Neves e sua legitimidade como presidente substituto. Para a classe patronal, a Proposta veiculava um discurso deslocado da realidade, pois [era considerado] superado, economicamente inviável e politicamente desastroso. (BRUNO; CARVALHO, 2009, p. 01-02).

O I PNRA trouxe, dessa forma, ao primeiro plano político, a arena de tensão e de disputas vivenciadas no campo, tendo seus desdobramentos marcados no processo da Assembleia Constituinte 1987/1988 e nas legislações posteriores. Do ponto de vista da efetividade das ações práticas do Plano, José Gomes da Silva (1996) indicou que, em virtude da falta de apoio necessário dentro do próprio governo e em razão da atuação das forças contrarreformistas, as ações foram praticamente abandonadas no ano seguinte à sua aprovação.

O não cumprimento dos objetivos do I PNRA em muito deveu-se à reação dos proprietários de terra com tendência à desapropriação, sobretudo, de grandes

24 O acervo de contribuições ao I Plano Nacional de Reforma Agrária pode ser consultado no site: <<http://www.ufpe.br/1pnra/>>.



pecuaristas do “eixo Goiás – São Paulo – Minas Gerais, todos temerosos – sobretudo, em função de sua própria atividade, realizada em bases extensivas e ainda não plenamente integrada ao setor mais modernizado da agroindústria brasileira (CAIs)” (STEDILE; MENDONÇA, 2010, p. 126). Estes formaram uma frente de resistência e defesa do que chamavam de “direito de propriedade”, através do uso da força e institucionalmente, através da sua representação pela União Democrática Ruralista (UDR), criada logo após o anúncio do Plano Nacional de Reforma Agrária.

O surgimento da UDR se realizou como uma resposta ao governo pela divulgação do I PNRA, conforme afirmou Ronaldo Caiado – que viria a ser o presidente da entidade – em entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986) e ao Jornal do Brasil (CAIADO, Jornal do Brasil, 19 jul. 1987, n.p). Essa foi a razão, também identificada por Pilatti (1988); Pilatti (2008), Dreifuss (1989) Bruno (2002) e Stédile & Mendonça (2010), para o surgimento, organização, estruturação e fortalecimento da UDR como uma nova entidade patronal, representante dos interesses da classe dos grandes proprietários de terra no Brasil.

Regina Bruno (2002), inclusive, afirmou que a reação patronal ao PNRA, na década de 1980, pode ser interpretada como um momento do processo de formação de classes, que envolveu mediações, contradições, conflitos e transformações. Ou seja, para autora, aquele momento histórico marcou o processo de reprodução das classes e de grupos dominantes no campo, e, por conseguinte, foi central no processo de renovação e de remodelação das suas forças, formas e condições de exploração e de dominação. O surgimento da UDR reorganizou os símbolos e as ações dos grandes proprietários de terra e empresários rurais, fragilizando, em certa medida, a aceitação das críticas sobre o latifúndio e sobre a especulação fundiária.

A UDR teria nascido em maio de 1985, idealizada “por destacados pecuaristas do Estado de Goiás” (STEDILE; MENDONÇA, 2010, p. 124) – entre eles: Ronaldo Caiado²⁵ e Plínio Junqueira Junior²⁶ – enquanto uma das principais expressões dos interesses patronais, no confronto entre proprietários e trabalhadores do campo. Segundo Ronaldo Caiado, em entrevista ao Programa Roda Viva (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.), a UDR apareceu “quando a classe produtora rural recebeu uma proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária, feito pelo MIRAD, pelo INCRA, pela CPT [Comissão Pastoral da Terra] e pela Associação Brasileira de Reforma Agrária”. Tratava-se de uma alternativa às tradicionais entidades representativas de proprietários rurais – tais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização

25 Ronaldo Caiado, antes de se tornar o presidente da UDR, se denominava a pessoa responsável pelo marketing da entidade. Era proprietário de 2.500 hectares de terra e de um hospital com 46 leitos em Goiânia (CAIADO, Jornal do Brasil, 19 jul. 1987).

26 Plínio Junqueira Júnior, conforme Stédile e Mendonça (2010), era um grande pecuário da região paulista do Pontal do Paranapanema, que fora desapropriado no bojo da I PNRA, e em virtude disso, deslocou-se para Goiás, onde integrou ações políticas contra o Plano de reforma agrária, conjuntamente com Ronaldo Caiado.



das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB)²⁷ – que se caracterizavam por manterem um estilo menos radical, pois conforme afirmou Ronaldo Caiado,

elas não [tinham] autonomia e nem [...] uma certa independência de ação, porque [...] nós pagamos o imposto chamado contribuição sindical, junto do nosso imposto territorial, mas no momento em que o governo, às vezes, não fica muito simpático com a Confederação Nacional de Agricultura, ele simplesmente não repassa a verba. [...] Então, nós nos reunimos em Goiás [...] porque todos [os] seguimentos e companheiros nossos sentiram a necessidade de criar uma entidade ágil, que tivesse estatuto diferente e pudesse discutir todos esses assuntos [relacionados a defesa dos interesses dos produtores rurais], e ser independente do governo e autossuficiente financeiramente. [...] Foi daí que nasceu a União Democrática Ruralista. (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.)

Nesse contexto, Dreifuss (1989) descreve que a UDR surgiu entre os grandes proprietários de terra – principalmente criadores de gado – tendo o propósito de unir os ruralistas. E distintamente do que afirmava a versão oficial emanada pelas lideranças da UDR, inclusive na imprensa, a UDR era, conforme Dreifuss (1989, p. 69), “retrógrada em seus objetivos, e até violenta em seus métodos”, tendo nascido para

lutar com todas as armas, da intimidação ao poder econômico, não só contra as mudanças políticas e burocráticas em favor da reforma agrária – que as lideranças ruralistas consideravam ‘demagógicas, de papel’ – mas também para exigir o que seria ‘a verdadeira política agrícola’. Mas o que impeliu os fazendeiros Ronaldo Caiado, Altair Veloso e Salvador Sidney Farina a percorrerem o estado de Goiás – passando por 50 [municípios] somente durante o ano de 1985, para estabelecer as bases do que seria a estrutura de empresários rurais mais organizada da História do país – foi a necessidade de mobilizar-se contra as tentativas de desapropriação de terras para fins de reforma agrária. (DREIFUSS, 1989, p. 69).

Assim, conforme também relataram Stédile e Mendonça (2010, p. 126), as práticas da UDR eram “extremamente violentas, radicais e extremistas, com vistas à consecução de seus objetivos”. Estas práticas, segundo os autores, marcariam as grandes diferenças entre a atuação e disputa pelo poder entre as entidades de classe, como a Sociedade Rural Brasileira e a UDR.

A consolidação e a legitimação da UDR se realizou à medida que era constatada

²⁷ Estas promoveram, em junho de 1986, a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), enquanto uma tentativa de rearticulação das entidades tradicionais de representação dos proprietários rurais para conter a expansão da UDR (PILATTI, 2008).



a desunião dos proprietários de terras frente aos conflitos e pressões pela reforma agrária, além da falta de representatividade dos pecuaristas junto ao governo, como o verificado no caso “da tentativa de realizar o confisco de bois gordos no pasto” (DREIFUSS, 1989, p. 70), em decorrência do desabastecimento de carne bovina, durante o Plano Cruzado.²⁸ Pilatti (1988, p.112), comenta a situação:

Se a equipe do 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.

Nesse contexto, o fortalecimento da UDR em muito se deveu aos subsídios doados por seus associados, seja por meio de dinheiro em espécie ou propriamente de bovinos, cereais e outros bens para que fossem postos em leilão. Os leilões, conforme apontou Pilatti (1988), tiveram uma importância central para o fortalecimento da UDR: à medida que eram realizados, arrecadava-se dinheiro para as ações estratégicas e, ao mesmo tempo, reforçava-se a identidade de classe, por meio da divulgação de ideias e da conquista de novos simpatizantes e sócios.

Esse aspecto foi comentado por Ronaldo Caiado em entrevista ao Jornal do Brasil, edição de 19 de julho de 1987. Segundo ele, a organização da UDR

começou com o leilão dos mil bois, [...] em Goiás [...]. Mas foi difícil unir a classe, fazer todo mundo acreditar numa entidade que poderia falar tudo, sem que o governo tivesse como pressionar. Mas conseguimos. Estamos mostrando o verdadeiro perfil do produtor rural, e não aquela mentira demagógica que nos apresentava a sociedade brasileira (CAIADO, Jornal do Brasil, 19 jul. 1987, n.p).

De tal modo, o sucesso da UDR na representação dos interesses dos produtores rurais foi expresso em números pelo próprio Ronaldo Caiado durante entrevista ao Jornal do Brasil. Segundo o presidente da entidade, em julho de 1987, a UDR agregava “150 mil associados, em 131 regionais de 19 estados” (CAIADO, Jornal do Brasil, 19 jul. 1987, n.p.). Após, pouco mais de cinco meses, segundo o jornal Folha de São Paulo, edição de 25 de dezembro de 1987, a UDR “chegou às suas 218 regionais, reunindo 250 mil filiados [vindo a ser] a mais competente das entidades político-empresariais do espectro conservador” (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 25 dez. 1987, p.a5).

²⁸ Uma contextualização acerca da chamada Lei Delegada nº 4 de 1962, que normatizava a intervenção governamental para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo da sociedade, e a visão de Ronaldo Caiado, presidente da UDR sobre o desabastecimento de carne bovina e o confisco de gado gordo no pasto pode ser obtida em: Memória Roda Viva (1986).



Nesse contexto, no processo de estruturação da UDR, ficava claro que a terminologia utilizada para se referir aos associados e interessados na causa defendida pela entidade, não eram os “grandes proprietários” de terras, mas sim, os “produtores rurais”. Conforme afirmou Ronaldo Caiado (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.), a entidade “é representativa do pequeno, do médio e do grande produtor”, isso porque não existiria “divisionismo dentro da classe e muito menos dentro da UDR”. Assim, a UDR buscava construir uma identidade que passasse a ideia de que ela englobava a totalidade dos produtores rurais, ou seja, todas as categorias dos produtores rurais. Contudo, como destacado por Bruno (1996, p. 72), “a UDR é uma referência para as classes e os grupos dominantes no campo”.

Enquanto estratégia de ação, a UDR atuava em duas frentes: i) visando impedir que ações de desapropriação fossem efetivadas; e ii) objetivando a representação de seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Com referência à primeira frente de atuação, a UDR, utilizando-se dos recursos coletados por meio das doações de seus associados e simpatizantes, orientava os proprietários para que não permitissem que seus imóveis rurais fossem cadastrados pelo INCRA como latifúndios. Para isso, a UDR chegou a preparar o chamado “manual antidesapropriação”, bem como, preparou técnicos que auxiliavam os proprietários no recadastramento de seus imóveis e advogados para questionamentos judiciais (STEDILE; MENDONÇA, 2010).

Essa atuação é comentada pelo próprio Ronaldo Caiado, ao afirmar que os recursos em caixa eram utilizados pela UDR tendo

a finalidade, o objetivo de contratar uma assessoria jurídica de alto nível, contratar técnicos especializados para nos orientar no momento em que fomos fazer recadastramento junto ao INCRA ou no momento em que as nossas fazendas são vistoriadas (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.).

Também, em virtude da fama nacional que elucubrava a imagem da UDR, decorrente de denúncias e divulgação de fatos na imprensa de que a entidade iria resistir à política fundiária do governo com a contratação de milícias armadas, e com isso incentivar o aumento da violência no campo – como pode ser verificado na transcrição da entrevista de Caiado ao Programa Roda Viva (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986,) e em Stédile e Mendonça (2010) –, Ronaldo Caiado, buscou desvincular a entidade do noticiário dos assassinatos no campo. Ele afirmou que contratou, utilizando-se dos recursos da UDR,

uma assessoria de imprensa para mostrar à sociedade o perfil real do produtor rural, e não [aquilo] que tentam colocar sobre nós, querendo nos transformar em vilões e “sinhozinhos maltas” da vida [refere-se ao personagem da novela *Roque Santeiro*, exibida em 1985



na Rede Globo, interpretado por Lima Duarte, Sinhozinho Malta é um grande fazendeiro e demonstra ser um homem corrupto e sem caráter]. (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.).

Essa iniciativa, conforme Bruno (2002, p. 24), inferiu grande importância à imprensa como “palco privilegiado dos grandes proprietários de terra e de seus porta-vozes, para tornar públicas suas posições”. Contudo, conforme já destacado, um dos métodos de enfrentamento utilizados pela UDR nas disputas por terra era a intimidação armada – como atestado por Dreifuss (1989), Bruno (2002) e Stédile e Mendonça (2010) – e isso, já podia ser considerada a marca registrada da UDR, mesmo que seus representantes a negassem veementemente.²⁹ Nesse enfoque, Dreifuss (1989, p.76), utilizando-se de informações publicadas no Jornal do Brasil, descreve que:

No marco da violência organizada, um episódio chamou a atenção. O nome da entidade [UDR] e de alguns fazendeiros de Presidente Venceslau, em São Paulo, a ela ligados, foram envolvidos nas averiguações da Polícia Federal a respeito de contrabando de seis toneladas de armamentos e da presença de oito mercenários norte-americanos, todos veteranos da guerra no Vietnã [...]. A vinculação com os fazendeiros foi constatada pelas ligações telefônicas [...]. Roosevelt Roque dos Santos [representante da UDR] negou que a UDR tivesse ‘interesse em comprar armas ou formar milícias’, embora admitisse que os proprietários rurais insatisfeitos com o encaminhamento da reforma agrária pudessem ‘até ter adquirido algum armamento para defender as suas propriedades’.

Ainda nesse contexto, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2001, p. 200) complementa comentando que “a violência no campo cresceu brutalmente, com a reação latifundiária [...] liderada por Ronaldo Caiado”. A UDR “praticamente ‘militarizou’ os latifundiários visando frear a implantação do Plano” Nacional de Reforma Agrária. Tanto que o autor demonstra, com base em informações da Comissão Pastoral da Terra, a relação entre a localização e o número de mortos em conflitos no campo no Brasil, no período de 1985 a 1996 (FIGURA 03).

29 De certa forma, essa imagem da UDR se mantém, inclusive, até os dias mais atuais. Mesmo tendo sido oficialmente autodissolvida e reativada na última metade da década de 1990, frequentemente a entidade aparece no cenário político nacional relacionada com questões que envolvem o enfrentamento, por vezes violentos, aos trabalhadores do campo e aos sem-terra. Com base em consulta ao site da Câmara dos Deputados, por exemplo, em um depoimento na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, realizada no ano de 2005, a relação entre a formação de milícias armadas e o envolvimento da UDR é destacado, conforme segue: “Em depoimento na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana, a CPMI da Terra, o fazendeiro Manoel Domingues Paes Neto alegou que não se lembra de como chegaram em sua propriedade as armas de uso restrito das Forças Armadas apreendidas pela Polícia Federal em 2003. Ele disse que prestou depoimento aos policiais federais sob pressão e não confirmou a declaração anterior, em que apontava o envolvimento do presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Luiz Antônio Nabhan Garcia, na formação de milícias armadas no Pontal do Paranapanema, no Oeste de São Paulo” (CÂMARA NOTÍCIAS, 29 mai. 2005, n.p.).



Figura 03 – Brasil: Vítimas fatais de conflitos ocorridos no campo no período 1985-1996



Fonte: Oliveira (2001, p. 193).

Verifica-se, nessa conjuntura espaço-temporal, que a violência no campo esteve presente em todos os estados brasileiros, tendo grande concentração territorial, particularmente na região denominada de “Bico do Papagaio” e também na Zona da Mata nordestina (OLIVEIRA, 2001). A região do Bico do Papagaio, conforme Pilatti (2008), se tornou um dos mais explosivos focos de tensão no campo brasileiro, e foi, por conseguinte, também a região foco nos noticiários e meios de comunicação (como, por exemplo, o Jornal do Brasil) que buscavam retratar a situação da violência no campo.

Com referência à segunda frente de atuação da UDR, também utilizando os recursos provenientes de doações de seus associados e simpatizantes, a entidade dirigiu suas atenções a assegurar expressiva representatividade na Constituinte de 1987-1988. E com isso, construir um segmento político que enfrentasse as forças pró-reforma agrária nos debates e na elaboração do texto constitucional de 1988, modificando os preceitos normativos vigentes até então, definidos pelo Estatuto da Terra de 1964.

A organização da UDR, nesse sentido, não tinha a tendência de se configurar como um partido político. A entidade, conforme Caiado (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986,



n.p), se configurava de forma “suprapartidária”, não tendo necessidade alguma dos interesses da classe serem representados por partidos políticos, isso, pois, como declarou Ronaldo Caiado: “nós temos companheiros nossos que são da Frente Liberal, do PDS, do PTB, do PMDB”.

Assim, a UDR buscou, através de articulações em escala regional, identificar os chamados “homens confiáveis e que [poderiam] ser votados pela classe produtora rural” (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.), independentemente de partido político aos quais eles estavam filiados. Logicamente, como bem lembrou Bruno (1996, p. 79), a UDR não tinha a “pretensão de buscar amigos no PT ou em outros PCs [Partidos Comunistas]”.

O objetivo era eleger o maior número possível de parlamentares que viessem a representar os interesses da “classe produtora rural” na Constituinte. Por isso, conforme relatou Dreifuss (1989), Ronaldo Caiado percorria diligentemente o interior do país, reunindo-se com lideranças políticas e criando comissões provisórias da UDR, de modo, a evitar a ascensão dos pró-reformistas ao poder.

Nesse processo, muito em virtude da imagem transparecida nacionalmente de que a UDR era radical e violenta na defesa de seus interesses, muitos dos candidatos, em campanha para as eleições do dia 15 de novembro de 1986, buscavam não associar suas candidaturas à UDR, tampouco, a entidade buscava fazer essa relação publicamente. Essa situação fica clara quando Ronaldo Caiado é sabatinado no Programa Roda Viva e de todas as formas e argumentos não revela sequer três nomes de candidatos que a UDR financiaria e que se eleitos figurariam como defensores dos interesses dos grandes proprietários na Assembleia Nacional Constituinte. O trecho extraído da transcrição da entrevista/debate no Programa Roda Viva, elucida a questão:

Rodolfo Gamberini [entrevistador]: Não, o senhor não precisa fazer uma lista, cite três nomes.

Ronaldo Caiado: Mas três nomes? Eu citaria... eu não vou citar três nomes aqui, porque eu não tive contato com o pessoal de São Paulo. Eu estou chegando hoje em Minas Gerais, certo? Então, o que eu quero dizer, é que isso está sendo levantado pelas regionais, e que nós estamos levantando esses nomes, e que não vamos agora estar preocupados em números e nem nomes. Nós vamos fazer essa avaliação no dia 16 de novembro.

Rodolfo Gamberini: Mas, se os senhores vão e querem ter representação na Constituinte, a Constituinte exige campanha, que ela está nas ruas, a campanha exige dinheiro e o dinheiro está com a UDR, o senhor... Como é [que no] dia 16 de novembro vocês vão dizer quem são os representantes que os senhores elegeram ou aqueles que os senhores vão escolher para que os representem? Vocês já estão financiando alguns candidatos, já estão ajudando na campanha de alguns candidatos para as eleições. Porque o senhor não revela o



nome desses candidatos?

Ronaldo Caiado: Por que essa eterna ideia de que o produtor rural vale por aquilo que ele pode pagar por alguma candidatura? Não faça isso. O produtor rural tem representatividade, ele tem prestígio...

Rodolfo Gamberini: [Interrompendo] Mas é o senhor quem está demonstrando alguma...

Ronaldo Caiado: [Interrompendo] Pelo contrário, eu estou dizendo ao senhor que essa não é uma verdade. A UDR está se mobilizando para que a classe não faça votos de compadre e nem votos de partido, [e] se faça voto classista, essa é a finalidade. Agora, nós decidimos na reunião nacional da UDR, de que o levantamento dos nomes, a identificação dos candidatos confiáveis à classe produtora rural, esses nomes serão levantados pelas regionais, e que cada regional tem independência de entrar em contato com esses homens e trabalhar com eles, e difundir seu nome. Não cabe à nacional ficar soltando lista de quais são os confiáveis em cada região de São Paulo e nem de Minas (MEMÓRIA RODA VIVA, 1986, n.p.).

Nesse contexto, Dreifuss (1989) também afirmou que a intenção da UDR não era a de revelar o nome de seus “homens confiáveis” nem mesmo após as eleições. Contudo, ressaltou que, por exemplo, o presidente da UDR de São Paulo estimava que deveriam ser eleitos pela entidade cerca de 4% da ANC. E ainda que se isso fosse somado aos candidatos apoiados em conjunto dos industriais, empresários e banqueiros, a representatividade chegaria próximo de 70% dos parlamentares da constituinte.

Embora o número de candidatos apoiados pela UDR (eleitos e não eleitos) na eleição de 1986 seja incerto, o certo é que, conforme afirmou Bruno (1996, p. 79), a entidade colocou à “disposição de seus ‘candidatos e parlamentares’ uma assessoria jurídica e política eficaz”, objetivando a construção de um discurso padronizado, que tivesse a mesma base de argumentação no sentido de defesa do interesse dos grandes proprietários. Assim, essa assessoria elaborou “um *staff* técnico e teórico” que englobava questões referentes ao “direito agrário, direito comercial, comércio exterior e cooperativismo” (BRUNO, 1996, p.79). Isso, pois, a intenção da UDR era ampliar ao máximo a representação do patronato rural e instituir “um novo perfil de representação política, mais próximo dos interesses da grande propriedade e da iniciativa privada”, tendo, na figura do parlamentar, um político “mais aguerrido” e “menos medroso” (BRUNO, 1996, p.79).

Dessa forma, segundo Bruno (1996), a UDR conseguiu formar um “núcleo duro” de parlamentares expressivos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que quando iam ao plenário para votar eram ovacionados pelos simpatizantes da entidade presentes nas galerias do Congresso Nacional. Entre essas lideranças, Regina Bruno (1996, p. 80), indicou os nomes de: “Roberto Cardoso Alves, Alison Paulinelli, José Egreja, Luiz Eduardo Magalhães, Gasthone Righi, Ricardo Fiuza, José Lourenço e Rosa Prata”.



Assim, a UDR firmou “posições, em sua ação de contenção, esvaziamento e antecipação dos esforços políticos de diferentes agrupamentos [...] em favor da reforma agrária” (DREIFUSS, 1989, p. 85). A UDR, segundo Dreifuss (1989), foi, dessa forma, bem sucedida na eleição de um número significativo de representantes leais para comporem a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e durante os trabalhos transformou-se num poder supraparlamentar, redigindo, inclusive, emendas aos temas de interesse, por meio de assessorias.

3.3 A Assembleia Nacional Constituinte e a matéria relativa à Reforma Agrária

A composição estrutural e funcional da Assembleia Nacional Constituinte, conforme a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, decorreu de sua organização formada pela representação dos parlamentares da Câmara dos Deputados Federais (CDF) e do Senado Federal (SF), cujos membros seriam igualados na condição de constituintes, iniciando os trabalhos no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

O número de deputados e de senadores constituintes foi definido pela Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, a qual normatizou, em caráter transitório, que a eleição de novembro de 1986 indicaria os deputados federais e dois terços dos senadores que integrariam a ANC. Assim, foram eleitos 487 deputados federais e 49 senadores, que somados ao um terço (23) de senadores eleitos em 1982, totalizou 559 constituintes.³⁰

O resultado das urnas fez com que o PMDB figurasse como a maior bancada na ANC, com 306 parlamentares constituintes, seguido pelo PFL, com 132 (TABELA 01).

Tabela 01 – Número de parlamentares constituintes em 1987, por partido político

(continua)

Partido Político	Total de parlamentares	Deputados eleitos em 1986	Senadores eleitos em 1986	Senadores eleitos em 1982
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	-	1
PT	16	16	-	-
PLiberal	7	6	-	1
PDC	6	5	-	1
PCB	3	3	-	-
PC do B	3	3	-	-

³⁰ O nome dos deputados e senadores que participaram da ANC e seu perfil podem ser consultados em: BRASIL. ANC. Biografia dos parlamentares constituintes, 2014.

Tabela 01 – Número de parlamentares constituintes em 1987, por partido político

(conclusão)

Partido Político	Total de parlamentares	Deputados eleitos em 1986	Senadores eleitos em 1986	Senadores eleitos em 1982
PSB	2	1	-	1
PSC	1	1	-	-
PMB	1	-	1	-
Número total de constituintes	559	487	49	23

Fonte: Pilatti (2008, p. 24). Organizado por: Alcione Talaska.

Visando conhecer quem eram, de onde vinham e como pensavam os parlamentares constituintes, Bracolina Ferreira e João Gabriel L. C. Texeira, pesquisadores do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, realizaram, no período de maio a dezembro de 1987, uma pesquisa de opinião (FERREIRA; TEIXEIRA, 1989), objetivando subsidiar o MIRAD nas negociações relativas à tramitação da questão agrária na ANC. A intenção era identificar os principais posicionamentos sobre a reforma agrária que iriam embasar os debates e votações na Constituinte. Assim, os pesquisadores construíram uma amostra de parlamentares, formada por 29% do total dos deputados federais e 27,7% do total dos senadores da ANC, tendo por base a filiação partidária e a região de onde foram eleitos.

Com base nos resultados apresentados pelos pesquisadores, considerando o autopoicionamento político e ideológico dos entrevistados, 35,2% declaram serem de “centro”, 25,3% de esquerda, 23,5% de centro-esquerda e 3,1% de direita. Em termos partidários, o PMDB apresentou grande dispersão de respostas e os demais partidos não apresentaram grandes surpresas, tendo: no PT, PCB e PC do B, os parlamentares claramente de esquerda; no PDT e PSB, os parlamentares majoritariamente de centro-esquerda e esquerda; no PTB e PDC, os parlamentares majoritariamente de “centro”; e no PLF e PDS, os parlamentares majoritariamente de caráter conservador.

Considerando as opiniões sobre a reforma agrária, em termos de preferências e perspectivas, os pesquisadores mostraram-se surpresos, por cerca de 75% dos parlamentares entrevistados terem relacionado o direito à propriedade ao cumprimento de sua função social, e, apenas, 12% terem afirmado serem favoráveis à garantia absoluta do direito de propriedade. Nesse mesmo contexto, praticamente a totalidade (93,2%) dos parlamentares entrevistados indicou ser favorável a algum tipo de alteração na estrutura fundiária do país, seja por meio de “Reforma Agrária em grandes extensões de terras privadas que estão ociosas” (25,6%), “Reforma Agrária que incluísse a sua realização em terras públicas” (22%) ou “Reforma Agrária em grandes extensões de terras inadequadamente exploradas” (21%).



Os pesquisadores identificaram também, considerando questões relativas à preservação do meio ambiente, que mais de 70% dos parlamentares entrevistados disseram serem favoráveis a mecanismos constitucionais capazes de garantir o meio ambiente contra todas as agressões, quer públicas, quer privadas. Aí incluindo, inclusive, processos de desapropriação.

Esse quadro geral apresentado por Ferreira e Teixeira (1989), permite a realização da comparação entre as posições dos parlamentares constituintes tornadas públicas, quer sejam posições iniciais ou posições simuladas, demonstradas por meio de pesquisa de opinião, e os resultados efetivamente alcançados no processo de debates, acordos e votações na ANC, acerca da questão agrária. O que reforçaria a tese de que os parlamentares eleitos com a ajuda da UDR buscariam manterem-se no anonimato.

Assim, conforme ressaltou Dreifuss (1989, p. 103), as eleições produziram “um Congresso Constituinte de maioria conserviológica (conservadora e fisiológica)”, gerando um grupo numeroso de parlamentares “que passou a representar os interesses do capital urbano e rural, independentemente dos partidos de que fossem parte”³¹. Isso, pois, as próprias entidades pró-reformistas interpretavam que a conjuntura que se formou na Constituinte como era vista como não favorável ao avanço da reforma agrária. O MST, por exemplo, esclarecia que

não podemos ter a ilusão de que vamos conseguir fazer nossas leis na Constituinte, 80% dos deputados são exploradores e da classe dominante e farão as leis contra os lavradores [...]. Só a UDR tem 60 constituintes, a Seita Moon 38 e os Evangélicos 30, além disso, 72% dos constituintes são grandes proprietários e 67% já foram da Arena. (MST, JORNAL DO MST, maio de 1987, p. 02).

De fato, inclusive Ferreira e Teixeira (1989), desconfiaram que as respostas informadas pelos parlamentares constituintes na pesquisa de opinião, que no geral se mostraram pró-reformistas nas entrevistas, não conduziram e não tinham relação com as definições acerca da reforma agrária demonstrados, posteriormente, nos trabalhos constituintes. Nesse contexto, os pesquisadores salientaram que quando

comparados com o resultado das votações na ANC a respeito de [...] temas relativos à R.A. [Reforma Agrária], [os] altos percentuais [da pesquisa de opinião] revelam apenas o costumeiro mecanismo de defesa daqueles que não querem ser rotulados como anti-R.A. [...] e que num primeiro momento, aceitam a necessidade da alteração, mas

31 O autor cita uma série de parlamentares eleitos que figurariam na defesa desses interesses, entre eles: Luiz Roberto Andrade Ponte (PMDB), presidente da Câmara Brasileira da Construção Civil; Waldir Pugliese (PMDB), defensor dos interesses das empresas de agrotóxicos; Victor Fontana (PFL), superintendente da Transbrasil e da Sadia; Dionísio Assis Dal Prá (PFL), apoiado pela Abrace e pela UDR; Guilherme Afif Domingos (PLiberal), presidente da Associação Comercial de São Paulo; Marcus Vinícius Pratini de Moraes (PDS), defensor da indústria de calçados e do setor petroquímico.



revelam sua posição conservadora, quando instados a responderem questões mais específicas relativas ao tema (FERREIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 117-118).

Dessa forma, os pesquisadores concluíram que no Congresso Nacional, as matérias legislativas referentes à Reforma Agrária nunca conseguiram “apoio massivo e inequívoco necessário à sua aprovação e implementação”, não obstante “a efetivação de medidas pertinentes [ficaram] postergadas”, pois “as posições conservadoras sempre [demonstraram] força e poder de articulação, quase impossíveis de se prever ou enfrentar” (FERREIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 127).

Assim, é nesse contexto que passamos a analisar as proposições, debates e concretizações referentes à reforma agrária, decorrentes do processo da Assembleia Nacional Constituinte e que culminaram na definição do texto promulgado na Constituição Federal de 1988.

A ANC, que foi instalada em fevereiro de 1987, desenvolveu-se em sete etapas, que se desdobraram em 25 fases distintas. De forma geral, os diversos temas abordados pela ANC, passaram por Definições Preliminares, Subcomissões Temáticas, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização, Plenário, Comissão de Redação, para, por fim, entrar no Epílogo e ser promulgada.

O regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL. ANC, Resolução nº 2-C, 1987) determinou a elaboração de vinte e quatro Subcomissões Temáticas, oito Comissões Temáticas e uma Comissão de Sistematização. Para a sua composição e distribuição dos cargos de presidentes, vice-presidentes e relatores, o regimento, indicava que seria observada a proporcionalidade da representação partidária, cabendo aos líderes dos partidos indicarem os seus representantes. Logo, as maiores bancadas (PMDB e PFL) presidiriam a maior parte dos trabalhos da ANC, tendo, inclusive, parte significativa das relatorias das Subcomissões.³²

O regimento interno, conforme atestou Coelho (2009), prevendo uma sistematização que evitaria crises, através das Comissões e Subcomissões, já indicou uma gama de assuntos a serem debatidos e trabalhados. Indicou também que a sociedade poderia contribuir com sugestões, com participação em audiências públicas e com a apresentação de emendas populares, “desde que subscrita[s] por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas” (BRASIL. ANC, Resolução nº 2-C, Art. 24, 1987).

32 Nas relatorias das Subcomissões, de acordo com Pilatti (2008, p. 65), houve uma ligeira vantagem dos pró-reformistas: “das 24 Relatorias [...] 12 cabiam aos progressistas, 11 aos conservadores do PMDB e a última cabia a um moderado do PMDB”.



3.3.1 Subcomissão temática da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Subcomissão VI-C)

Com relação aos temas relativos à reforma agrária, estes foram integrados na Comissão VI, a Comissão de Ordem Econômica (COE), e trabalhados na Subcomissão VI-C, denominada Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Conforme análise e relato de Pilatti (2008), a instalação dessa Subcomissão, caracterizou-se por protagonizar o embate mais aguerrido do processo de instalação das Subcomissões. Isso em face da disputa entre conservadores e pró-reformistas pela ocupação da presidência, vice-presidências e principalmente a relatoria.

Desse embate, prevaleceu o acordo construído entre as lideranças, mesmo que por resultado apertado (12 a 11), tendo como presidente, o senador Edson Lobão (PFL - conservador³³), como vice-presidentes, o senador Rachid Saldanha Derzi (PMDB - conservador) e o deputado Fernando Santana (PCB – pró-reformista), e como relator, o deputado, considerado pró-reformista, Oswaldo Lima Filho (PTB). As subcomissões temáticas deveriam ter 21 membros titulares, mas esta orientação não foi seguida na Subcomissão VI-C, que já na ata de instalação constava com 23 membros e posteriormente esse número chegou a 25. Essa configuração denota a disputa em torno da importância atribuída à participação nas deliberações dessa Subcomissão, muito em virtude dos interesses em jogo.

O Quadro 02 mostra a lista dos parlamentares titulares constituintes integrantes da Subcomissão VI-C e suas respectivas profissões declaradas.³⁴ Nota-se que praticamente a metade dos parlamentares integrantes da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária possuem relação direta com atividades agropecuárias, seja pelo desempenho de atividades como agricultor, pecuarista, agropecuarista, agrônomo, extensionista rural, médico veterinário ou agroindustrial. Também é notável a proporção de constituintes que exerciam a profissão de advogado.

33 A qualificação dos constituintes em “progressistas ou pró-reformistas”, em “moderados” ou em “conservadores ou contrarreformistas”, utilizada em vários momentos no decorrer do texto que trata da Assembleia Nacional Constituinte, se baseou na análise das proposições defendidas pelos parlamentares com referência ao tema agrário e também na pesquisa de doutoramento realizada por Adriano Pilatti, assessor parlamentar no processo da constituinte 1987-1988, publicada na forma de livro no ano de 2008.

34 O Apêndice A mostra a lista dos parlamentares suplentes da Subcomissão VI-C com suas respectivas profissões.



Quadro 02 – Constituintes titulares da Subcomissão VI-C, suas profissões e atividades sindicais, representativas de classe, associativas e outras informações declaradas

Constituintes titulares			
<i>Nome</i>	<i>Partido</i>	<i>Profissão</i>	<i>Atividades Sindicais, representativas de classe, associativas e outras informações.</i>
Rachid Saldanha Derzi	PMDB	Industrial, Médico e Pecuarista	--
Benedicto Monteiro	PMDB	Advogado e Escritor	--
Roberto Cardoso Alves	PMDB	Agricultor e advogado	--
Ivo Mainardi	PMDB	Advogado e Promotor de Justiça	--
Jorge Vianna D. da Silva	PMDB	Agricultor e Médico	--
Oswaldo Lima Filho	PMDB	Agricultor e Advogado	Membro Fundador da Frente Parlamentar Nacionalista, 1956.
Percival Muniz	PMDB	Agricultor, Pecuarista e Topógrafo	--
Raquel Capiberibe	PMDB	Pedagoga	--
Arnaldo Rosa Prata	PMDB	Agropecuário, Professor e Empresário	Presidente da Sociedade de Agrônomos e Veterinários de Uberaba, 1956-1960; Secretário Geral da Sociedade Rural do Triângulo Mineiro, 1964-1966; Presidente da ABCGZ, Uberaba, 1964-1966; Fundador da Confederação Mundial dos Criadores de Zebu.
Santinho Furtado	PMDB	Agropecuário e Advogado	Vice-Presidente da Sociedade Rural do Paraná; Diretor da Associação Paranaense dos Cafeicultores; Coordenador do I Bloco Parlamentar Ruralista, 1983.
Valter Pereira	PMDB	Advogado	--
Vicente Bogó	PMDB	Professor	Assessor Sindical da Associação Regional dos STRs da Grande Santa Rosa/ RS.
Marcio Lacerda	PMDB	Advogado	--
Alysson Paulinelli	PFL	Professor e agrônomo.	Presidente, Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior, 1968-1969; Presidente da Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (ASBACE), 1980-1982; Presidente da Sociedade Mineira de Agricultura (SMA), 1983-1986; Presidente da Associação de Crédito e Assistência Rural (ASCAR/MG)
Maluly Neto	PFL	Advogado, Médico e Empresário	--
Edison Lobão	PFL	Advogado e Jornalista	--
Jonas Pinheiro	PFL	Médico Veterinário	Vice-Presidente, Sociedade Mato-Grossense de Medicina Veterinária, 1976-1980
Victor Fontana	PFL	Agricultor e Empresário.	--
Virgílio Galassi	PDS	Agropecuário	Presidente do Sindicato Rural de Uberlândia, 1958-1963; Vice-Presidente da FAEMG;
Amaury Müller	PDT	Economista e jornalista	--
José Egreja	PTB	Agricultor e Agroindustrial	--
Irma Passoni	PT	Professora	Vínculo com Movimentos Populares
Mauro Borges	PDC	Agropecuário e Militar	--
Aldo Arantes	PC do B	Advogado	--
Fernando Santana	PCB	Engenheiro Civil e Construtor	--

Fonte: BRASIL. ANC. Biografia dos parlamentares constituintes, 2014; BRASIL. ANC. Composição da Subcomissão VI-C, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.



Destes, segundo Pilatti (2008), oito constituintes pertenceriam ou manteriam posição ligada aos interesses representados pelos partidos de direita; quatro estariam ligados aos interesses representados pelos partidos de esquerda; e treze estavam ligados ao PMDB. A bancada do PMDB, nesse aspecto, era interpretada como sendo a que apresentava maior heterogeneidade interna no que se referia à temática agrária, se configurando com pequena vantagem conservadora sobre os pró-reformistas.

Segundo Pilatti (2008), a bancada do PMDB se dividia em: i) *conservadores*: Arnaldo Rosa Prata, Jorge Vianna Dias da Silva,³⁵ Rachid Saldanha Derzi e Roberto Cardoso Alves; ii) *moderados*: Ivo Mainardi e Santino Furtado; e iii) *progressistas ou pró-reformistas*: Benedicto Monteiro, Oswaldo Lima Filho, Raquel Capibaribe, Valter Pereira e Vicente Bogo. Assim, os principais nomes dos constituintes que seriam contrários a efetivação, de fato, da reforma agrária seriam: Arnaldo Rosa Prata, Jorge Vianna Dias da Silva, Rachid Saldanha Derzi, Roberto Cardoso Alves; Alysson Paulineli, Maluly Neto, Edison Lobão, Jonas Pinheiro, Victor Fontana, Virgílio Galassi, Mauro Borges e José Egreja.

Convém destacar também, considerando os dados informados na biografia dos constituintes (BRASIL. ANC. Biografia dos parlamentares constituintes, 2014), que, dos parlamentares integrantes da Subcomissão VI-C, 24% mantiveram ou mantinham de forma direta participação em atividade sindical, em entidades representativas de classe ou associativas ligadas ao setor agropecuário. Entre elas, foram identificadas: a Associação Brasileira dos Criadores de Gado Zebu (ABCGZ), a Sociedade Rural do Paraná, a Associação Paranaense dos Cafeicultores, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), a Sociedade Mato-Grossense de Medicina Veterinária, a Sociedade Mineira de Agricultura (SMA), a Associação de Crédito e Assistência Rural (ASCAR); a Federação da Agricultura do Estado de MG (FAEMG) e diversos Sindicatos Rurais.

Segundo o estabelecido na normativa instituída pelo Regimento Interno da ANC, os trabalhos da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária deveriam ser desenvolvidos num prazo de 45 dias. Este era o prazo para que o relator elaborasse o relatório fundamentado com o anteprojeto da matéria, apresentando-o à Comissão de Ordem Econômica. Assim, a primeira reunião da Subcomissão VI-C ocorreu no dia 07 de abril e os trabalhos, na Subcomissão, foram encerrados em 23 de maio de 1987.

No que tange à elaboração do anteprojeto, Pilatti (2008) sintetiza as propostas e subsídios apresentados pelos atores e pelas entidades envolvidas (QUADRO 03).

35 Convém esclarecer que Jorge Vianna Dias da Silva, natural de Ilhéus/BA, não é a mesma pessoa de Jorge Ney Viana Macedo Neves, natural de Rio Branco/AC, filiado ao Partido dos Trabalhadores e atualmente Senador eleito pelo estado do Acre para a 54ª e 55ª Legislatura.



Quadro 03 - Síntese das propostas apresentadas aos Constituintes que polarizaram pró-reformistas e conservadores

<i>Propostas da CNRA*</i>	<i>Propostas da UDR</i>
- subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de uma obrigação social, definida pelo atendimento simultâneo de quatro requisitos;	- a não vinculação do cumprimento da função social como possibilidade de desapropriação por interesse social
- desapropriação dos imóveis rurais que não cumprissem sua obrigação social, com pagamento da indenização em títulos da dívida pública;	- que a reforma agrária seja apêndice de uma política agrícola, na qual todos sejam estimulados a produzir, com um mínimo de garantias;
- imissão imediata da União na posse do imóvel declarado de interesse social para fins de desapropriação;	- que, na elaboração e execução da reforma agrária, a iniciativa privada seja chamada a participar e, na implementação dos assentamentos, tenham igualmente condições de efetuarlos, nas mesmas condições e com idêntica dotação dos órgãos públicos;
- estabelecimento de limite máximo para a propriedade rural privada;	- que os Constituintes visitem os assentamentos, antes de votarem esse tema;
- expropriação sumária de latifúndios inexplorados	- que a futura Constituição se consigne a garantia de vir a terra produtiva, em nenhuma hipótese ou a qualquer título a se sujeitar à desapropriação.

Fonte: Pilatti (2008); Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009). Organizado por: Alcione Talaska.

* A CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária - era composta por entidades como: ABRA, CONTAG, CPT e o MST. Suas propostas estavam alinhadas com o pensamento do MIRAD sobre a questão.

Das proposições, verifica-se que as propostas da UDR traziam diretrizes pouco articuladas sobre a questão – como também concluiu Pilatti (2008) –, mas enfatizavam que a propriedade produtiva não deveria ser desapropriada, ou seja, tendo produção, a propriedade seria intocável. Já as propostas da CNRA se mostraram mais incisivas no sentido de associar o direito de propriedade à sua obrigação social, inclusive, expropriando sumariamente os latifúndios.

Nesse processo, para a construção da primeira versão do Relatório da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, o deputado Oswaldo Lima Filho (relator) afirmou que foram consultados também representantes da Administração Pública, o Ministro da Reforma Agrária e do Desenvolvimento e entidades representativas de setores da sociedade rural, conforme Quadro 04.



Quadro 04 - Entidades, autarquias e seus representantes ouvidos na Subcomissão VI-C

<i>Autarquia/entidade</i>	<i>Representante</i>
Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário	Dante de Oliveira (ministro)
Associação Brasileira da Reforma Agrária – ABRA	Plínio Moraes Sampaio (diretor)
Federação de Agricultura do Estado de Minas Gerais	Antônio E. de Salvo (presidente)
Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural	Romeu de Figueiredo (presidente)
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	Ormuz Freiras Rivaldo (presidente)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Rubem I. da Silva (presidente)
Associação de Empresários da Amazônia	Ariosto Riva (dirigente)
Confederação Nacional da Agricultura – CNA	Flávio Brito (presidente)
Sociedade Rural Brasileira - SRB	Flávio Teles de Menezes (dirigente)
Confederação dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	José Francisco da Silva (presidente)
Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB	Roberto Rodrigues (presidente)
Comissão Pastoral da Terra – CPT	Ricardo Rezende (dirigente)
	Daniel Rech (dirigente)

Fonte: BRASIL. ANC. Relatório e Anteprojeto da Subcomissão VI-C, 08 maio 1987. Organizado por: Alcione Talaska.

No total foram realizadas 21 reuniões na Subcomissão VI-C, além de audiências públicas para debater as matérias e de visitas a assentamentos de Reforma Agrária, nas quais participaram um pequeno número de membros da Subcomissão, destacando-se aqueles considerados pró-reformistas, o que destoava da proposta da própria UDR que havia sugerido esta visita aos Constituintes. Segundo o relator, a área desapropriada visitada foi a do Engenho Pitanga, em Igarassu-PE, e, ainda por deliberação dos membros da Subcomissão, foi realizada também uma reunião em Araguaína/GO, com a Federação dos Trabalhadores Rurais e associados, momento em que puderam constatar o clima de violência e de tensão social instaurado na região.

Em 11 de maio de 1987, o relator, deputado pró-reformista Oswaldo Lima Filho, apresentou formalmente a segunda versão do anteprojeto aos membros da Subcomissão, mantendo a integralidade da redação do texto apresentado na primeira versão, alterando, tão somente, alguns trechos da sua fundamentação. O deputado fundamentou seu anteprojeto mencionando que Celso Furtado definia que a estrutura agrária deficiente, arcaica e obsoleta do país, constituía o mais sério obstáculo para as necessidades sociais e materiais da sociedade brasileira. E que a configuração da estrutura agrária, através do processo da modernização conservadora do campo, agravou ainda mais o problema agrário brasileiro. No campo, afirmou ele, “se multiplicam, por todo o País, sangrentos conflitos pela posse da terra” (BRASIL. ANC. Relatório e Anteprojeto da Subcomissão VI-C, 08 maio 1987, p. 06), que tem vitimado centenas de trabalhadores rurais. Assim, as linhas fundamentais do anteprojeto



apresentado mostrava uma harmonia com as propostas apresentadas pela CNRA. Tanto que do seu conteúdo central, pode ser destacado:

- a conceituação do direito de propriedade como obrigação social e seu cumprimento relacionado a 4 critérios observados de forma simultânea, entre os quais estavam o aproveitamento racional; a preservação do meio ambiente; as relações de trabalho e o limite de tamanho das propriedades da terra (100 módulos rurais);
- a instituição da imissão³⁶ de posse como consequência imediata da decretação da desapropriação por interesse social;
- a criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária;
- a exclusão dos imóveis menores de 3 módulos rurais dos planos de Reforma Agrária;
- a limitação da propriedade rural, a estrangeiros, em no máximo 3 módulos rurais;
- o estabelecimento de normas plurianuais de política agrícola;

A reação dos atores e das entidades representativas da “classe produtiva rural”, denominação utilizada por Ronaldo Caiado, foi imediata. O anteprojeto recebeu duras críticas, tanto dos constituintes conservadores, como do presidente da UDR e de entidades vinculadas à defesa dos grandes proprietários. O Jornal Folha de São Paulo, edição de 14 de maio de 1987, por exemplo, veiculou uma notícia na qual Ronaldo Caiado teria afirmado que a proposta do relator era “antiética, indecorosa, agressiva, arbitrária e só deve[ria] ter um destino: ‘o lixo’” (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 14 maio 1987, p.a4).

Nessa reportagem, Caiado teria afirmado que a futura Constituição não deveria definir a obrigação social do imóvel rural:

A futura Carta deve apresentar princípios, deixando para o Poder Judiciário sua interpretação. [...] o anteprojeto do deputado Lima Filho tem como objetivo abrir ‘um parêntesis na nova Constituição’ e implantar nesse espaço, o Estatuto da Terra. [...] o relator pretende que a nova Constituição dê ao Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) plenos poderes para legislar, desapropriar e ter a posse da terra ‘sem ouvir o Poder Judiciário’ (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 14 mai. 1987, p.a4).

Ainda segundo Ronaldo Caiado,

a classe produtora rural nunca viu ‘nada tão revanchista, tão odioso e tão arbitrário’ [...]. ‘Isto só podia sair da mente doentia de um homem que quer hoje transferir para 1987 os problemas [de] 1964’. [...]

36 A imissão da posse, nesse contexto, significa a execução da posse do imóvel desapropriado pela União.



‘vamos fazer deslocamento de massa’. [...] ‘O jogo nosso é como eles querem’. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 14 mai. 1987, p.a4).

Tais declarações repercutiram nos trabalhos da ANC, sendo condenada de forma oficial, por parlamentares integrantes da Subcomissão VI-C. O deputado Aldo Arantes, por exemplo, expressou:

O relatório representa um avanço em relação à legislação agrária atualmente existente no País. No entanto, consideramos um avanço moderado, bastante limitado, e nesse sentido, queremos aqui repudiar as declarações feitas pelo Presidente da UDR contra nosso Relator. Na forma, consideramos declarações desrespeitosas que expressam a intransigência dos latifundiários, dos grandes proprietários de terra, que não aceitam reforma agrária e, no mérito, é na verdade, uma demonstração cabal de que esses setores não querem nenhuma medida no sentido da democratização da posse da terra. (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 18 da Subcomissão VI-C, 18 maio 1987, p. 81).

Na reunião posterior (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 19 da Subcomissão VI-C nº 19, 19 maio 1987), o constituinte Amaury Muller (PDT – pró-reformista) formalizou moção de desagravo, em nome da Subcomissão, à pessoa do Relator pelas agressões sofridas. A moção foi posta em votação em plenário e aceita, mesmo tendo a ressalva dos constituintes Alysso Paulinelli (PFL - conservador) e Fernando Santana (PCB – pró-reformista), que afirmaram desconhecimento do fato.

Contudo, em virtude da reação dos conservadores, na reunião da Subcomissão do dia 19 de maio de 1987 também foi apresentado um anteprojeto substitutivo ao anteprojeto do relator, de autoria do constituinte conservador Armando Rosa Prata (PMDB), subscrito pelos peemedebistas Jorge Vianna Dias da Silva, Rachid Saldanha Derzi e Cardoso Alves. Essa nova proposta de anteprojeto, denominado de “substitutivo Rosa Prata” (ANEXO A), apresentou redução de 17 artigos em relação à proposta original. De forma geral, além da supressão dos artigos, três grandes mudanças foram identificadas em relação ao anteprojeto do relator:

- i)* Com relação ao Art.1º, foi substituída a expressão “obrigação social” por “função social” da propriedade, sendo excluída a “área máxima para a propriedade rural” (que era de 100 módulos rurais), como critério simultâneo para o seu cumprimento.
- ii)* Com relação à desapropriação dos imóveis rurais, o substitutivo Rosa Prata previa que uma lei complementar deveria dispor sobre a desapropriação das propriedades improdutivas, salvaguardando a indenização pelo preço justo (leia-se, de mercado), em dinheiro pelas benfeitorias e em títulos da dívida agrária pelas terras. Eliminava-se, portanto, a prerrogativa que possibilitava à União tomar pos-



se dos imóveis rurais mediante o pagamento do valor declarado no pagamento do Imposto Territorial Rural.

iii) Com relação à defesa do desapropriado, o anteprojeto substitutivo assegurava-a em sua plenitude, em prazos compatíveis, e inclusive, estabelecia a criação de Varas Especiais para resolver conflitos fundiários.

Esse substitutivo, segundo o próprio constituinte Rosa Prata, tinha como premissa e justificativa o atendimento de dois conceitos básicos, imprescindíveis, que eram “assegurar a garantia e tranquilidade da propriedade produtiva no Brasil, independentemente do tamanho” e “propiciar a promoção e o bem-estar social de todos aqueles que dela dependem” (BRASIL. ANC: Subcomissão VI-C. Ata da reunião n°.19, de 19 de maio de 1987, p. 102).

A entrega do parecer final do anteprojeto foi definida para ser realizada no dia 23 de maio. Nessa data seria realizada a apreciação e a votação do anteprojeto da matéria da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (BRASIL. Subcomissão VI-C. Ata da reunião n° 19, de 19 de maio de 1987). Foram realizadas duas reuniões: a primeira na manhã daquele sábado, na qual foi feita a leitura do parecer do relator sobre as emendas apresentadas; e a segunda, iniciada no período da tarde, quando o anteprojeto foi posto em votação, vindo a encerrar-se somente no início da noite do domingo, 24 de maio (BRASIL. ANC, Ofício n° 17/1987).

Na reunião do sábado de manhã, o relator Oswaldo Lima Filho comunicou que desde a apresentação de seu anteprojeto em 08 de maio, haviam sido apresentadas 277 emendas e que emitiu pareceres favoráveis a 30, pareceres favoráveis em parte a 9, pareceres considerando prejudicadas as emendas a 11, e pareceres contrários a 227 (BRASIL. ANC. Ata da reunião n° 20 da Subcomissão VI-C, 23 maio 1987).

No sábado à tarde, às 16h 08min, a votação foi iniciada, tendo como ordem de votação, o parecer e o anteprojeto do relator, admitindo-se, pedido de preferência para o substitutivo Rosa Prata, a ser examinado com prioridade pela Subcomissão, que, em caso de aprovação, encerraria o processo de votação, e se rejeitado, voltar-se-ia para a apreciação do anteprojeto do relator e às emendas (BRASIL. ANC. Ata da reunião n° 21 da Subcomissão VI-C, 23 maio 1987).

Tão logo os trabalhos iniciaram, tiveram que ser suspensos em vários momentos em virtude das tensas discussões entre os constituintes e manifestações vindas das galerias do Plenário. Esse ambiente tenso foi expresso por vários constituintes, como por exemplo, o deputado Amaury Muller, que afirmou existir “um clima de guerra” no plenário. No mesmo contexto, o próprio Relatório Final da Comissão, escrito pelo constituinte Oswaldo Lima Filho, inicia descrevendo que durante a sessão de votação “ocorrem sérios incidentes e tumultos generalizados, com aplausos e [vaias] das galerias, o que levou à suspensão [por] diversas vezes da Sessão” (BRASIL, Ofício n° 17/1987, p. 02).



Em grande parte, os tumultos e os distúrbios tidos durante a votação do parecer do relatório, se deveram: i) à possibilidade ou não da apreciação do anteprojeto substitutivo Rosa Prata, pois o regimento interno da ANC estabelecia a preferência para a votação do anteprojeto do relator; ii) ao não comparecimento do deputado Benedicto Monteiro (PMDB), o que acabou forçando um rearranjo de forças na composição dos constituintes titulares, isso, pois, o deputado faltoso, identificado como pró-reformista, era visto como o voto que colocava os constituintes favoráveis à reforma agrária em vantagem com relação aos conservadores.

Retomados os trabalhos, foram apresentadas inúmeras questões de ordem, sendo requerido o exame do substitutivo Rosa Prata. Tão logo, o presidente da Subcomissão, Senador Edison Lobão, colocou o pedido de preferência em votação, obteve-se a sua aprovação por treze votos. Logo após, pouco antes da chegada do deputado Benedicto Monteiro ao plenário,³⁷ o anteprojeto substitutivo foi posto em votação, também tendo sua aprovação por treze votos (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 21 da Subcomissão VI-C, 23 maio 1987).

Com a aprovação do anteprojeto Rosa Prata, os constituintes passaram a votar destaques ao substitutivo. A bancada pró-reformista, recomposta, conseguiu através da aprovação de vários destaques supressivos (por 13 votos a 12) retirar do texto a ser encaminhado à Comissão de Ordem Econômica, os artigos tidos como principais do substitutivo Rosa Prata. Desse modo, ao término da votação, o substitutivo, que originalmente possuía 7 artigos (ANEXO A), foi resumido a dois, mediante a supressão dos artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º.

Assim, em que pese todo o processo de embates e de debates relativos à temática da reforma agrária, o anteprojeto apresentado pela Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária à Comissão de Ordem Econômica, foi composto por somente dois artigos:

Art. 1º - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social.

Parágrafo Único – A função social da propriedade é cumprida quando:

- a) É racionalmente aproveitada;
- b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente;
- c) Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho;
- d) Propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem.

Art. 2º – A Justiça Federal criará Varas Especiais para resolver conflitos fundiários nas regiões de tensão social (BRASIL, Ofício nº 17/1987, p. 04).

³⁷ O retório final da Subcomissão indica que o deputado Benedicto Monteiro ingressou no Plenário do Senado às 2h e 51m da madrugada do domingo, restabelecendo, dessa forma, a composição original dos constituintes titulares (BRASIL, Ofício nº 17/1987, p. 02).



A sequência de fatos e eventos que levaram a esse final foi comentada pelo deputado Oswaldo Lima Filho. Segundo ele

a votação do requerimento de preferência, em favor do Substitutivo Rosa Prata, com prejuízo do anteprojeto do Relator nesta Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, além de constituir uma clara ofensa ao Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, foi processada em pleno tumulto, com as galerias apedrejando os Srs. Constituintes, e após a negativa absurda do Presidente, Constituinte Edison Lobão, em receber emendas ao dito substitutivo, apresentado junto com as emendas e desconhecido de grande parte do Plenário da Subcomissão (BRASIL. Ata da reunião nº 21 da Subcomissão VI-C, 23 maio 1987, p. 150).

Dessa forma, o deputado relator Oswaldo Lima Filho, asseverou, respaldado por vários constituintes, que esta votação, na Subcomissão VI-C, não honrava os Anais da Assembleia Nacional Constituinte. No mesmo tom, a deputada Irma Passoni (PT – pró-reformista), requereu que a Comissão de Ordem Econômica considerasse nula essa votação, não obtendo êxito.

3.3.2 Comissão da Ordem Econômica (COE)

Seguindo o andamento da matéria, conforme a Normativa Interna da ANC, a Comissão de Ordem Econômica deveria analisar o anteprojeto da Subcomissão temática. A Comissão que teve como seu presidente, o deputado José Lins (PFL - conservador), como vice-presidentes os constituintes Hélio Duque (PMDB – pró-reformista) e Albano Franco (PSDB - conservador) e como relator o senador Severo Gomes (PMDB - pró-reformista), instalou-se em 01 de abril de 1987, mas iniciou a análise dos anteprojeto de suas subcomissões no período de 27 de maio a 15 de junho de 1987. Sua composição totalizou 65 constituintes, distribuídos pelas siglas partidárias, conforme ilustrado no Quadro 05.



Quadro 05 – Composição da Comissão de Ordem Econômica, segundo as filiações partidárias de seus integrantes

<i>Partido Político</i>	<i>Integrantes titulares</i>
PMDB	Albano Franco; Dirceu Carneiro; Irapuã Costa Júnior; Márcio Lacerda; Rachid Saldanha Derzi; Severo Gomes; Antônio Carlos Franco; Benedicto Monteiro; Cardoso Alves; Expedito Júnior; Gabriel Guerreiro; Gerson Marcondes; Gidel Dantas; Gil César; Gustavo de Faria; Hélio Duque; Ismael Wanderley; Ivo Mainardi; Jorge Vianna Dias da Silva; José Ulisses de Oliveira; Luiz Roberto Ponte; Marcos Lima; Nyder Barbosa; Osvaldo Lima Filho; Paulo Zarzur; Percival Muniz; Raquel Capiberibe; Renato Johnsson; Rosa Prata; Santinho Furtado; Sergio Naya; Valter Pereira; Vicente Bogo; Virgildásio de Senna
PFL	Alysson Paulinelli; Antônio Ueno; Assis Canuto; Edison Lobão; Maluly Neto; Gilson Machado; Jalles Fontoura; Luis Marques; Jonas Pinheiro; José Lins; Lael Varella; Manoel Castro; Raquel Cândido; Rubem Medina; Victor Fontana
PDS	Delfim Netto; Myriam Portella; Roberto Campos; Virgílio Galassi
PDT	Amaury Müller; Luiz Salomão; Noel Carvalho
PTB	Jorge Egreja; Roberto Jefferson
PT	Irma Passoni; Vladimir Palmeira
PLiberal	Afif Domingos
PDC	Mauro Borges
PC do B	Aldo Arantes
PCB	Fernando Santana
PSB	Beth Azize

Fonte: BRASIL. ANC. Comissão de Ordem Econômica (COE), 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Destes, conforme destacou Pilatti (2008), 35,4% pertenciam aos partidos de direita (PFL, PDS, PTB e PDC), 12,3% aos partidos de esquerda (PDT, PT, PC do B, PCB e PSB) e 52,3% ao PMDB. Os parlamentares do PMDB integrantes da Comissão de Ordem Econômica dividiam-se em conservadores (50%), progressistas ou pró-reformistas (38,2%) e moderados (11,8%).

Após a análise do anteprojeto aprovado na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, o relator da Comissão de Ordem Econômica apresentou no dia 08 de junho de 1987 o seu substitutivo preliminar (ANEXO B). O conteúdo deste anteprojeto diferenciou-se do substitutivo Rosa Prata e também daquele, com somente dois artigos, apresentado à Comissão, se aproximando das propostas apresentadas pelo relator Osvaldo Lima Filho e vencidas na Subcomissão VI-C.

O anteprojeto substitutivo preliminar, tão logo foi apresentado, recebeu várias críticas de setores pró-reformistas e conservadores. Os constituintes pró-reformistas asseveravam seu desagrado, por exemplo, com relação a não especificação do limite da propriedade rural e da indenização da desapropriação não tomar por base o valor declarado pelo proprietário para fins fiscais. Os constituintes conservadores, por sua vez, reclamavam da similaridade do conteúdo do texto com aquele apresentado por Osvaldo Lima Filho.



Com isso, o relator foi forçado a apresentá-lo com uma nova redação em 12 de junho de 1987 (ANEXO B). Esta nova redação posta em votação trouxe alterações no sentido de buscar uma conciliação entre pró-reformistas e conservadores, muito embora, não agradasse os pró-reformistas, em minoria no plenário.

Em decorrência, conforme relatou Pilatti (2008), após a abertura da reunião de votação, iniciou-se uma estratégia de derrubada do novo substitutivo do relator, ou seja, os constituintes conservadores buscaram aplicar na Comissão de Ordem Econômica a mesma tática utilizada na Subcomissão VI-C, que era derrubar os anteprojatos dos relatores para aprovarem os próprios.³⁸

Em meio aos intensos embates e pressões,³⁹ por vezes, obrigando o presidente da Comissão a suspender a reunião, os conservadores apresentaram pedidos de preferência para emendas referentes à questão agrária, que em conjunto, possuíam, na essência, os pressupostos já destacados por Rosa Prata na Subcomissão VI-C. Em um desses momentos, por exemplo, conforme registrado em ata:

Nas galerias o tumulto se generalizou. Gritos, vaias, agressões verbais e mesmo cantorias e *slogans* repetidos por centenas de vozes, tumultuaram os trabalhos em Plenário. No calor das agressões verbais, sobem à tribuna alguns constituintes e arrancam o microfone que serviria para a leitura da emenda [...] Neste momento, instalou-se verdadeiro conflito entre os Membros da Mesa e alguns Constituintes, inclusive ocorrendo agressões físicas. [...] Objetos foram arremessados das galerias, com grave perigo para os que estavam à Mesa. O Senhor Presidente, no uso das prerrogativas regimentais, suspendeu a sessão [...] convocando os Constituintes para a continuação da mesma às onze horas do dia treze de junho e decidindo, de uma vez, pela proibição da entrada de visitantes às galerias (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 14 da COE, 12 jun. 1987, p. 14-15).

38 O Jornal Gazeta Mercantil, edição de 11 de junho de 1987, noticiou que o grupo conservador articulava-se para votar a ordem econômica. Segundo o editorial, “um grupo de vinte constituintes, entre eles Delfin Netto (PDS-SP), Roberto Campos (PDS-MT), Guilherme Afif Domingos (PL-SP), Roberto Cardoso (PMDB-SP) e Vitor Fontana (PFL-SC), definiu ontem a estratégia para a votação do projeto a ser apresentado sexta-feira pelo senador Severo Gomes (PMDB-SP) [...]. Foi uma reunião não muito longa, de menos de duas horas [...]. Com a filosofia [que] o Estado não deve interferir na iniciativa privada” (JORNAL GAZETA MERCANTIL. 11 jun. 1987, p. 08).

39 O contexto que envolvia esses embates e pressões foi veiculado pelo jornal O Globo, edição de 12 de junho de 1987, quando retratou que lavradores ocuparam a Câmara pela Reforma Agrária. Segundo o jornal, “vindos de todo o país, 500 trabalhadores rurais ocuparam ontem a Câmara dos Deputados para cobrar a reforma agrária e denunciar assassinatos cometidos no campo [...]. Hoje, durante a votação do anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e outras entidades esperam reunir pelo menos mil lavradores, que irão acompanhar a atuação dos parlamentares”. O editorial, destacou que os agricultores trouxeram cartazes e entoavam cânticos, porém poucos constituintes “se aproximaram do grupo para manifestar solidariedade, entre eles os Deputados Aldo Arantes (PCdoB-GO), Lysâneas Maciel (PDT-RJ), Benedita da Silva (PT-RJ), Milton Reis (PMDB-MG) – que lembrou o compromisso de Tranquedo Neves com a reforma agrária – e Oswaldo Lima Filho (PMDB-MG)” (JORNAL O GLOBO. 12 jun. 1987, p. 06).



Acalmados os ânimos mais fervorosos, na manhã do sábado, 13 de junho de 1987, a emenda do deputado Jorge Vianna Dias da Silva (PMDB – conservador), que visava a substituição integral do capítulo referente à reforma agrária do projeto substitutivo do Relator Severo Gomes, foi posta em votação, sendo aprovada por 36 votos favoráveis, 16 votos contrários e 9 abstenções.

De forma geral, pode ser destacado do Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (ANEXO B), constante no Anteprojeto aprovado pela Comissão da Ordem Econômica: i) a consideração, como requisitos para o cumprimento da função social, do aproveitamento racional da propriedade ou “em curso de ser” aproveitado racionalmente; ii) a referência à exigência de lei complementar regulamentando os processos administrativos e judiciais de desapropriação, e prevendo uma vistoria prévia para definir o cabimento da desapropriação; iii) o estabelecimento do limite de 3.000 hectares para que os processos de alienação ou concessão de terras públicas não dependessem de aprovação do Senado Federal; iii) o estabelecimento de uma política agrícola; iv) definição de área prioritária para a reforma agrária; v) a promoção de assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária e crédito rural, prioritariamente ao pequeno e médio produtor.

Durante os trabalhos da Comissão de Ordem Econômica, muitos constituintes manifestaram-se, alegando arbitrariedade do presidente da Comissão no encaminhamento das matérias e na não explicitação da matéria que seria votada, sendo que muitos, inclusive, se retiraram do plenário (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 14 da COE, 12 jun. 1987). Desse contexto, Pilatti (2008, p. 133) assim descreveu o desfecho: “a minoria progressista sucumbiu à realidade dos números que refaziam, a cada decisão, as regras do jogo. A garantir a vitória [dos conservadores], não apenas o fator numérico, mas os malabarismos regimentais de José Lins e Ulysses Guimarães”, presidente da Comissão da Ordem Econômica e presidente da Assembleia Nacional Constituinte, respectivamente.

O saldo desse processo pode ser interpretado como sendo uma grande vitória dos conservadores, pois foram novamente eliminados alguns instrumentos defendidos pelos setores pró-reformistas, no que tangia à redação da proposta do texto constitucional. Tanto que constituintes e entidades vinculadas ao patronato rural, como a UDR, comemoraram o texto aprovado e já iniciavam mobilizações para que o mesmo fosse mantido na Comissão de Sistematização. O deputado Cardoso Alves, por exemplo, declarou, utilizando-se da tribuna do plenário, que se congratulava

com o senador Constituinte Severo Gomes por S. Ex^ª. ter-se convertido ao nosso projeto. E quero que S.Ex^ª declare que o defenderá na Comissão de Sistematização e no plenário da Câmara dos Deputados, porque se S.Ex^ª o relatar, pois S.Ex^ª o adotou, a ele se obriga e se sujeita. Caso contrário, S.Ex^ª não poderá ser o Relator (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 14 da COE, 12 jun. 1987, p. 42).



Assim, no entendimento dos parlamentares constituintes contrários à reforma agrária, o anteprojeto defendia e assegurava o direito à propriedade rural, mesmo exigindo no seu uso o cumprimento da função social. Segundo Cardoso Alves, o anteprojeto aprovado, fruto do trabalho de 40 membros da Comissão, “evita, afasta, nega, recusa foros de força de transferência de domínio, ao ato meramente declaratório de interesse social, garante o recurso judicial ao senhor proprietário” (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 14 da COE, 12 jun. 1987, p. 42).

3.3.3 Comissão de Sistematização (CS)

A disputa sobre a redação do texto relativo à questão agrária prosseguiu, conforme o Regimento Interno da ANC, para a Comissão de Sistematização (CS) que deveria apresentar o projeto de Constituição, a ser submetido ao Plenário da ANC. Esta Comissão, integrada por 93 constituintes, foi presidida pelo senador Afonso Arinos (PFL - conservador), tendo o deputado Bernardo Cabral (PMDB - moderado) como relator. Segundo Pilatti (2008), a composição da Comissão de Sistematização mantinha a superioridade numérica de parlamentares ao PMDB e PFL, conforme a Tabela 02.

Destes, Pilatti (2008) asseverou que 38,7% eram considerados progressistas ou pró-reformistas, 11,8% eram considerados moderados e 49,5% eram considerados conservadores. Destaque ao PMDB, que na composição dessa Comissão apresentou a maioria de seus parlamentares (57,1%) como sendo pró-reformistas, pesando, então, à bancada do PFL (24 parlamentares) a definição da maioria conservadora na Comissão. Contudo, a vantagem conservadora não garantia vantagem absoluta, uma vez que se somados os moderados aos pró-reformistas, estes alcançariam a maioria. Assim, o que se configurou na Comissão de Sistematização foi que “a correlação de forças entre os blocos chegava perto do equilíbrio, ao contrário do que se dava no Plenário e se dava nas Comissões e na maioria das Subcomissões Temáticas” (PILATTI, 2008, p. 168).



Tabela 02 – Composição da Comissão de Sistematização, por filiação aos partidos políticos

Partido Político	Número de parlamentares integrantes titulares
PMDB	49
PFL	24
PDS	6
PDT	3
PTB	3
PT	2
PLiberal	1
PDC	1
PC do B	1
PCB	1
PSB	1
PMB	1
TOTAL	93

Fonte: Pilatti (2008, p. 167). Organizado por: Alcione Talaska.

O início dos trabalhos na Comissão de Sistematização ocorreu em 26 de junho de 1987, quando o relator apresentou a primeira versão do seu projeto de Constituição, enquanto resultado da compatibilização das matérias apresentadas nas Comissões Temáticas (BRASIL. ANC. Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização, 26 jun. 1987).

No que era referente à Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, estavam redigidos 10 artigos, sendo suprimido o texto do Art. 41 que constava na versão apresentada pela Comissão de Ordem Econômica. Assim, o texto referente ao tema agrário seguia a contento dos conservadores, porém o clima de mobilização de ambos os lados, pró-reformistas e conservadores, mantinha-se em evidência, ambos objetivando a prevalência de suas propostas na Comissão de Sistematização.

No dia 11 de julho, por exemplo, os contrarreformistas realizaram uma expressiva manifestação pública contra a reforma agrária em Brasília, no sentido de pressionar os constituintes, tendo, segundo a imprensa, agregado o número de aproximadamente 30 mil pessoas.⁴⁰ Por outro lado, setores pró-reformistas, utilizando dos preceitos do regimento interno da ANC, apresentaram duas ementas populares à Constituinte, que juntas somavam mais de um milhão de assinaturas de eleitores.⁴¹ Esse embate

40 Segundo o Jornal do Brasil, edição de 12 de junho de 1987, “mais de 30 mil pessoas participaram, ontem, em Brasília, da passeata organizada pela União Democrática Ruralista – UDR – para pressionar a Comissão de Sistematização da Constituinte contra avanços no projeto de reforma agrária”. Segundo o texto, “nenhum parlamentar participou da marcha ruralista. Apenas o deputado Rosa Prata (PMDB-MG) compareceu, mas constringido, alegou que estava só de passagem. Caiado, ao contrário, era todo entusiasmo: ‘Estamos mostrando que temos poder de arregimentação e esperamos uma Constituição justa para colocar o país no caminho da paz, advertia, enquanto 70 cavaleiros formavam a comissão de frente da passeata’” (JORNAL DO BRASIL. 12 jul. 1987, p. 05). Os produtores rurais, ainda segundo o jornal, seguiam em táxis e “pomposas” camionetes sob o seco calor de Brasília.

41 Essas emendas, que tiveram a CONTAG, a ABRA, a CPT, a CUT e o MST como entidades responsáveis pela organização, figuraram entre as mais representativas encaminhadas à Assembleia, tendo, em conjunto, cerca



entre os setores conservadores e progressistas, manifestado enquanto organização em forma de representatividade e pressão em razão de suas demandas, evidencia o processo contraditório, movido por interesses divergentes, que dialeticamente, configuram e reconfiguram a conformação da sociedade no espaço-tempo, e, do mesmo modo, explicita o poder dos latifundiários.

Essa versão do projeto, entretanto, conforme afirmou Pilatti (2008), desde sua apresentação, já era considerado um rito necessário para cumprir exigências do regimento interno da ANC, permitindo, desse modo, o início da nova fase do processo constituinte, com apresentações de emendas e elaboração de substitutivos. Destaca-se que, por meio de entendimento partidário, ficou estabelecido que na Comissão de Sistematização, seriam apresentados dois projetos substitutivos elaborados pelo relator: o primeiro, receberia emendas dos constituintes; e o segundo, seria posto em votação.

Assim, no dia 26 de agosto de 1987, o relator apresentou o seu primeiro substitutivo ao projeto de Constituição, contendo parecer sobre as emendas apresentadas pelos constituintes e sobre as emendas populares. Essa versão do projeto de Constituição do relator, que ficou conhecido por “Cabral I”, no que tange à Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, não agradou os setores pró reforma agrária e, principalmente, os conservadores. No geral, o projeto substitutivo (APÊNDICE B) mantinha a estrutura do projeto apresentado anteriormente, mas modificava o conteúdo de alguns artigos delegando à legislação posterior a regulamentação, por exemplo, da fixação de requisitos para o cumprimento da função social, dos valores da indenização das terras e benfeitorias desapropriadas, da forma de insuscetibilidade da desapropriação dos pequenos e médios imóveis rurais e da política habitacional rural. Dessa forma, o projeto substitutivo do relator, não mantinha a proposição, aprovada na Comissão da Ordem Econômica (ANEXO B), que só seriam desapropriadas propriedades com terras improdutivas, em zonas prioritárias, com justa e prévia indenização em dinheiro (Art. 34), não mais garantindo, dessa forma, o direito de propriedade aos imóveis rurais em curso de se tornarem racionalmente aproveitados (Art. 33). Fato que gerou, imediata reação dos conservadores.

Para a UDR, o projeto “Cabral I” trazia em seu conteúdo proposições que haviam sido superadas nos trabalhos da Comissão da Ordem Econômica. Ronaldo Caiado chegou a afirmar, mais uma vez, que o “o substitutivo de Bernardo Cabral [deveria] ir ‘para o cesto do lixo’ e [que iria] organizar um ‘levante nacional’, unindo cidade e campo para mostrar que ‘são inaceitáveis os absurdos incluídos no capítulo sobre reforma agrária’” (JORNAL DO BRASIL, 28 ago., 1987, p. 03).

de 1 milhão e 200 mil assinaturas que solicitavam que, na construção do Projeto de Constituição, fossem consideradas proposições vencidas na Subcomissão VI-C e na Comissão de Ordem Econômica. (BRASIL. ANC. Emendas Populares apresentadas à CS, 1987).



As principais críticas da UDR em relação ao “Cabral I” centravam-se no Art. 248. O qual, em sua interpretação, possibilitaria a imissão imediata da posse da terra, ou seja, a execução da posse do imóvel desapropriado pela União mediante ou independente de parecer do Poder Judiciário sobre o cumprimento ou não da função social. Isso porque o Poder Judiciário teria o prazo máximo de 90 dias para proferir decisão, em caso do não cumprimento do prazo, a desapropriação estaria chancelada. Na prática, segundo Dreifuss (1989, p. 194), a imissão imediata da posse da terra, “conferia ao INCRA o poder de desapropriação, antes de a justiça [Poder Judiciário] pronunciar a respeito da terra ser produtiva ou não”.

Para Ronaldo Caiado, esse artigo, acrescido da não definição dos critérios de cumprimento da função social, se configuraria em “barbaridades jurídicas que agride[riam] o direito de propriedade, o Judiciário e o produtor rural”, e, portanto, ele buscava articular os produtores rurais contra as medidas, trabalhando “na Constituinte para derrotá-las”. A UDR, nesse contexto, queria “ver executada a proposta do deputado Jorge Vianna [Dias da Silva] – que ‘[seria] novamente apresentada – garantindo que a ‘função social da terra assegu[rasse] ao produtor rural a propriedade’” (JORNAL DO BRASIL, 28 ago. 1987, p. 03).

Nesse contexto, e seguindo as prerrogativas definidas para os trabalhos da Comissão de Sistematização, o relator apresentou, em 18 de setembro de 1987, o seu segundo Substitutivo, denominado de “Cabral II” (APÊNDICE B). Com relação à Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, o substitutivo apresentou poucas modificações em relação ao “Cabral I”, especificamente, acrescentou 2 artigos, que tratavam da promoção de políticas públicas e incentivos fiscais para as atividades agropecuárias (Art. 219 e Art. 220). Estes artigos, em sua essência, estavam presentes no Anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica, em preposição do deputado Jorge Vianna Dias da Silva (PMDB – conservador) e haviam sido suprimidos no “Cabral I”.

Em seu conteúdo global, o texto do “Cabral II” também não agradou nem os conservadores, nem os pró-reformistas. Conforme análise do constituinte Haroldo Lima (PCdoB – pró-reformista), o texto do segundo substitutivo do Relator, sacrificava a democratização da propriedade da terra. Por meio de discurso na tribuna da Comissão de Sistematização, no dia 24 de setembro, Haroldo Lima, afirmou que prevalecendo o texto do “Cabral II”, a reforma agrária não teria futuro no Brasil:

A reforma agrária é golpeada aqui, Sr. Presidente, em nível vergonhoso, porque o Estatuto da Terra do regime militar prevê a imissão da terra numa situação muito mais avançada do que a que está prevista no substitutivo do regime democrático que supostamente estamos vivendo. Esse, um substitutivo que é uma carta aberta de uma das teses mais reacionárias da burguesia brasileira recente e do capital estrangeiro, da privatização (BRASIL. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da CS, v.2, 24 set. 1987, p. 50).



Entre os pontos polêmicos do “Cabral II”, que contrastavam os interesses dos conservadores e dos pró-reformistas, estavam:

- i) o atrelamento da função social ao “uso da propriedade” (proposição dos conservadores) ao invés do atrelamento da função social ao “direito da propriedade” (proposição dos pró-reformistas): essa contraposição foi destacada no Jornal Gazeta Mercantil, edição de 10 de novembro de 1987: “para a esquerda, aceito esse dispositivo, o proprietário rural poderia deixar de produzir e alegar que, por não existir uso, a desapropriação seria ilegal”. Já para os conservadores, tal dispositivo asseguraria “que o produtor rural poderia suspender seu trabalho por problemas temporários de política agrícola governamental e acabar desapropriado” (JORNAL GAZETA MERCANTIL, 10 nov. 1987, p. 06).
- ii) a desapropriação das terras produtivas: os pró-reformistas interpretavam esse dispositivo “com desconfiança”, pois “restariam penas as terras incultiváveis para a reforma agrária” (JORNAL GAZETA MERCANTIL, 10 nov. 1987, p. 06).
- iii) a supressão do prazo de 90 para a imissão da posse pela União e o direito do proprietário recorrer à justiça (proposição dos conservadores), ao invés da imissão imediata da propriedade (proposição dos pró-reformistas).
- iv) a forma de indenização da propriedade em caso de desapropriação: os pró-reformistas “pretend[iam] manter [o] pagamento em dinheiro”, enquanto, setores conservadores buscavam alguma forma para “a devolução da terra ao proprietário” (JORNAL GAZETA MERCANTIL, 10 nov. 1987, p. 06).
- v) o limite do tamanho das propriedades insusceptíveis de desapropriação: os conservadores buscavam incluir a insuscetibilidade aos imóveis com menos de 2.000 hectares, enquanto os pró-reformistas possuíam proposições para a insuscetibilidade de imóveis com menos de 500 hectares na região Norte e 200 hectares no restante do país.

Para o processo de votação,⁴² considerando que o texto apresentado no “Cabral II” não agradava as partes, havia a necessidade de construir soluções consensuais, superando impasses. Assim, houve uma rearticulação parlamentar e empresarial, fazendo surgir um bloco parlamentar suprapartidário, que viria a ser, posteriormente, conhecido como “Centrão”.⁴³

Nessa fase, conforme destacado por Pilatti (2008, p. 181), no que se referia à Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, muito “mais do que polarização,

42 O processo de votação na Comissão de Sistematização, englobando todas as matérias, iniciou-se no dia 24/09/1987 e findou-se em 18/11/1987. Assim, a Ata da 32ª reunião extraordinária teve duração de praticamente dois meses.

43 Segundo Pilatti (2008, p. 153), o “Centrão” foi embrionado por meio da “mobilização da bancada conservadora do PMDB, autodenominada Centro Democrático”. Sua atuação, se estabeleceu, principalmente, com a integração de outros parlamentares na busca da alteração do Regimento Interno da ANC, após a aprovação do Projeto de Constituição “A” na Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte.



prevaleceu a construção de um acordo, para a decepção da UDR e do PT”. Construíram-se, com o início do processo de votação das matérias relacionadas à questão agrária, em 10 de novembro de 1987, acordos para aprovação e retiradas de emendas, no sentido de satisfazer minimamente ambos os lados, pró-reformistas e conservadores.

No processo de votação foram apresentados destaques para Emenda Popular organizada pela CONTAG, a ABRA, a CPT, a CUT e o MST, e esta acabou sendo impugnada por visar substituir na integridade o projeto “Cabral II”. Com referência ao conteúdo do segundo substitutivo do relator foram apresentadas emendas para os artigos 209, 211, 212 e 220, que em virtude dos acordos estabelecidos, obtiveram aprovação (BRASIL. ANC. Ata da 32º reunião extraordinária de votação da CS, v. 3, 10 nov. 1987).

Ao artigo 209, pelo lado dos pró-reformistas, foi reintroduzida a definição e a simultaneidade de critérios para o cumprimento da função social, contudo, para que a emenda fosse aprovada, foi acatada a solicitação para a supressão de um dos requisitos, o limite da propriedade como parâmetro (nova redação no Art. 215 do Projeto de Constituição “A” – APÊNDICE B). Ao artigo nº 211, foi apresentada emenda pelo deputado Nelson Friedrich (PMDB – pró-reformista), objetivando a sua supressão, o que foi feito. Ao artigo nº 212, foi apresentada emenda, pelo deputado Giovanni Masini (PMDB - moderado) que previa a supressão da previsão da execução da posse do imóvel desapropriado, com prazo máximo de 90 dias, conforme interesse da UDR. A emenda apresentada foi contestada, mas foi aprovada (nova redação no Art. 220 do Projeto de Constituição “A” – APÊNDICE B). Acerca do artigo nº 220, foi solicitada a sua exclusão, o que foi alcançado com 75 votos favoráveis e apenas 01 contrário.

Nesse processo, algumas emendas mantiveram a contraposição entre pró-reformistas e conservadores. Entre estas, a emenda protocolada por José Egreja (PTB – conservador) que objetivava a substituição do artigo nº 215, destacando que a política agrícola deveria ser planejada e executada com a garantia da participação efetiva dos setores da produção, da comercialização, do armazenamento e dos transportes. Contrário a esse pensamento, o constituinte José Genuíno (PT – pró-reformista) afirmou que a aceitação dessa emenda permitiria “que essa política agrícola [fosse] traçada de acordo com o grande complexo agroindustrial, que são exatamente os grandes interesses rurais, os grandes interesses industriais, que são vinculados com a grande propriedade da terra” (BRASIL. ANC. Ata da 32º reunião extraordinária de votação da CS, v. 3, 10 nov. 1987, p. 206). No final, José Egreja acabou acatando a sugestão do constituinte Fernando Henrique Cardoso (PMDB – pró-reformista) para adicioná-la ao artigo nº 219, obtendo, desse modo, a aprovação, por 3 votos (Nova redação no Art. 226 do Projeto de Constituição “A” – APÊNDICE B).

Outra emenda que também provocou polarização entre as partes foi ocasionada



pelo pedido de destaque do constituinte Haroldo Lima (PC do B) para a modificação do artigo 217 do segundo substitutivo do relator. Essa emenda, originalmente apresentada por Aldo Arantes (PC do B), pretendia limitar a área máxima dos imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação, num sentido claro e objetivo, de não tornar desapropriáveis as propriedades com menos de 200 hectares, com exceção para aquelas localizadas na região Norte do Brasil, cujo limite deveria ser 500 hectares, protegendo, desse modo, o pequeno e médio proprietário da cooptação realizada pelos latifundiários, no sentido destes induzirem a “ideia de que a reforma agrária se volta[ria] contra todo e qualquer tipo de propriedade” (BRASIL. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da CS, v. 3, 11 nov. 1987, p. 210). Nesse mesmo contexto, o constituinte Ademir Andrade (PMDB – pró-reformista), que também foi autor de uma emenda com teor similar, asseverou

o que observamos, desde o início, desde que a Constituinte começou a trabalhar é a manipulação do entendimento dos trabalhadores rurais por uma entidade denominada União Democrática Ruralista, que se tem apresentado diante do povo brasileiro como defensora do produtor rural. Na verdade, tal entidade esconde atrás desta capa [...] seu desejo de manutenção do *status quo*, o desejo de quem quer, de fato, a continuidade da política agrícola que sempre foi desenvolvida pelo Governo brasileiro, totalmente voltada para o setor exportador e sem, portanto, beneficiar a Nação como um todo (BRASIL. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da CS, v. 3, 11 nov. 1987, p. 211).

Essa tentativa de assegurar e de tranquilizar os pequenos e os médios proprietários começou a ruir à medida que um próprio constituinte pró-reformista, o deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB), fundamentou seu ponto de vista:

Sr. Presidente, a emenda do Constituinte Aldo Arantes peca pelo empirismo, quando pretende dividir o País em duas partes [...]. É uma fixação arbitrária que não deve constar no texto constitucional. Acredito que este País só chegará à democracia quando fizer a reforma agrária. [...] só tornaremos este país desenvolvido, justo, com uma reforma agrária voltada para um plano global, respeitando-se as peculiaridades de cada região. (BRASIL. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da CS, v. 3, 11 nov. 1987, p. 211).

Nesse contexto, o destaque acabou sendo votado e rejeitado, permanecendo o texto original que estabelecia a insuscetibilidade dos pequenos e médios imóveis rurais, cujas definições dependeriam de lei subsequente (Nova redação no Art. 220 do Projeto de Constituição “A” – APÊNDICE B).

Nesse ponto, de interesse primordial ao nosso tema de análise, convém assinalarmos que, desde o primeiro anteprojeto de constituição apresentado na



Subcomissão VI-C, havia a preocupação de se estabelecer mecanismos para proporcionar assistência técnica, extensão rural e facilitar o crédito rural para os “pequenos agricultores” ou para os “pequenos produtores rurais”. Note-se, a utilização desses termos nas proposições não tinha nenhuma intenção de estabelecer uma tipologia de classificação das propriedades rurais em razão de seu tamanho, forma de utilização ou em face, ou não, da possibilidade de desapropriação, tal como o Estatuto da Terra havia definido para o minifúndio, a propriedade familiar, os latifúndios e a empresa rural.

A preocupação em se estabelecer essa proposição na Constituinte foi originada, à medida que, como recém-comentado, a UDR pregava a ideia de que representava todos os produtores rurais, traduzindo, dessa forma, ao imaginário, a suposição de que a reforma agrária poderia colocar em risco o direito de propriedade, quaisquer fossem os tamanhos dos imóveis rurais. Na verdade, conforme discursou o constituinte Percival Muniz (PMDB – pró-reformista),

acontece é que esse raciocínio dos latifundiários tem sido utilizado para assegurar não a propriedade dos pequenos e médios produtores, mas para impedir a realização da reforma agrária nos latifúndios. [...] é uma manipulação, fazem maquiagem no latifúndio, e queremos as coisas claras. Queremos deixar absolutamente claro quem é o alvo da reforma agrária e quais são aqueles que não devem ser objeto da reforma agrária. (BRASIL. ANC. Ata da reunião nº 18 da Subcomissão VI-C, 18 maio 1987, p. 88).

No processo para tentar desfazer essa amarra, elucidando o texto constitucional para que os pequenos e médios proprietários entendessem que não deveriam preocupar-se quanto à desapropriação⁴⁴ (tanto quanto os latifundiários), e em virtude da questão envolvendo as indefinições acerca da aprovação ou não do limite da propriedade, os constituintes pró-reformistas mobilizaram-se e conseguiram incluir no texto constitucional a insuscetibilidade da desapropriação da pequena e da média propriedade. De modo que, na apresentação do primeiro Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (APÊNDICE B), elaborado por Bernardo Cabral, já estava incluída essa proposição (art. 253), que resgatava parte do texto do I PNRA.

Uma vez interposta no Projeto de Constituição, essa proposição contendo uma tipologia, na verdade, parcial (pois, não englobava a totalidade das propriedades rurais, em referência aos imóveis rurais de qualificação diferentes à pequena e à média propriedade), manteve-se no texto constitucional até a promulgação da Constituição, estando vigente até os dias atuais.

Assim, é oportuno destacar, que a grande propriedade e o latifúndio não foram foco de caracterização, ficando ausentes no texto constitucional. O que existiu foi

44 Nas próprias mobilizações organizadas pela UDR em Brasília, no sentido de pressionar os constituintes, número significativo de participantes eram pequenos e médios proprietários.



a tentativa por parte dos pró-reformistas de estabelecerem o tamanho máximo da propriedade, na qual seria estabelecido que o seu excedente ficaria sujeito à desapropriação por interesse social (ideia defendida desde a Subcomissão VI-C).⁴⁵ Essa tentativa, no entanto, acabou, através da imposição das forças contrarreformistas na Assembleia Constituinte, caminhando para o sentido inverso, numa clara vitória dos setores conservadores e contrarreformistas. Quis-se estabelecer quem ou o que deveria ser desapropriado, mas acabou-se estabelecendo quem ou o que não deveria ser desapropriado.

Assim, mesmo que nesse contexto pontual do capítulo referente à reforma agrária a vitória foi dos setores conservadores, a aprovação do Projeto de Constituição “A”, na Comissão de Sistematização, não representou para estes grandes conquistas, ao contrário, no contexto geral dos temas abordados, a “festa foi dos progressistas” (PILATTI, 2008, p. 180). Com referência a esse resultado, Dreifuss (1989, p. 193) também destacou que o “encaminhamento dado pela Comissão de Sistematização à questão agrária [...] deixava a desejar, aos olhos dos proprietários de terra. Eram muitas as questões em pauta e o presidente da UDR, Ronaldo Caiado, previa uma ‘convulsão’ no país”.

Os conservadores, diante desse contexto, buscaram uma reorganização, uma contraofensiva, no intuito de reformular o Regimento da ANC para redefinir os conteúdos que estavam presentes no Projeto de Constituição “A”. Emergia, assim, o “Centrão”, que “com uma avalanche de assinaturas”, fez com que a esquerda se rendesse “à ululante expressão do descontentamento majoritário”, passando a fazer “a defesa da expressão minoritária, alicerçando-a na afirmação de que a minoria parlamentar representava a maioria da sociedade” (PILATTI, 2008, p. 202).

3.3.4 Plenário e Comissão de Redação

Essa contraofensiva se realizou através da proposição e aprovação da alteração do regimento interno da ANC, por meio da Resolução nº 03, de 05 de janeiro de 1988, que tornou possível a apresentação de novas emendas e substitutivos integrais a partes do projeto no plenário. Desse modo, conforme relatou Dreifuss (1989, p. 194), em certo momento do andamento das votações na Comissão de Sistematização, a UDR e os setores conservadores passaram a compor a estratégia de centrar esforços na “batalha no plenário, onde o ‘Centrão’ teria melhor presença que na Comissão de Sistematização”, que era vista como um “espelho a refletir imagens distorcidas”.

Segundo a referida Resolução, os substitutivos e emendas apresentados teriam

⁴⁵ Tal proposição pode ser ilustrada pela emenda apresentada pelo constituinte Expedido Júnior (PMDB), que tinha como justificativa a “extinção da grande propriedade latifundiária”, ao mesmo tempo que assegurava “explicitamente, a propriedade dos médios e pequenos proprietários” (BRASIL. ANC. Emenda CS01718-8 ao Projeto de Constituição da CS, de 02 jun. 1987).



preferência automática, não necessitando a sua colocação em votação para que a preferência prevalecesse. Uma vez apresentados e colocados em votação, os substitutivos seriam aprovados se alcançassem o *quórum* de maioria absoluta (280 votos); caso não alcançassem, a votação seria repetida em 24 horas; e, se, mesmo assim, não fosse alcançada a aprovação, seria colocado em votação o Projeto de Constituição original, o Projeto de Constituição “A”, aprovado na Comissão de Sistematização.

Em 13 de janeiro de 1988, o “Centrão” apresentou um substitutivo (APÊNDICE C) ao título da Ordem Econômica, que remetia alterações ao capítulo constitucional que tratava sobre a Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária. Esse substitutivo resgatava, conforme proposições conservadoras anteriores: i) a subordinação do uso da propriedade da terra no cumprimento da função social, caracterizada pelo cumprimento de quatro requisitos, entre os quais, não figurava o limite da propriedade (art. 216); ii) a indenização em dinheiro pelas benfeitorias e a manutenção da indenização das propriedades por preço justo, por meio de títulos de dívida agrária, assegurando processo administrativo ao proprietário (art. 217); iii) a insuscetibilidade da desapropriação dos pequenos e médios imóveis rurais e da propriedade produtiva, limitando, nesse caso, somente a desapropriação da parte improdutiva desta (art. 217); iv) a elaboração de lei complementar para regulamentar os processos de desapropriação (art. 218) e a aquisição de propriedade rural por estrangeiros (art. 222); v) a normatização de que imóveis rurais com menos de 5.000 hectares não precisariam depender de previa aprovação do Congresso Nacional para a alienação ou concessão (art. 219), ante 500 hectares do Projeto de Constituição “A”; vi) a participação efetiva dos setores de produção, comercialização, armazenamento e transporte na definição da política agrícola e de reforma agrária (art.221) (BRASIL. ANC. Emenda Substitutiva 2P02043-1 ao Projeto de Constituição da CS, de 13 jan. 1988 – APÊNDICE C).

Conforme o novo regimento da ANC, tal substitutivo tinha a preferência no processo de votação, em prejuízo ao Projeto de Constituição “A”, elaborado na Comissão de Sistematização. O processo de votação das propostas do texto constitucional e das emendas foi iniciado em 27 de janeiro de 1988 e teve sua conclusão em 22 de setembro do mesmo ano, quando da aprovação do Projeto de Constituição “D” (APÊNDICE C).

O contexto histórico, político e social desse período manteve como característica as fortes pressões e mobilizações em torno das matérias a serem apreciadas, muito em virtude da realidade agrária vivida no país, em que conflitos e contradições marcavam o dia-a-dia no campo. Assim, tanto os setores conservadores, capitaneados pela atuação da UDR, quanto os setores e entidades pró-reformistas, buscavam alternativas para influenciarem os constituintes. A UDR manteve pessoas em Brasília para realizarem *lobby*. Segundo Dreifuss (1989, p. 208),



os uderristas recebiam análises diárias sobre as votações na Constituinte, preparadas pela central de computação da entidade. Nestas análises, os parlamentares eram classificados em três categorias [...] ‘amigo’ (o que sempre votou a favor da iniciativa privada), ‘indefinido’ (aquele que mostra um voto oscilante ou comparece pouco às sessões) e ‘inimigo’ (o que nunca votou com as teses privatizantes).

A partir dessa classificação, a UDR definia os parlamentares que seriam alvos do *lobby*. Os “‘tradicionais defensores’ das teses da entidade receberam cartas de estímulo e pedidos formais; os ‘simpatizantes’ foram visitados por diretores da UDR, designados especialmente para essa tarefa; [...] e os ‘adversários’ foram enfrentados no plenário”. O fato é que até mesmo os ‘inimigos’ das proposições defendidas pela UDR receberam ou foram alvo de algum tipo de *lobby*, isso, pois, nessa etapa da Constituinte, a UDR “não considerava ninguém como ‘causa perdida’” (DREIFUSS, 1989, p. 208).

Em contraposição, alguns setores pró-reformistas, como a CUT, o PT e sindicatos, “elaboraram e afixavam cartazes em que qualificavam de traidores do povo os membros do *Centrão* [...] divulgavam suas fotografias, endereços e telefones dos respectivos gabinetes e escritórios” (PILATTI, 2008, p. 233, grifo do autor).

O contexto, dessa forma, era de tensão entre os constituintes. Nos primeiros meses de 1988, os conservadores, que pretendiam modificar o texto aprovado na Comissão de Sistematização, procuravam reverter o quadro desfavorável criado dentro e fora da Constituinte. Dreifuss (1989, p. 209), relatou que o líder uderrista identificava “uma ação orquestrada de uma microminoria”, que espalhavam cartazes pelo país, classificando como “‘inimigos do povo’, os constituintes que votaram contra as propostas defendidas pela esquerda”. Assim, ele “passou a centrar seus ataques no PT, na CUT e na Comissão Pastoral da Terra” e traçou como meta a aprovação, no plenário da Constituinte, conforme proposições conservadoras, do “artigo 218 do Capítulo da Ordem Econômica, que tratava do direito de propriedade rural e da função social dos imóveis rurais, dois dos pontos mais caros à entidade” (DREIFUSS, 1989, p. 209).

No mês de abril de 1988, conforme Dreifuss (1989) a realização do *lobby* político foi fortalecida por Ronaldo Caiado, isso, pois, no início de mês seguinte iria ser posto em votação a proposta de reforma agrária do “*Centrão*”, que agradava à UDR. Assim, Caiado procurou

Flávio Telles de Menezes, da SRB; Roberto Rodrigues, da Organização das Cooperativas do Brasil; o deputado do PFL mineiro Allyson Paulinelli, da CNA; e o coordenador da Frente Parlamentar da Agricultura, deputado Rosa Prata (PFL-MG). Os cinco montariam a ‘estratégia de convencimento’ dos constituintes, para que o direito



de propriedade da terra não fosse subordinado ao cumprimento da função social, como tinha sido aprovado pela Comissão de Sistematização. O segundo alvo da UDR era obter da Constituinte um pronunciamento explícito a respeito da não desapropriação da propriedade produtiva. (DREIFUSS, 1989, p. 209).

Em 04 de maio de 1988, o substitutivo do “Centrão”, com referência ao texto da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, foi colocado em votação. Nesse momento histórico, a UDR levou milhares de militantes para acompanhar a votação do Capítulo da Reforma Agrária, muitos deles, utilizando-se de senhas e convites falsificados, ocupavam grande parte das galerias do plenário. Tanto que se verificou, conforme discurso do constituinte Aldo Arantes (PCdoB), que “os proprietários de terras [estavam ocupando] as galerias e os trabalhadores, a juventude e os professores [tinham] dificuldades de assim fazer”. Arantes protestou: “estou fazendo aqui uma denúncia [...] os trabalhadores não conseguem ter acesso às galerias. Porém quando se trata da UDR, a permissão é concedida” (BRASIL. ANC. Ata da 262º Sessão, 04 maio 1988, p. 129).⁴⁶

Durante os pronunciamentos dos constituintes, as galerias do plenário se manifestaram por diversas vezes. Após o encerramento da votação, o projeto substitutivo do “Centrão” foi rejeitado, foram 248 votos favoráveis, não perfazendo a maioria absoluta, de 280 votos, necessária para a aprovação.⁴⁷ Diante dessa rejeição e seguindo o regimento interno da ANC, tal substitutivo deveria ser posto novamente em votação no dia 05 de maio, o que ocorreu. Contudo, mais uma vez, o substitutivo não obteve a aprovação, faltaram 43 votos para que se atingisse a maioria absoluta dos votos.⁴⁸

Por conseguinte, conforme o regimento da ANC, por o substitutivo do “Centrão” não ter sido aprovado, o Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização seria colocado em votação. Nesse momento, “para contornar [o] momento crítico, os quadros do PMDB tiveram que sair a campo, juntamente com os uderristas, para vetá-lo” (DREIFUSS, 1989, p. 211). O resultado foi que o projeto foi rejeitado por obter somente 129 votos favoráveis, ou seja, 151 votos a menos do que o exigido para sua aprovação.⁴⁹ Tão logo o resultado foi proclamado, “os uderristas que se haviam frustrado com a perda anterior, ficaram eufóricos com o resultado” (DREIFUSS, 1989, p. 211). Isso, pois, os embates não haviam terminado ali.

Esse impasse, decorrente da rejeição do substitutivo e do Projeto de Constituição

46 Tal fato, também foi destacado como estratégia da UDR para pressionar os parlamentares. Segundo Dreifuss (1989 p. 140), ainda durante o processo de votação na Comissão de Sistematização, a UDR “mostrava o seu estilo, ao comprar, por 300 cruzados, cada uma das mais de 400 senhas destinadas a camponeses, para assistir às votações [...] Com isso, a entidade garantia a presença de 600 representantes no Congresso”.

47 Ver: BRASIL. ANC. Ata da 262º Sessão, 04 maio 1988, p. 123.

48 Ver: BRASIL. ANC. Ata da 263º Sessão, 05 maio 1988, p. 130.

49 Ver: BRASIL. ANC. Ata da 263º Sessão, 05 maio 1988, p. 134.



da Comissão de Sistematização, fez com que o presidente da ANC estabelecesse o prazo de 48 horas para que o relator, Bernardo Cabral, elaborasse uma nova proposta de texto para o capítulo. Conforme justificativa de Ulysses Guimarães (presidente da ANC), em casos da existência de “‘buracos’ sobre textos singulares ou qualquer preceituação autônoma – artigo, alínea ou parágrafo – [passava-se] ao exame da matéria posterior. Todavia, isso não pode[ria] ser feito quando se trata de capítulo”. Dessa forma, “a Constituinte só votar[ia] o texto ou os textos apresentados pelo Relator ou pela maioria absoluta” no dia 10 de maio de 1988, uma terça-feira. Para a elaboração da sua proposta, o relator deveria considerar como base “o texto do ‘Centrão’, o da Sistematização, todas as emendas, todos os destaques, tudo o que [tinha] sido, enfim, apresentado ao Capítulo III do Título VII”, não introduzindo qualquer modificação, isto é, valendo-se “da matéria existente a respeito do assunto” (BRASIL. ANC. Ata da 263° Sessão, 05 maio 1988, p. 137).

Passado o tempo estabelecido, o relator, Bernardo Cabral, apresentou seu novo texto (APÊNDICE C), numa tentativa de compatibilizar as proposições do Projeto Substitutivo do “Centrão” e do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Em relato de seu trabalho para a construção da proposta do Capítulo, Cabral chegou a afirmar, antes da votação, de que haveria “quase uma unanimidade” em torno do texto, em virtude de acordos firmados com os líderes dos setores conservadores e pró-reformistas (BRASIL. ANC. Ata da 264° Sessão, 10 maio 1988, p. 170).

O conteúdo do texto elaborado por Cabral, resultado de todo o processo de discussões em torno do Capítulo constitucional referente à reforma agrária, foi considerado limitado, moderado e um retrocesso em relação aos preceitos normativos que regiam as questões relativas à reforma agrária no país até o momento, leia-se Estatuto da Terra. Contudo, conforme pronunciamento dos constituintes, era o que podia ser feito no momento, em virtude das circunstâncias.

Tal ponto de vista foi, inclusive, destacado por Fernando Henrique Cardoso momentos antes do início da votação, no dia 10 de maio de 1988. Fernando Henrique Cardoso, constituinte eleito pelo PMDB e considerado pró-reformista por Pilatti (2008), em virtude de suas posições na constituinte, relatou que havia sido invertida a expectativa em torno das deliberações acerca da reforma agrária na ANC. Para ele:

O Brasil todo esperava e ainda espera que esta Constituição [...] permita um país [...] democrático. E no exato momento em que a questão mais tradicional da reformulação da vida econômica e social brasileira vai ser discutida [...] não somos capazes de fazer um texto que repita sequer o que os militares fizeram. Envergonha-nos que tenhamos que defender um texto tão tímido; e mais, que a defesa desse texto encontre ainda óbices por parte daqueles que querem dele excluir um parágrafo, sem o qual o grande esforço feito para permitir algum progresso na questão agrária estará estancado. (BRASIL. ANC. Ata da 264° Sessão, 10 maio 1988, p. 168).



Assim, para o constituinte Fernando Henrique Cardoso, foram perdidos “meses a fio para repor na Constituição o que estava no Estatuto da Terra”, mas nem isso foi conseguido. O texto em votação, para Cardoso, remeteria as deliberações para a lei ordinária, pois estavam resolvendo pela omissão, transferindo para a “Lei complementar [o] procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo judicial de desapropriação (BRASIL. ANC. Ata da 264ª Sessão, 10 maio 1988, p. 168).

Os conservadores consideravam a proposta apresentada pelo relator como favorável. Contudo, o entendimento era para que a pressão e o *lobby* fossem exercidos no sentido da supressão de parte do Art. 219 (APÊNDICE C), cujo texto, tornava a pequena e a média propriedade e a propriedade produtiva insusceptíveis de desapropriação, mas que, no seu parágrafo único garantia “tratamento especial à propriedade produtiva”, estabelecendo a necessidade da fixação de “normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância [permitiria] a sua desapropriação, nos termos do artigo 218”.

Conforme Dreifuss (1989, p. 211), nessas pressões de última hora, realizadas entre a divulgação do texto do relator e o momento da votação, tudo valeu: “visitas às casas dos parlamentares, telefonemas de deputados estaduais, prefeitos e vereadores; o empenho de membros do governo e ex-ministros; e, já com a sessão em andamento, o envio de sugestivos bilhetinhos”.

No plenário, a estratégia dos conservadores não foi de apresentar emenda substitutiva ao artigo, mas foi trabalhar para que ficasse garantida a possibilidade da votação em separado da expressão “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do artigo 218”, constante no Art. 219. Para os conservadores, capitaneados pela UDR, era necessário defender a “empresa produtiva”, mas esta proposição, conforme fundamentou o constituinte Bonifácio de Andrada (PDS) inventava

uma fictícia função social, que não está nos outros artigos da Constituição, para impedir os homens do campo de trabalhar para o nosso progresso, construindo alimentos para o Brasil, atormentando-os e atemorizando-os com mecanismos antidemocráticos geradores da intranquilidade, insegurança e instabilidade, o que dificultará a economia nacional. (BRASIL. ANC: Ata da 264ª Sessão, em 10 de maio de 1988, p. 169).

Nesse contexto, colocado em votação o texto do Capítulo elaborado pelo relator, o resultado proclamado foi o da aprovação com 528 votos favoráveis, 4 contrários e 4 abstenções. Com referência ao destaque para votação em separado do parágrafo único do Art. 219, os parlamentares constituintes pró-reformistas tentaram impugná-lo, por entenderem que, de acordo com o Regimento Interno da ANC, em caso de “buraco negro”, não caberia pedido de destaque, devendo ser respeitado o texto



produzido pelo relator. O presidente da ANC, Ulisses Guimarães, justificou seu entendimento que seria cabível o pedido de destaque e o colocou em votação.

O relator, Bernardo Cabral, interpretando uma possível mutilação no conteúdo constitucional, alertou: “na hora em que se retirar a parte final do parágrafo único, esta Casa vai cometer uma mutilação jurídica que envergonhará os nossos brios de Constitucionalistas [...] viemos pra cá para corrigir equívocos do passado e vamos reproduzi-los muito mais sérios” (BRASIL. ANC: Ata da 264ª Sessão, em 10 de maio de 1988, p. 183).

Mesmo com a tentativa do relator em elucidar os constituintes, o resultado da votação acabou por suprimir a expressão em destaque, configurando-se, assim, o texto final que tratava da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e que passaria pela Comissão de Redação e viria a ser promulgado (APÊNDICE C). Votaram 267 parlamentares a favor da supressão, 253 contrários e houve 11 abstenções.

Tão logo, os resultados foram conhecidos

Caiado ficou exultante. Com ele, os não menos eufóricos Roberto Rodrigues, da Organização das Cooperativas Brasileiras e Flávio Telles de Menezes, da Sociedade Rural Brasileira, puxaram o Hino Nacional, acompanhados pelos uderistas que enchiam as galerias do Congresso e pelos deputados que haviam assegurado aquele desfecho. (DREIFUSS, 1989, p. 212).

Ainda, em tentativas frustradas, nas votações de segundo turno, os parlamentares pró-reformistas buscaram, através da apresentação de emenda supressiva, a eliminação do texto que impedia a desapropriação de propriedades produtivas (inciso II do Art. 218), mas os setores conservadores, bem organizados, vetaram a modificação.

Em defesa da propriedade, os partidos de direita reconstituíram sua coesão e o PMDB voltou a se dividir ao meio, com ligeira vantagem conservadora. A decisão [de vetar a supressão] sacramentava o retrocesso na questão agrária que marcara o primeiro turno. A mobilização do patronato rural, capitaneada pela UDR e ativa até o último minuto das deliberações sobre seus interesses, confirmava-se como a melhor sucedida do *partido da ordem* em todo o Processo Constituinte. (PILATTI, 2008, p. 301, grifo do autor).

Assim, o texto aprovado, com a supressão, trouxe implicações para a interpretação jurídica dos artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal⁵⁰ promulgada em 05 de outubro de 1988. Isso porque, os conservadores conseguiram aprovar a

50 Os artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal eram, respectivamente, os artigos 218, 219 e 220 da proposta apresentada e colocada em votação no Plenário da ANC.



supressão da parte do parágrafo que justamente elucidava sobre a desapropriação em caso do não cumprimento da função social da propriedade.

Art. 184 - 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.

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

§ 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.

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

§ 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.

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

Art.185 - 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 artigo 218)

Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os 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. (BRASIL. ANC. Ata da 264º, em 10 de maio de 1988, texto tachado no original)

Sobre este aspecto, Marés (2010, p. 194-195), foi enfático ao afirmar que a intenção dos constituintes parecia condicionar o exercício do direito de propriedade aos interesses sociais, ao cumprimento da função social, contudo, “maquinações de constituintes ruralistas introduziram a produtividade para confundir mais uma vez o



conceito de função social”. Para o autor, a Constituição Federal definiu, com clareza, que a inobservância da função social possibilitaria a desapropriação, “não fosse uma penada de última hora, que introduziu [e modificou] um artigo, o de nº 185, duplamente enganoso”.

Para Marés (2003, p. 218), como os ruralistas (eufemismo de latifundiários), não podiam

desaprovar claramente o texto cidadão, artilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juizes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto, letra morta[...]. A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça ‘graus e exigências’.

Assim, os recuos no texto constitucional, que trata da questão agrária, se estabeleceram, além das exigências para a desapropriação-sanção (Art.184), a abrangência e possibilidades de interpretação do Art. 185, que, para Marés (2010, p. 195), possui “margem para interpretação [...] tão larga que comporta qualquer ideologia”.

Segundo o autor, esse artigo da Constituição poderia dar margem à interpretação de que as pequenas e médias propriedades e as produtivas não precisariam cumprir sua função social, ou ainda, que estas somente não poderiam ser desapropriadas para fins de reforma agrária. Enfim, diferentemente da clareza da norma estabelecida pelo Estatuto da Terra, que visava extinguir o minifúndio e o latifúndio (BRASIL. Lei nº 4.504/1964, Art.16º), a interpretação do texto constitucional construído no final da década de 1980 recaiu ao Poder Judiciário, que vem

invariavelmente, [...] impedindo a reforma agrária pelo só fato da discussão da produtividade da terra, mantido os índices estabelecidos há 40 anos, ainda antes da revolução verde, como se o artigo 185 fosse o dispositivo baliza de toda política agrícola, agrária e fundiária da Constituição de 1988. (MARÉS, 2010, p. 195).

O que se verifica desse contexto histórico, político e econômico é que os setores conservadores, vinculados aos grandes proprietários de terras, garantiram a inclusão de pontos específicos nos dispositivos da Constituição Federal. Estes, aparentemente não trariam grandes implicações, pois, os princípios e as declarações gerais para a realização da reforma agrária estavam garantidos no seu texto. Contudo, uma vez aliados à interpretação conservadora do Poder Judiciário, estas inclusões pontuais atravancam a reforma agrária no Brasil.



Segundo a AGU (2012, p. 12), a Constituição Federal

caminhando para trás, substituiu os conceitos de latifúndio e minifúndios, que continham carga valorativa, pelas referências impessoais à pequena [e] média [...] propriedade, deixando de fazer menção à limitação das áreas de imóveis rurais. Mais do que isso, imunizou da desapropriação a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva. [Fazendo, mais] uma vez o povo [ficar] com a declaração geral de princípios e as elites rurais com a força concreta da Lei.

A regulamentação disso tudo, entretanto, conforme destacado por Marés (2003), ficou protelado para a elaboração de legislações complementares, nas quais a caracterização do que seriam as áreas produtivas e improdutivas e, propriamente, a qualificação das propriedades quanto ao seu tamanho deveriam ser realizadas.

Nesse aspecto, por conseguinte, o contentamento do líder da UDR com o desfecho do processo de debates e definições da ANC tornou-se notório. Segundo Dreifuss (1989, p. 212), Ronaldo Caiado teria afirmado: “Agora, temos condições de escrever a política agrária que será seguida pelo país para suprir a fome da população, sem clima de conflito nas áreas produtivas”.

Desse modo, analisamos, na sequência, o contexto no qual foi realizada a regulamentação do texto constitucional relativo ao Capítulo III do Título VII da Constituição Federal, como também o conteúdo das normas que estabeleceram conceitos e tipologias importantes para a interpretação da realidade agrária brasileira pós 1988.



4 INTERPRETAÇÃO DAS ESTRUTURAS AGRÁRIA E FUNDIÁRIA – O ARCABOUÇO CONCEITUAL PRESENTE NA LEGISLAÇÃO ATUAL

Com a Constituição Federal de 1988, o sistema conceitual para a interpretação da estrutura agrária e fundiária do país, apresentados no texto do Estatuto da Terra, sofreram alterações. Alguns conceitos e definições elaborados na década de 1960 – e utilizados, portanto, pelo Poder Público por mais de 20 anos – acabaram sendo substituídos ou simplesmente não mais utilizados. O texto constitucional passou a utilizar novas terminologias, deixando de utilizar ou não mais se referindo a conceitos e definições como os de módulo rural, minifúndio e latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração.

A Constituição Federal de 1988, no que confere ao agrário brasileiro, reservou o *Capítulo III - Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária* do *Título VII – Da ordem econômica e financeira* para estabelecer regramentos. Note-se, que o título desse Capítulo III poderia ser descrito de outra forma, se considerada a essência dos conceitos envolvidos. Isso porque, bastaria a afirmação “Capítulo III - Da Política Agrária”, uma vez que o conceito de agrário é mais amplo e engloba o agrícola, o pecuário, o fundiário e as relações que compõe a realidade agrária.⁵¹

O conteúdo desse capítulo remete, então, à política agrária compreendida de uma forma mais ampla, mas que se especifica segundo as seguintes questões: à desapropriação por interesse social (Art. 184); à insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária (Art.185); ao cumprimento da função social pelas propriedades rurais (Art. 186); ao planejamento e execução da política agrícola (Art.187); à destinação de terras públicas e devolutas (Art.188); à titulação ou concessão de uso de imóveis em projetos de reforma agrária (Art.189); à aquisição e arrendamento de propriedades rurais por pessoa estrangeira (Art.190); e ao usucapião de propriedades rurais (Art.191).

O texto constitucional ao tratar do agrário brasileiro, conforme comentado anteriormente, não definiu conceitos para as formas de classificação dos imóveis rurais, apenas explicitou no Art. 185 a existência da pequena e da média propriedade rural, como também da propriedade produtiva. A tarefa de definir essas conceituações ficou a cargo da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, realizado através da promulgação da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e da disciplinarização do rito sumário do processo de desapropriação para fins de reforma agrária, através da Lei complementar n. 76, de 06 de julho de 1993.

51 O agrário contempla, conforme Silva (1993), todas as atividades e relações de produção que caracterizam o espaço agrário: as estradas, as relações de serviços ligados ao campo, as linhas de crédito agrário, a produção, a comercialização e a industrialização da produção agropecuária, além de todo o complexo fundiário que sustenta estas relações. Dessa forma, o agrário possui em si, características da estrutura agrícola e da estrutura fundiária, que se restringem a aspectos mais específicos da realidade agrária.



4.1 O processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária

No período marcado entre a Constituinte 1987-1988 e a aprovação das leis que regulamentaram os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, a realidade agrária brasileira mantinha a característica da concentração fundiária, dos conflitos de luta pela terra e se intensificavam as ocupações de terras improdutivas. Esse contexto foi relatado por José Silva Gomes, fundador da ABRA e presidente do INCRA em 1985, como sendo caracterizado por uma “escalada de violência” no campo, e, ao “contrário da matança dos anos anteriores, [...] a contrarreforma busca[va] atingir [também] dirigentes sindicais, sacerdotes, advogados trabalhistas e líderes que [apoiavam] os camponeses (SILVA, 1994, p. 179).

Também nesse período, é importante destacar que a UDR teve sua imagem seriamente atingida pela associação de sua sigla ao assassinato de Chico Mendes⁵², fazendo-a sair “do páreo, trocando o brilho do papel principal pelo lugar de coadjuvante na grande peça empresarial” (DREIFUSS, 1989, p. 278).

Essa situação, fez com que Ronaldo Caiado concorresse à eleição presidencial de 1989 (pelo PSD), objetivando, por conseguinte, fortalecer a entidade para as disputas eleitorais de 1990, que elegeriam os parlamentares Congressistas para o mandato 1991-1995. Como Ronaldo Caiado não foi eleito presidente da República (obteve 0,68% dos votos), acabou lançando candidatura ao Congresso Nacional, sendo eleito deputado federal pelo estado de Goiás.⁵³

Em função desses acontecimentos, a atuação da UDR foi fragilizada. Conforme afirmações de Vigna (2001, p. 10), a perda da representação da UDR⁵⁴ se estabeleceu durante o processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo, através da desarticulação nacional das forças conservadoras e de uma “série problemas judiciais e [...] acusações de [incentivo a] atividades paramilitares contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra”, proporcionando às

outras organizações que disputavam o mesmo espaço político, como a CNA (Confederação Nacional da Agricultura – organização tradicional, conservadora, que agrega médios e grandes produtores rurais) e a SRB (Sociedade Ruralista Brasileira – organização

52 Chico Mendes foi um influente ambientalista, com reconhecimento internacional. Foi um dos fundadores do PT e presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no Acre. Era defensor das reservas extrativistas e ideólogo de que a reserva extrativista era a reforma agrária do seringueiro. Seu assassinato ocorreu na noite de 22 de dezembro de 1988 a mando do fazendeiro Darly Alves, representante local da UDR (MILANEZ, 2013).

53 Sobre essa conjuntura, Regina Bruno, ao visitar a UDR, analisando sua ação política, ideológica e representativa, assinalou que “é certo que o patronato rural e agroindustrial não apoiou as pretensões de Caiado para presidência da República, mas nunca descartou um lugar para a UDR junto às elites agrárias e nem deixou de considerá-la parceira e representativa dos seus interesses” (BRUNO, 1996, p. 85).

54 Segundo o próprio site da UDR, a entidade acabou sendo desativada entre 1994 e 1996, sendo, posteriormente, reativada no final da década de 1990 (UDR, 2014).



pecuarista tradicional, de perfil conservador), ocuparam o lugar da UDR. (VIGNA, 2001, p. 10).

Mesmo com a constatação da existência de atividades paramilitares, os poucos conflitos vivenciados naquela realidade (1988-1993), envolvendo questões de luta pela terra e assassinatos, eram, de fato, solucionados. Sendo, por conseguinte, raras as condenações, que, se aconteciam, recaíam “sobre figuras isoladas, sem atingir a poderosa organização mandante” (SILVA, 1994, p. 179).

Assim, enquanto estatísticas de conflitos no campo, envolvendo a luta pela terra, o trabalho escravo e desentendimentos entre grandes proprietários e trabalhadores rurais, o relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) do ano de 1992, demonstrou, trazendo dados do período 1989-1992, que o número de envolvidos chegou a abranger mais de meio milhão de pessoas anualmente. A Tabela 03 ilustra a dimensão do problema.

Tabela 03 – Brasil: Conflitos no campo entre 1989 a 1992

Ano	1989	1990	1991	1992
Número de Conflitos	601	466	453	433
Assassinatos	66	79	54	46
Pessoas envolvidas	594.060	559.218	554.202	185.996
Hectares conflitivos	14.480.254	13.835.756	7.037.722	5.692.211

Fonte: CPT, 1992. Organizado por: Alcione Talaska.

Esses conflitos em muito se estabeleciam, pois, nessa época, o agrário brasileiro se configurava, segundo Silva (1994): *i*) com cerca de 10% dos maiores imóveis rurais ocupando 79% das terras; *ii*) com 64% dos imóveis rurais sendo considerados minifúndios; *iii*) com apenas 30% da área total dos imóveis rurais sendo exploradas; *iv*) com o Índice de Gini da concentração da posse da terra chegando a 0,849, quando o valor 1 (um), significaria concentração absoluta; e *v*) havendo “forte presença de grupos econômicos dos setores bancário, industrial e agropecuário, acumulando reservas de terra, (85%) consideradas legalmente latifúndios” (SILVA, 1994, p. 180).

Nesse contexto, ainda se configurava a face neoliberal do capitalismo no Brasil, na qual o sistema de produção agropecuária engendrava um modelo de dependência e subordinação da economia brasileira, dentro do contexto internacional do capitalismo, aos grandes centros financeiros mundiais (PRADO JUNIOR, 1984). Essencialmente, como destacado por Fernandes, Welch e Gonçalves (2012), a participação de pequenas e grandes propriedades nesse processo, se conforma, historicamente, desde o período colonial, com as pequenas unidades produzindo principalmente para o mercado interno e as grandes unidades produzindo e enviando *commodities* para o exterior, razão pela qual, a partir da década de 1990, “o investimento estrangeiro aumentou e os nomes de transnacionais sediadas nos EUA entraram no vocabulário



comum: Cargil, Bunge, Monsanto e Syngenta” (FERNANDES; WELCH, GONÇALVES, 2012, p. 35).

Também, a partir de 1990, com a atuação de agências de regulação financeiras internacionais no país, favoreceu-se a aquisição de terras por parte de empresas transnacionais e por capitalistas agrários que não possuíam um papel, tão somente, de especulação, mas, propriamente, de ocupação produtiva de *commodities*. A aquisição dessas terras, marca a tendência globalizatória das empresas do setor de produção agropecuária, através da territorialização das corporações transnacionais para vários países, inclusive ao Brasil e, enquanto componente do processo dialético do desenvolvimento histórico das sociedades, marca, da mesma forma, uma acirrada disputa territorial, geradora de novas e diferentes conflitualidades no campo (FERNANDES, 2008).

Em face disso, e ainda agravando o contexto da concentração fundiária e da luta pela terra de trabalho, no início da década de 1990, havia a inoperância do Poder Executivo Federal em levar adiante processos de desapropriação de terras para fins de reforma agrária. Isso em decorrência, justamente, da falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, o que ocasionava, como demonstrado pela CPT (1992, p. 31), a recusa por parte de “juizes de alguns estados [em] julgar ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária”.

Assim, o contexto histórico, político e econômico vivenciado após a publicação do texto constitucional manteve os embates em torno da aplicação de ações para a reforma agrária. Durante o período de quase 5 anos (1989-1993), conforme afirmou Cunha Filho (2012, p. 05), procurador chefe do PFE-INCRA,⁵⁵ “os adversários da reforma agrária lograram impedir a regulamentação dos dispositivos constitucionais e, conseqüentemente, paralisar as atividades expropriatórias do governo federal”.

Nesse contexto, no Congresso Nacional, Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) (APÊNDICE D) foram criadas para identificar e apurar os conflitos de terras existentes no país. Na primeira dessas CPIs criadas (Requerimento nº 228/1988), por exemplo, o Ministro da Agricultura, Iris Rezende, prestou depoimento no dia 17 de maio de 1989 e solicitou que, para que os problemas agrários fossem solucionados, seria “urgente e indispensável colaboração do Poder Legislativo na aprovação da lei complementar e mais outras leis ordinárias” no sentido de “disciplinar e regulamentar conceitos fundiários tratados genericamente pela nova Constituição brasileira” (BRASIL. Relatório nº 03/1990, da CPI de Requerimento nº 228 de 1988, 1990, p. 5071).

Desse modo, diante dos depoimentos e das constatações tidas ao longo dos trabalhos da CPI, na reunião do dia 23 de agosto de 1990, foram aprovadas

55 Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (PFE/INCRA).



recomendações para que fosse criada uma “comissão especial, encarregada de elaborar e encaminhar, em caráter de urgência”, dois projetos de lei: *i*) um, estabelecendo “procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária”; e, *ii*) outro, revisando o Estatuto da Terra aos novos dispositivos constitucionais (BRASIL. Relatório nº 03/1990, da CPI de Requerimento nº 228 de 1988, 1990, p. 5.075).

Nesse contexto, ainda na legislatura 1987-1990, alguns projetos de lei para a regulamentação do texto constitucional foram apresentados, porém não chegaram a ser debatidos e ficaram paralisados. Entre eles, haviam: a proposição PLP nº 71/1989⁵⁶ do deputado Amaury Muller (PDT) que foi arquivada e posteriormente desarquivada e transformada na Lei Complementar nº 76/1993; as proposições PLP nº 132/1989⁵⁷ e PL nº 3303/1989⁵⁸ do deputado Antonio Marangon (PT) que foram arquivadas; e a proposição PL nº 4795/1990⁵⁹ do deputado Sigmaringa Seixas (PSDB) que foi apensado ao PL nº 11/1991 (comentado na sequência).

Na legislatura seguinte, os debates em torno da regulamentação do texto constitucional sobre a reforma agrária foram postos em destaque, sendo seu texto final aprovado e sancionado no ano de 1993. Cabe destacar que nesse período o país viveu uma crise política: as proposições iniciais acerca da regulamentação do Capítulo III, do Título VII, da Constituição Federal de 1988 foram apresentadas no governo de Fernando Collor de Melo, e em razão do seu *impeachment*, foram concluídas no governo de Itamar Franco.⁶⁰

A crise política instaurada no Poder Executivo Federal, espalhou-se também ao Legislativo, de modo que, aliada “à mobilização dos atores sociais favoráveis a reforma agrária – que, ao contrário do ocorrido na Assembleia Nacional Constituinte, não radicalizaram em suas propostas – propiciaram a aprovação da Lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93” (CUNHA FILHO, 2012, p. 05).

A Lei Agrária e o rito sumário da desapropriação, nesse aspecto, só foram postos em discussão e aprovados em razão do estabelecimento de acordos políticos e da preocupação com os acontecimentos referentes ao *impeachment* de Fernando Collor de Melo, o que fracionou a união política dos setores conservadores, possibilitando aos setores pró-reformistas maior coesão, favorecendo a tramitação do processo legislativo (BUDÓ, 2008; AGU, 2012).

A mobilização dos atores sociais, no sentido de superar os entraves vivenciados na Constituinte e de avançar na construção de uma proposta de lei que resultasse

56 Ver projeto e tramitação em: BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 71/1989, 13 mar. 1989.

57 Ver projeto e tramitação em: BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 132/1989, 09 ago. 1989.

58 Ver projeto e tramitação em: BRASIL. Projeto de Lei nº 3.303/1989, 14 ago. 1989.

59 Ver projeto e tramitação em: BRASIL. Projeto de Lei nº 4.795/1989, 16 abr. 1990.

60 O governo de Fernando Collor de Melo vigorou de 15 de março de 1990 a 02 de outubro de 1992 e o governo de Itamar Franco, de 29 de dezembro de 1992 a 01 de janeiro de 1995.



em alterações na realidade agrária do país, se realizou por meio da organização dos parlamentares e setores pró-reformistas no que, posteriormente, se convencionou a ser chamado de “núcleo agrário”, dentro da sigla do PT, mas que incluía apoiadores. Isso foi possível, pois entre os parlamentares eleitos para a legislatura 1991-1995 estavam presentes deputados que eram trabalhadores rurais e que viam na participação dos movimentos sociais do campo, uma importante forma para construir suas proposições.

Esse contexto é destacado por assessores técnicos da bancada do PT que atuavam na área da política agrária na Câmara dos Deputados Federais (CDF) e que vivenciaram o processo de debates em torno da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Ribeiro (2009), na elaboração da sua dissertação de mestrado, transcreveu trechos das entrevistas realizadas com esses assessores.

Segundo um assessor:

As derrotas e algumas vitórias episódicas [na constituinte], [foram fundamentais para] a articulação da sociedade civil, não só das organizações dos trabalhadores, mas também das ONGs [Organizações não governamentais]. Passaram a se articular aqui no parlamento, pós-constituinte, para intervir nesse tema agrário. Tanto para fazer avançar a reforma agrária como a mobilização por políticas agrícolas, resistir contra o latifúndio etc. E com o fortalecimento e ampliação da bancada do PT, ganhou vigor e, também, o fortalecimento do MST, enfim... [...] os próprios movimentos sociais passaram a produzir parlamentares, que vinham defender os temas do agrário. (RIBEIRO, 2009, p. 86).

Outro assessor relatou:

Tínhamos já a experiência da época da constituinte, de ter que enfrentar a UDR. Então iríamos pela primeira vez, organizadamente [...], enfrentá-la no campo institucional e enfrentar mais do que a UDR: enfrentar o patronato rural, que sempre dominou de braçadas aqui [no Congresso] [...]. E tínhamos que nos fazer respeitar [...] como uma bancada com propostas... Um dos primeiros projetos apresentados foi pelo ex-deputado Marangon, logo depois que promulgou a constituinte, aí [...] teve mais 89 [e 1990] [...]. A estratégia foi recuperar o projeto que regulamentava a Lei Agrária, esse foi um dos primeiros grandes pontos de pauta na época [...]. (RIBEIRO, 2009, p. 88).

Em que pese essa maior organização dos parlamentares pró-reformistas e da disputa política e ideológica existente, o que se verificou, nesse processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais, foi certa negociação em torno do que comporia o texto das Leis. Diferentemente do verificado nas fases da Assembleia



Nacional Constituinte, também não havia tamanha pressão vinda da sociedade sobre os parlamentares – no sentido da aprovação ou não das emendas e projetos apresentados –, seja por meio de manifestações populares, seja pela ocupação das galerias do Plenário.

Durante os momentos decisivos do processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais, por exemplo, chegou a ser organizada uma vigília num dos auditórios do parlamento, onde participaram representantes da CNBB, CUT, MST, CONTAG, partidos políticos, entre outros. Contudo, nos momentos de discussão e votação, as galerias do Plenário permaneciam vazias por determinação do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Ibsen Pinheiro. Nesse contexto, as palavras da deputada Socorro Gomes (PCdoB) ilustram a questão:

Lembro-me bem de que, naquela época [da Constituinte], as galerias estavam sempre cheias, e o povo brasileiro tinha oportunidade de, com a sua presença, colaborar com o debate e a elaboração da Constituição [...]. E causa-me espécie, tristeza e até certa dose de indignação, que, neste momento em que estamos regulamentando algumas leis [...] as pessoas estejam completamente proibidas de ter acesso à Casa Legislativa, que parece ter medo do povo. (BRASIL. CDF. Ata da 93ª Sessão da 2ª Legislatura, de 23 jun. 1992, p. 14.321).

Muitos foram os parlamentares que solicitaram a abertura das galerias, mas justificando que necessitava manter a ordem do Plenário, o presidente da Câmara dos Deputados optou por não atendê-los plenamente. Ibsen Pinheiro culminou orientando que fosse permitido o acesso às galerias de um número limitado de interessados, de modo que estes pudessem “acompanhar e testemunhar os trabalhos, mas jamais exercer pressão sobre o Plenário” (BRASIL. CDF. Ata da 93ª Sessão da 2ª Legislatura, de 23 jun. 1992, p. 14.323).

Nesse contexto, os acordos políticos decorreram da necessidade da criação de leis que regulamentassem o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, uma vez que o Poder Executivo estava impossibilitado de implantar qualquer tipo de política agrária, no sentido de solucionar ou, ao menos, reduzir os conflitos por terra no país. E como destacado por Cunha Filho (2012, p. 05), nesse período histórico, nenhum grupo político “detinha poder suficiente para afastar por completo as pretensões do outro”, situação que tornou as leis sancionadas similares aos dispositivos da Constituição, ou seja, apresentaram “dispositivos elaborados com o propósito explícito de obstar as desapropriações e apresentaram-se fortemente marcadas por ambiguidades e contradições”.

Na sequência apresentamos uma contextualização acerca do processo de discussão e construção do texto da legislação que regulamentou os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, tomando por ênfase a definição do novo



arcabouço conceitual normativo e o estabelecimento da tipologia para interpretação da realidade agrária brasileira.

4.1.1 Do PL nº 11/1991 à Lei nº 8.629/1993: a utilização e os significados dos sistemas de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira

Na legislatura 1991-1995, as proposições iniciais, com referência à regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, foram apresentadas logo em seus primeiros meses. Na Câmara dos Deputados Federais, a deputada Luci Choinacki (PT) e outros quatro parlamentares (QUADRO 06) apresentaram, em 19 de fevereiro de 1991, o PL nº 11/1991. Paralelamente, no Senado Federal, o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB) apresentou, em 06 de março, o PLS nº 13/1991,⁶¹ mas este acabou prejudicado pela aprovação do PL na Câmara dos Deputados.

Quadro 06 – Biografia dos deputados autores do PL nº 11/1991

Nome	Partido	Profissão declarada	Atividades sindicais, Representativas de Classe e Associativas
Luci Choinacki	PT/SC	Agricultora	Coordenadora, Movimento Estadual de Mulheres, SC, 1984-1987;
Adão Pretto	PT/RS	Agricultor	Presidente, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Miraguaí, RS; Fundador, Movimento dos Sem-Terra, RS; Membro, CUT, Coordenação Estadual, RS
Pedro Tonelli	PT/PR	Agricultor	Fundador e Membro da Direção, Comissão Pastoral da Terra (CPT), PR, 1976-1981; Membro, Associação de Estudos, Assistência e Orientação Rural (ASSESSOAR), Francisco Beltrão, PR, 1980-1983; Presidente, Sindicato dos Pequenos Proprietários Rurais de Capanema, PR, 1980-1983; Presidente, Microrregião Sindical do Sudoeste do Paraná, 18 Sindicatos, 1983-1985; Fundador e Secretário-Geral, CUT, PR, 1986-1987; Presidente, CUT, PR, 1990.
Alcides Modesto	PT/BA	Professor	Um dos organizadores do Polo Sindical do Submédio São Francisco, englobando os sindicatos de trabalhadores rurais da região da Barragem de Itaparica, Bahia e Pernambuco, 1978.
Valdir Ganzer	PT/PA	Lavrador	--

Fonte: BRASIL. CDF. Conheça os deputados, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

A proposição do PL nº 11/1991, como pode ser verificado no Quadro 06, foi elaborada e apresentada por parlamentares que possuíam relação direta com a terra – enquanto trabalhadores rurais – e que mantinham atividades sindicais e vínculos com movimentos sociais do campo. Essa característica é também ressaltada por meio

61 O projeto de Lei apresentado por Fernando Henrique Cardoso utilizava os conceitos/categorias de: imóvel rural, minifúndio, pequena propriedade, média propriedade, grande propriedade, latifúndio e propriedade produtiva. O projeto e sua tramitação podem ser verificados em: BRASIL. PLS 13/1991, 06 mar. 1991.



do relato de um assessor técnico da bancada do PT, que vivenciou esse processo:

Quando Adão Preto se elegeu deputado federal, ele nos convidou para vir fazer a assessoria técnica dele aqui em Brasília. Na época [...] foi até um fato histórico importante na trajetória das lutas camponesas, porque pela primeira vez você tinha na bancada do Partido dos Trabalhadores um conjunto de deputados oriundos da área rural, que eram agricultores mesmo, não eram apoiadores. [...] na época veio o Pedro [Tonelli], do Paraná, o Valdor Ganzer, do Pará, o Adão [Preto], do Rio Grande do Sul, a Luci Choinacki, de Santa Catarina, e, vinculado também dessa área, da Bahia, o deputado Alcides Modesto. Foi um fato histórico isso [...] e, mais importante do que simplesmente ligados [ao meio rural], eram trabalhadores rurais, lideranças dos movimentos sociais, expressão desses movimentos [...] (RIBEIRO, 2009, p. 86).

Em virtude disso, a articulação pró-reformista formou-se com consistência no Congresso Nacional e a participação dos movimentos sociais era, praticamente, sistemática. Conforme relato de um assessor parlamentar, em “todas as reuniões, que eram cedo, eram 7 horas da manhã, [e os integrantes dos movimentos sociais] estavam sempre lá, meia dúzia de parlamentares, muitos assessores e vários movimentos. A ABRA, o MST, a CONTAG, a CPT, a CNAST, a associação dos funcionários da EMBRAPA”, sempre estavam presentes (RIBEIRO, 2009, p. 89).

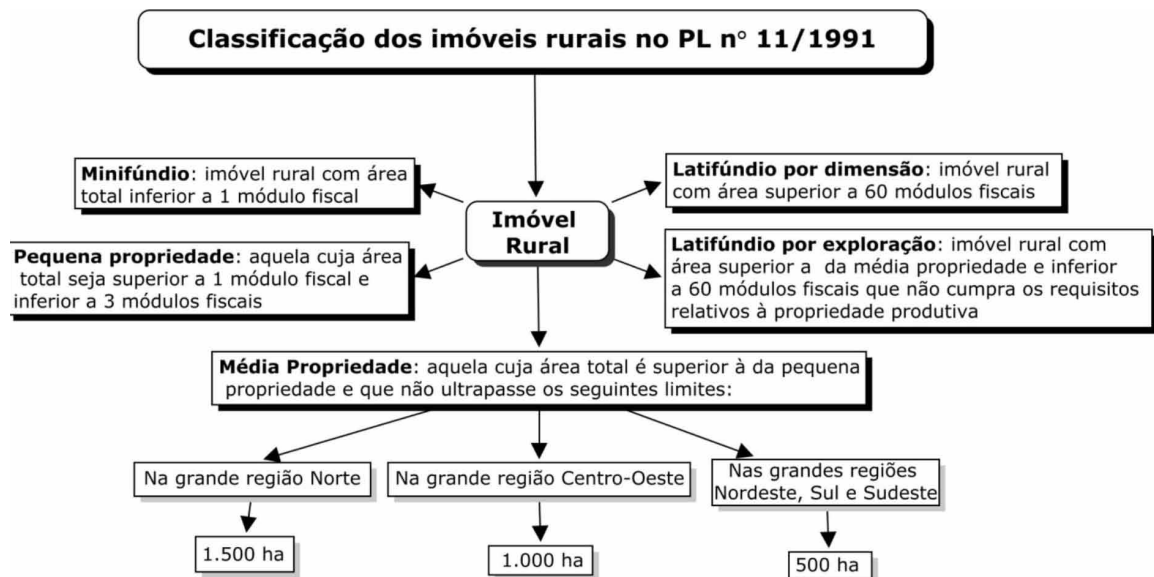
Isso demonstra que a construção do texto apresentado no PL nº 11/1991 refletia deliberações dos movimentos sociais. Até, em virtude disso, na justificção da proposição do PL, os parlamentares destacavam que, através da proposta apresentada, buscavam manter os “princípios, critérios e indicadores estabelecidos no Estatuto da Terra”, na tentativa de “evitar um retrocesso na legislação agrária” (BRASIL. PL nº 11/1991, p. 08).

O PL nº 11/1991, foi originalmente composto por 36 artigos (ANEXO C), sendo que, a tipologia para a qualificação das propriedades rurais no Brasil foi destacada logo no início do texto da proposição da Lei. Os autores do PL, após ressaltarem que a realização de desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária era competência da União, Estados e Municípios, resgataram a essência do sistema de conceitos utilizada até a publicação da Constituição Federal de 1988, ou seja, a essência dos conceitos criados pelo Estatuto da Terra de 1964 para interpretar e apreender a conformação da realidade agrária brasileira. Claro que, nesse contexto histórico, adequaram-no ao estabelecido pela nova Carta Magna brasileira.

Assim, o primeiro conceito a aparecer no texto proposto foi o de imóvel rural. Este, tomado como referência para a caracterização das demais definições que integrariam a tipologia e os demais conceitos propostos (FIGURA 04).



Figura 04 – Classificação dos imóveis rurais no PL nº 11/1991



Fonte: BRASIL. Projeto de Lei nº 11/1991. Elaborado por: Alcione Talaska.

Dessa forma, a partir da definição do que se considerava o imóvel rural, ou seja, “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que [fosse] sua localização, que se [destinasse] à exploração agrária, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” (BRASIL. PL nº 11/1991, Art. 3º), se estabeleceria a tipologia a ser utilizada para compor, inclusive, as estatísticas cadastrais que informam sobre a estrutura fundiária do país.

Nesse aspecto, conforme a Figura 04, a proposição estabelecia a consideração do minifúndio, do latifúndio por dimensão e do latifúndio por exploração, conceitos oriundos do Estatuto da Terra, e acrescentava as definições de pequena propriedade e de média propriedade, conceitos originados no processo da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988 e estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Contudo, como pode ser verificado, o PL incorporou o conceito de módulo fiscal, diferentemente do módulo rural utilizado no Estatuto da Terra. A noção de módulo, em geral, “é exatamente a de modulação”, como explicou Araújo (1998, p. 47). Ou seja, ao se considerar as diferenças e diversidades regionais existentes no país, enquanto “condições de produção [...] em termo de solos, climas, tipos de cultura, práticas de cultivo, distância dos centros consumidores” tornou-se necessário estabelecer uma variável que expressasse “a dimensão das glebas [de terra] que [permitisse] uma exploração [...] eficaz” (ARAÚJO, 1998, p. 47-48).

Na legislação que trata do agrário brasileiro, a primeira noção de módulo a ser utilizado foi a de módulo rural. Este, conforme já destacado na análise do Estatuto da Terra, retratava uma noção fundamental para expressar a relação entre a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições de seu aproveitamento, portanto, refletindo a área mínima para a subsistência do trabalhador rural e de sua família



numa determinada região. A noção de módulo fiscal, por conseguinte, foi introduzida na legislação brasileira por meio da Lei nº 6.746/1979, tendo sua utilização realizada, inicialmente, no intuito de fixar os parâmetros para o Imposto Territorial Rural (ITR).⁶² Posteriormente, o módulo fiscal foi utilizado para simplificar a própria definição de latifúndio (Decreto nº 84.685/1980),⁶³ para a classificação e enquadramento dos imóveis rurais nas tipologias propostas para a apreensão da realidade agrária brasileira (Lei Agrária) e também para a definição dos beneficiários do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, conforme comentado no item 4.2.2.

Assim sendo, o PL nº 11/1991, utilizou a noção de módulo fiscal na sua proposição para estabelecer a medida de área que refletisse a mediana do tipo de exploração predominante nos municípios brasileiros, considerando as condições edafoclimáticas e econômicas regionais. Conforme a tipologia proposta (FIGURA 04), os minifúndios teriam área inferior a 1 módulo fiscal; a pequena propriedade teria área superior a 1 módulo fiscal e inferior a 3 módulos fiscais; a média propriedade teria área superior a 3 módulos fiscais, não ultrapassando 1.500 ha na região Norte, 1.000 ha na região Centro-Oeste e 500 ha nas regiões Sul e Sudeste,⁶⁴ o latifúndio por dimensão seria caracterizado por possuir área superior a 60 módulos fiscais; e o latifúndio por exploração teria área inferior a 60 módulos fiscais e se caracterizaria por não cumprir os requisitos relativos à propriedade produtiva.⁶⁵

A análise desse sistema de conceitos permite a verificação de que ele se estabelece de forma ampla, englobando a totalidade dos imóveis rurais existentes no país, uma vez que a tipologia proposta abrange conceitualmente e quantitativamente tanto os imóveis com área inferior à medida do módulo fiscal, quanto àqueles com mais de 60 módulos fiscais.

Ademais, outro ponto que merece destaque na proposição do PL nº 11/1991, e que possui importância em nossa análise, considerando o recorte efetuado, é a

62 É importante destacar que os parâmetros para o lançamento do Imposto Territorial Rural foram modificados pela Lei nº 8.847/1994, a qual estabeleceu o “hectare” como a base do cálculo do imposto e não mais o “módulo fiscal”.

63 O Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980, simplificou o entendimento de latifúndio por especificar que o quantitativo (600 vezes) de módulos fiscais definiria o latifúndio por dimensão, ao invés do quantitativo de “módulos médios da propriedade rural”, como trazia o texto do Estatuto da Terra. A simplificação decorre, pois o módulo rural era calculado para cada imóvel rural em separado, considerando a exploração predominante no imóvel rural (hortifrutigranjeiro, cultura permanente, cultura temporária, pecuária, florestal), de modo a garantir a subsistência e o desenvolvimento da família na região, já o módulo fiscal procura refletir a mediana dos módulos rurais em cada município.

64 No que se refere à média propriedade, nota-se que houve o resgate de proposições levantadas e vencidas no processo da Assembleia Nacional Constituinte, especificamente, acerca do estabelecimento, em lei, de limites regionais ao tamanho dos imóveis rurais.

65 Assim, através desse sistema de conceitos, e utilizando-se da definição, pelo INCRA, das medidas dos módulos fiscais para os municípios e regiões (que atualmente variam entre 5 hectares e 110 hectares, dependendo da região), seria possível, por exemplo, que um imóvel rural com 50 hectares no município X da região I equivalesse a menos de 3 módulos fiscais, fazendo-o com que fosse categorizado como pequena propriedade; já outro imóvel rural, com os mesmos 50 hectares, porém localizado no município Y da região II, poderia equivaler a 5 módulos fiscais, e, portanto, fazendo-o com que fosse categorizado como média propriedade.



normatização da propriedade produtiva e conseqüentemente, o cumprimento da função social da propriedade rural.

A propriedade produtiva, conforme a proposição dos parlamentares pró-reformistas, seria o imóvel rural explorado “economicamente e racionalmente, segundo normas e requisitos de cumprimento da função social [...] e que não [ultrapassasse] 60 (sessenta módulos fiscais)” (BRASIL. PL nº 11/1991, Art. 5º, II). Note-se: os requisitos para cumprimento da função social da propriedade rural eram os estabelecidos no Art. 186 da Constituição Federal de 1988; a grande novidade na normatização da propriedade produtiva é que o PL atrelou o limite de área como requisito para que os imóveis pudessem ser considerados produtivos e, conseqüentemente, não passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Desse contexto, os imóveis rurais com área superior a 60 módulos fiscais – os latifúndios por dimensão –, terminantemente, não seriam produtivos e estariam fadados à desapropriação, numa clara proposição de esclarecer e restringir a grande margem de interpretação interposta pelos parlamentares contrarreformistas, quando da definição dos Artigos 184 e 185 da Constituição Federal, como comentado anteriormente. Essa proposição, entretanto, – como veremos na sequência – foi combatida e vencida pelos setores contrarreformistas no processo de tramitação do PL.

Nesse aspecto, ainda é importante destacar que o PL previu, no seu artigo 13 (ANEXO C), a necessidade de atualização periódica de parâmetros índices e indicadores necessários para a definição da propriedade produtiva e do próprio cumprimento da função social da propriedade. Isso porque havia a preocupação de que, uma vez definidos os índices (de produtividade da terra, por exemplo) não houvesse atualizações, tornando-os obsoletos à medida que o desenvolvimento técnico-científico interferiria na produtividade da agropecuária.

A tramitação do PL nº 11/1991, seguiu, de forma geral, cinco grandes fases: i) a primeira, composta por: apresentação do PL original, encaminhamento para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) e Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo (CEIC), apreciação, debates e apresentação e votação de emendas pelos deputados federais e elaboração e aprovação da proposta da Câmara dos Deputados Federais em relação à matéria; ii) a segunda, composta pela: apreciação, debates, recebimentos de emendas pelos senadores e elaboração e aprovação da proposta do Senado Federal; iii) a terceira, composta pela apreciação, pelos deputados federais, das emendas apresentadas no Senado Federal e elaboração e votação do projeto final encaminhado à sanção presidencial; iv) a quarta, composta pela apreciação, vetos e sanção da Lei pela presidência da República; v) e a quinta, composta pela análise dos vetos da presidência da República pela Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados Federais, após ser apresentado e lido em plenário, o PL nº 11/1991 foi despachado para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(CCJR) e para a Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR). O projeto de Lei não encontrou resistência na CCJR, tendo em vista que esta comissão tinha a atribuição de verificar os aspectos constitucionais, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, não ponderando, portanto, sobre implicações sócio-territoriais decorrentes da sanção do texto analisado. A obstrução foi verificada na CAPR, em que o PL recebeu suas primeiras emendas no dia 04 de novembro de 1991, quase 8 meses após ele ter sido enviado. Fato, que demonstra que não era a intenção dos parlamentares integrantes da Comissão dar andamento à discussão da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, mesmo que a realidade agrária daquele momento histórico a requeresse.

A CAPR foi composta, no ano de 1991, por 59 parlamentares titulares (QUADRO 07). Destes, convém destacar que 20,3% eram parlamentares remanescentes daqueles que participaram do processo da Assembleia Nacional Constituinte (Cid Carvalho, Aduino Pereira, Iberê Ferreira, Jonas Pinheiro, Ronaldo Caiado, Carlos Cardinal, Francisco Coelho, Ivo Mainardi, Maurício Campos, Neuto de Conto, Osvaldo Bender e Roberto Rollemberg.) e que, destes, Ronaldo Caiado, Jonas Pinheiro, Carlos Cardinal e Ivo Mainardi atuaram nos debates acerca da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária daquela época.

É importante lembrar, nesse aspecto, que desde a vitória conquistada pelos contrarreformistas na Assembleia Nacional Constituinte, havia a preparação e a organização de setores conservadores para enfrentarem o processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais, fato que certamente levou Ronaldo Caiado, Jonas Pinheiro e outros⁶⁶ a figurarem como representantes dos interesses patronais, integrados na CAPR.

Quadro 07 – Parlamentares integrantes titulares e composição da CAPR em 1991, segundo filiação partidária

(continua)

<i>Partido Político</i>	<i>Número de parlamentares</i>	<i>Integrantes titulares</i>
PMDB	13	Lázaro Barboza; Sebastião Ferreira; Pinheiro Landim; Etevalda de Menezes; Pedro Abrão Jr.; Cid Carvalho; Joni Varisco; Ivo Mainardi; Odacir Klein; Dejandir Dalpasquale; Neuto de Conto; Roberto Rollemberg; Derval de Paiva.
PFL	8	Jorge Khoury; Vicente Fialho; Jonas Pinheiro; Wilmar Peres; Aduino Pereira; Werner Wanderer; Iberê Ferreira; Arno Magarinos.
PDS	7	Maria Valadão; Benedito Sá; Osvaldo Bender; Hugo Biehl; Vasco Furlan; Fábio Meirelles; Ronaldo Caiado*.

66 Os deputados Ronaldo Caiado, Jonas Pinheiro, Wilmar Peres, Werner Wanderer, Vicente Fialho, Otto Cunha, Maviel Cavalanti, Jorge Khoury, Iberê Ferreira, Aroldo Cedraz, Arno Magarinos e Aduino Pereira integravam o bloco PFL/PRN/PSC/PMN/PST na CAPR. Esses parlamentares atuavam em conjunto em função de suas deliberações, e por ter Ronaldo Caiado entre os parlamentares signatários, nos faz pressupor, desde já, que a atuação destes nos debates em torno da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária se realizaria enquanto uma força contrarreformista.



Quadro 07 – Parlamentares integrantes titulares e composição da CAPR em 1991, segundo filiação partidária

(conclusão)

<i>Partido Político</i>	<i>Número de parlamentares</i>	<i>Integrantes titulares</i>
PTB	7	Wilson Neves da Cunha, José Wilson da Cunha; Wilson José da Cunha; Augustinho Freitas; Tadashi Kuriki; Edison Fidelis; Nelson Marquezelli;
PRN	5	Odelmo Leão; José Freire Júnior; Aroldo Cedraz; Mavíael Cavalcanti; Otto Cunha.
PDT	5	Aroldo Góes; Luiz Girão; Giovanni Queiroz; Laerte Bastos; Carlos Cardinal
PSDB	4	Moroni Torgan; Rubens Bueno; Wilson Moreira; Edmundo Galdino.
PT	3	Pedro Tonelli; Adão Pretto; Luci Choinacki;
PDC	2	Francisco Coelho; Paulo Mourão.
PL	2	Avelino Costa; Maurício Campos.
PRS	1	José Aldo.
PSB	1	Álvaro Ribeiro.
PTR	1	Reditário Cassol

Fonte: CEDI (2013a). Organizado por: Alcione Talaska.

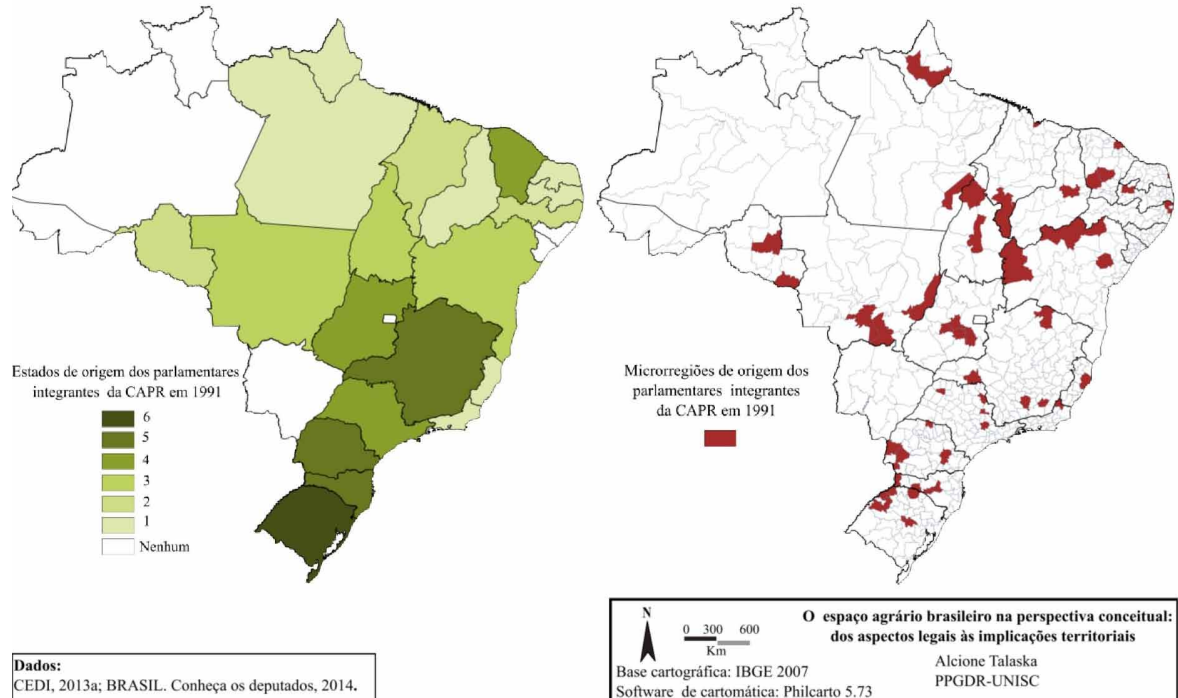
* Ronaldo Caiado havia sido eleito deputado federal pelo PDS, mas, ainda no primeiro ano da legislatura, deixou o partido para filiar-se ao PFL.

O perfil dos parlamentares integrantes da CAPR em 1991 revela que a maioria originou-se nas regiões Sul e Sudeste do Brasil (FIGURA 05). O Rio Grande do Sul foi o estado com o maior percentual de integrantes (10,1%), com parlamentares oriundos das microrregiões de Erechim, Santa Cruz do Sul, Três Passos, Santa Rosa e Santo Ângelo. Os estados de Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais compuseram, conjuntamente, mais de um quarto do total de parlamentares integrantes da CAPR (8,5%, cada). São Paulo, Goiás e Ceará, por sua vez, estavam representados com quatro parlamentares cada, seguidos de Mato Grosso, Tocantins e Bahia, com três parlamentares cada, e de Rondônia, Maranhão e Pernambuco, com dois parlamentares cada. Os estados do Amapá, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo e Rio de Janeiro tiveram um representante cada, enquanto os demais estados não tiveram representantes.



Figura 05 – Estados da Federação e microrregiões de origem dos parlamentares integrantes titulares da CAPR em 1991

CAPR: ORIGEM DOS PARLAMENTARES INTEGRANTES EM 1991



Fonte: BRASIL. CDF. Conheça os deputados, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

A maioria dos integrantes da CAPR em 1991 foi composta por deputados que possuíam algum tipo de vínculo com o setor agropecuário, seja exercendo atividades diretamente no campo, como no caso daqueles que se definiram como “fazendeiro”, “agricultor” ou “produtor rural”, ou daqueles que mantinham atividades bastante próximas das atividades agropecuárias, tais como nos casos em que os parlamentares exerciam atividades de presidência, coordenação ou membro de Associações, Federações e Entidades Representativas de Classe ligadas à atividades agropecuárias (QUADRO 08). Nesse aspecto, o destaque pode ser atribuído ao deputado Odelmo Leão (PRN/MG), que possuía vínculo com a FAEMG e com CNA e era o presidente da CAPR em 1991.

Quadro 08 – Parlamentares integrantes titulares da CAPR em 1991 com vínculos declarados com atividades agropecuárias

<i>Nome/Estado</i>	<i>Vínculo</i>
Odelmo Leão/MG (Presidente)	Bancário e Produtor Rural; Sindicato Rural; FAEMG; CNA.
Adão Preto/RS	Agricultor; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; MST; CUT.
Adauto Pereira /PB	Agropecuarista e Industrial
Arno Magarinos/RS	Agropecuarista e odontologista; Cooperativa Triticola de Erechim/RS LTDA (COTREL).
Aroldo Cedraz /BA	Professor Universitário, Empresário e Médico Veterinário
Augustinho Freitas/MT	Empresário; Associação de Hortifrutigranjeiros.
Carlos Cardinal/RS	Médico Veterinário
Dejandir Dalpasquale/ SC	Agropecuarista e Comerciante
Derval de Paiva/TO	Advogado e Pecuário
Edmundo Galdino/TO	Agropecuarista; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás (FETAEG)
Fábio Meirelles/SP	Fazendeiro e Empresário Rural; FAESP; CNA; Associação Brasileira das Empresas Produtoras de Charque do Estado de São Paulo.
Francisco Coelho/MA	Agropecuarista e Engenheiro Agrônomo
Giovanni Queiroz/PA	Agropecuarista e Médico; Sindicato Rural;
Hugo Biehl/SC	Administrador de Empresas e Técnico Agrícola
Jonas Pinheiro/MT	Extensionista Rural e Médico Veterinário
Joni Varisco/PR	Agricultor
José Aldo/MG	Empresário e Engenheiro Agrônomo
José Freire Júnior/TO	Agropecuarista e Economista
Laerte Bastos/RJ	Agricultor, Comerciante e Motorista; Sindicato Trabalhadores Rurais.
Luci Choinacki/SC	Agricultora
Luiz Girão/CE	Agropecuarista, Industrial e Comerciante; Associação dos Criadores de Bovinos; Associação Cearense de Suinocultores; Sindicato Indústria de Laticínios;
Maurício Campos/MG	Agropecuarista, Engenheiro e Professor
Nelson Marquezelli/SP	Agricultor e Empresário; Sindicato Rural; Associação Brasileira de Citricultores (ASSOCITRUS).
Neuto de Conto/SC	Agropecuarista, Industrial, Contador e Administrador
Odacir Klein/RS	Advogado e Técnico em Contabilidade; FECOTRIGO/RS.
Paulo Mourão/TO	Engenheiro Agrônomo
Pedro Tonelli/PR	Agricultor; CPT; ASSESSOAR; CUT; Sindicato Pequenos Proprietários Rurais;
Ronaldo Caiado/GO	Médico, Professor e Produtor Rural; ABCGZ; Sociedade Goiana de Pecuária e Agricultura (SGPA); Associação Goiana dos Criadores de Nelore (AGCN); UDR.
Werner Wanderer/PR	Agricultor e Empresário
Wilmar Peres/MT	Agropecuarista e Comerciante
Pedro Abrão Jr./GO	Empresário; Associação Nacional de Armazéns Gerais.
Reditário Cassol/RO	Agropecuarista e Industrial

Fonte: CEDI (2013a); BRASIL. CDF. Conheça os deputados, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Analisando o quadro, é possível identificarmos que 18 (30,5%) parlamentares integrantes da CAPR afirmaram que exerciam duas ou mais atividades profissionais, dos quais uma atividade demonstrava a sua relação de proprietário, arrendatário e/ou

posseiro de terras (tais como: fazendeiro, produtor rural, agropecuarista, agricultor ou pecuarista) e outra que não possuía relação direta com atividades agropecuárias (por exemplo: bancário, economista, industrial, médico, odontologista, empresário). Essa constatação, interpretada à luz do que teorizou Martins (1980; 1995), releva que a terra poderia estar sendo concebida, por parcela significativa dos parlamentares que atuaram na regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, como *terra de negócio* e não como *terra de trabalho*.

Ademais, muito em razão dessa composição e dos interesses defendidos pela maioria dos parlamentares, o andamento do PL nº 11/1991 na CAPR não foi realizado com prioridade. Apesar da pressão exercida pelos parlamentos pró-reformistas e pelos movimentos sociais que participaram da construção do PL, havia o interesse, por parte dos parlamentares contrarreformistas, em adiar e dificultar a tramitação da matéria que regulamentaria a reforma agrária no Brasil. Assim, nesse contexto, o primeiro prazo para apresentação de emendas ao PL nº 11/1991 na CAPR foi estabelecido somente no final do mês de outubro de 1991 (28/10/1991 a 01/11/1991), sendo apresentadas 28 emendas⁶⁷ (APÊNDICE E).

Com referência às emendas supressivas, modificativas ou aditivas relacionadas ao sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária proposto pelo PL nº 11/1991, foram apresentadas três emendas, conforme Quadro 09:

Quadro 09 – Emendas apresentadas ao PL nº 11/1991 relacionadas ao sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira

<i>Emendas n°</i>	<i>Proponente/ Partido Político</i>	<i>Tipo da emenda</i>	<i>Dispositivo relacionado ao:</i>	<i>Conceito relacionado</i>
06/91	Fetter Jr. / PPR-TO	Supressiva	Art. 8°	Latifúndio por dimensão
07/91	Fetter Jr. / PPR-TO	Modificativa	Art. 7°	Latifúndio por exploração
20/91	Paes Landim / PFL-PI	Modificativa	Art. 7°	Latifúndio por exploração

Fonte: Brasil. Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Através da emenda nº 06/91, o deputado Fetter Jr. (PPR-TO), administrador de empresas, agrônomo e produtor rural, propôs a supressão do Art. 8° do PL nº 11/1991, que conceituava o latifúndio por dimensão. Em sua justificativa o deputado, afirmou que no texto do artigo não havia sido estabelecido relação com o cumprimento ou não da função social e que, para ele, “o conceito de latifúndio por dimensão [deveria] ser banido do glossário agrário do Brasil” (BRASIL. CDF. Emenda nº 06/91, 1991, n.p).

Na sua proposta, Fetter Jr. defendeu que a dimensão do imóvel rural – que nesse caso, do latifúndio por dimensão, seria aquele com mais de 60 módulos fiscais – não poderia ser fator de “penalização, quando [trata-se] de propriedade que

67 É importante lembrar que ficou estabelecido que todos os parlamentares poderiam apresentar emendas ao PL nº 11/1991, ou seja, não ficou restringido que somente os integrantes da CAPR poderiam apresentá-las.

cumpra sua função social, gere empregos, apresente eficiência econômica e social, seja altamente produtiva”. Para o deputado, a dimensão territorial do país e a sua diversidade, permitiriam “a manutenção de classificações suficientemente flexíveis, que se adequem a cada realidade” (BRASIL. CDF. Emenda nº 06/91, 1991, n.p.).

As emendas nº 07/91 e nº 20/91 versavam sobre o Art. 7º do PL nº 11/1991, que conceituava o latifúndio por exploração. De autoria dos deputados Fetter Jr. e Paes Landim (PFL/PI), que era presidente da FAEMG e membro da CNA, ambas as emendas eram modificativas e possuíam uma similaridade: suprimir o trecho do texto que remetia a quantificação de área para o enquadramento dos imóveis rurais na tipologia proposta.

O artigo nº 7 do PL, considerava como latifúndio por exploração, os imóveis rurais que não cumprissem os requisitos da propriedade produtiva, que tivessem área superior a da média propriedade e que não atingissem 60 módulos fiscais. Para Fetter Jr., na justificativa da sua emenda nº 7/91, não haveria motivo para manter a referência aos 60 módulos fiscais, uma vez que a sua outra emenda (Emenda nº 6/91) já propunha a supressão do latifúndio por dimensão, justamente, eliminando do texto da lei as propriedades com área acima desse quantitativo de módulos fiscais. Assim, o deputado justificou que uma vez “aceita a supressão do conceito de latifúndio por dimensão, caberia ampliar o limite máximo das propriedades que poderiam ser consideradas latifúndios por exploração” (BRASIL. CDF. Emenda nº 07/91, 1991, n.p.). Por essa forma de interpretação, inexistindo o latifúndio por dimensão, os latifúndios por exploração só poderiam ser os imóveis rurais de área “superior a da média propriedade e que não cumprissem os requisitos relativos à propriedade produtiva” (BRASIL. CDF. Emenda nº 07/91, 1991, n.p.).

Além dessa questão, a emenda nº 20 do deputado Paes Landim, tinha a pretensão de incluir um adjetivo ao latifúndio. Para o deputado dever-se-ia diferenciar o latifúndio “improdutivo” do latifúndio “produtivo”, uma vez que o dispositivo original do projeto de lei, em sua interpretação, pretendia “tornar a palavra latifúndio sinônimo de imóvel improdutivo com área superior a 60 módulos fiscais, mesmo que [fosse] corretamente utilizado” (BRASIL. CDF. Emenda 20/91, 1991, n.p.). Nesse contexto, segundo o deputado, seu objetivo era “corrigir a redação original, preservando seu objetivo, sem desvirtuar, entretanto, o sentido da palavra ‘latifúndio’” (BRASIL. CDF. Emenda 20/91, 1991, n.p.).

Ainda, com relação aos conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira, o deputado Paes Landim, em outra emenda (Emenda nº 21/91), contextualizou a utilização da categoria minifúndio. Para o deputado, ao se disciplinar o minifúndio na lei, em específico no Art. 15 do PL nº 11/1991, permitindo a sua desapropriação conjuntamente com os latifúndios, se estaria desvirtualizando a proteção constitucional à pequena propriedade estabelecida pela Constituição Federal. Na visão do deputado, não haveria possibilidade de realização de reforma agrária, através da desapropria-



ção de “pequeníssimas propriedades” (BRASIL. CDF. Emenda nº 21/91, 1991, n.p), num sentido contrário ao estabelecido no Estatuto da Terra, por exemplo, que estabelecia a desapropriação, a aglutinação e a redistribuição de áreas no intuito de proporcionar condições para o desenvolvimento do trabalhador rural e de sua família.

Nessa fase de recebimento de emendas, também foram apresentadas emendas (Emendas nº 09/91 e nº 25/91) para a modificação do texto que definia a propriedade produtiva. Isso porque, no Art. 5 do projeto de lei, havia a definição de que, para ser produtiva, a propriedade não poderia ultrapassar a área de 60 módulos fiscais (BRASIL. Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991, 2014).

Assim, note-se: as emendas apresentadas nessa fase, com relação aos conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira, procuraram suprimir o aspecto quantitativo – leia-se o tamanho de área – contido na caracterização e na categorização dos imóveis rurais aos conceitos utilizados. Foi assim com o latifúndio por dimensão, com o latifúndio por exploração e com a propriedade produtiva.

A tramitação do projeto de lei, após a apresentação das emendas na CAPR, ficou condicionada à apresentação do relatório ao projeto, atribuição do deputado relator Odelmo Leão. A publicação do relatório somente ocorreu no Diário do Congresso Nacional do dia 28 de maio de 1992, praticamente sete meses após a apresentação das primeiras emendas e 15 meses após o PL nº 11/1991 ter sido despachado à CAPR.

Convém ressaltar que no ano de 1992 houve modificações na composição da CAPR, 15 parlamentares deixaram a Comissão e 17 novos parlamentares a ingressaram (QUADRO 10). A presidência da CAPR passou a ser exercida pelo deputado Vadão Gomes (PRN/MG), tendo os deputados Otto Cunha (PRN/PR), Hélio Rosas (PMDB/SP) e Romero Filho (PST/PR), os seus vice-presidentes.

Quadro 10 – Parlamentares integrantes titulares que deixaram ou passaram a integrar a CAPR em 1992

(continua)

Deixaram a CAPR em 1992		Passaram a integrar a CAPR em 1992		
<i>Parlamentar</i>	<i>Partido</i>	<i>Parlamentar</i>	<i>Partido</i>	<i>Vinculo com atividades agropecuárias</i>
Odelmo Leão	PRN/MG	André Benassi	PSDB/SP	--
José Freire Júnior	PRN/TO	Evaldo Gonçalves	PFL/PB	--
Lázaro Barboza	PMDB/ GO	Felipe Mendes	PTR/PI	--
Aroldo Cedraz	PRN/BA	Hélio Rosas	PMDB/SP	--
Maviael Cavalcanti	PRN/PE	João Tota	PDS/AC	Engenheiro Agrônomo.
Edison Fidelis	PTB/RO	Leomar Quintanilha	PMDB/TO	--
Edmundo Galdino	PSDB/TO	Melquíades Neto	PDC/TO	--

Quadro 10 – Parlamentares integrantes titulares que deixaram ou passaram a integrar a CAPR em 1992

(conclusão)

Deixaram a CAPR em 1992		Passaram a integrar a CAPR em 1992		
<i>Parlamentar</i>	<i>Partido</i>	<i>Parlamentar</i>	<i>Partido</i>	<i>Vínculo com atividades agropecuárias</i>
Francisco Coelho	PDC/MA	Osório Santa Cruz	PDC-PSDB/GO	Agropecuária e Economista.
Hugo Biehl	PDS/SC	Paulo Romano	PFL/MG	Engenheiro Agrônomo.
Maria Valadão	PDS/GO	Roberto Torres	PTB/AL	--
Maurício Campos	PL/MG	Robson Paulino	PMDB/PB	Agricultor, Industrial e Comerciante.
Moroni Torgan	PSDB/CE	Romero Filho	PST/PR	Pecuarista e Corretor de imóveis.
Nelson Marquezelli	PTB/SP	Samir Tannus	PDC/MG	--
Pinheiro Landim	PMDB/CE	Vadão Gomes (presidente)	PRN/SP	Pecuarista e Empresário.
Sebastião Ferreira	PMDB/BA	Virmondes Cruvinel	PMDB/GO	--
--	--	Vitório Malta	PSC/AL	Agricultor e Administrador de Empresas.
--	--	Waldir Guerra	PST/MS	Agricultor, Industrial e Comerciante.

Fonte: CEDI (2013a); CEDI (2013b); BRASIL. CDF. Conheça os deputados, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Comparando-se o perfil dos parlamentares que saíram com o dos que entraram, verificamos que aumentou o percentual dos parlamentares com vínculo com atividades agropecuárias. Entre os parlamentares que deixaram a CAPR, 53% tinham algum tipo de vínculo, enquanto, entre os parlamentares que passaram a integrar a CAPR em 1992, 59% apresentavam vínculos com as atividades agropecuárias.

Claro que, durante esse período de tramitação do PL na CAPR, foram solicitadas apensações de outros projetos de lei ao PL nº 11/1991: estes projetos, listados no Apêndice F, já estavam em andamento ou estavam arquivados na Câmara dos Deputados e versavam sobre temas vinculados à regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Também foram consultados segmentos da sociedade civil, autarquias, instituições representativas de classe e foi realizado um painel de discussão (audiência pública), com especialista na matéria, para oferecer contribuição acerca do tema. O Quadro 11 traz a lista das instituições representativas de classe, autarquias e profissionais consultados nesse processo.



Quadro 11 – Instituições representativas de classe, autarquias e profissionais ouvidos pela CAPR

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG.
Confederação Nacional de Agricultura – CNA.
Organização Brasileira de Reforma Agrária – ABRA.
Secretarias de Estado de Agricultura, de todos os estados da Federação.
Giselda Maria Fernandes Hironaka - professora, especialista em Direito Agrário e Direito Civil.
Agostinho Guerreiro – Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária (IDACO).
Sérgio Leite – Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE).
Caio Teixeira – Assessor da Câmara dos Deputados Federais.

Fonte: BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL nº 11/1991, 28 maio 1992. Organizado por: Alcione Talaska.

Segundo o deputado Odelmo Leão, que seguiu como relator do projeto de Lei no ano de 1992, de todas as instituições representativas de classe e autarquias consultadas “objetivamente, somente a CONTAG e CNA ofereceram concreta contribuição” (BRASIL. CDF. Relatório da CAPR sobre o PL nº 11/1991, 03 jun. 1992, n.p.). Contudo, o relator não especificou quais foram essas contribuições.

Opainel de discussão, com a professora Giselda Hironaka e com os representantes do IBASE e IDACO, foi realizado no dia 01 de maio de 1992. Entretanto, em virtude da incompatibilidade de horários do relator Odelmo Leão em permanecer até o final da reunião, ficou estabelecido que os palestrantes Sergio Leite e Agostinho Guerreiro agendariam novo horário para apresentarem suas contribuições diretamente ao relator.

Dessa forma, a audiência pública ouviu somente a professora Giselda, que, em sua palestra, fez uma análise dos dispositivos constantes na Constituição Federal de 1988 e que necessitariam regulamentação. Ela abordou, nesse contexto, os temas da pequena e média propriedade, da propriedade produtiva, da desapropriação e da função social da propriedade. É importante ressaltar que os deputados integrantes da CAPR puderam realizar questionamentos sobre dúvidas e implicações do texto a ser regulamentado. Alguns desses pontos merecem destaque:

- *Pequena e média propriedade*: Para a palestrante, a inclusão da pequena e média propriedade no Art. 185 da Constituição Federal foi apanhada por surpresa por todos os “estudiosos dos assuntos do agro [...], causando [...] certa perplexidade [com] sua inserção no corpo constitucional” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 09). Mas, segundo ela, uma vez postas na Constituição, o que importava era discipliná-las, e, para isso, a caracterização deveria ser buscada pela mensuração através de unidades flexíveis de dimensionamento do imóvel rural, ou seja, pela utilização dos módulos (rurais e/ou fiscais).



- *Propriedade produtiva*: Segundo a palestrante, a inclusão do dispositivo que estabeleceu o “tratamento especial à propriedade produtiva” no texto constitucional não deveria ter sido realizado, por ele comprometer a interpretação dos Art.184 e 185 (como comentado no item 3.3.4). Contudo, uma vez presente no texto constitucional, ressaltou a professora, é importante realizar “uma correta regulamentação do assunto, que não admita uma válvula de escape indesejável” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 11). Para isso, afirmou que se tornava imperativo “diferenciar, conceitualmente e regularmente, a propriedade produtiva que cumpre integralmente [...] a função social e diferenciá-la da propriedade produtiva que não a cumpre e também da propriedade improdutiva” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 11-12).
- *Cumprimento da função social da propriedade e desapropriação*: Por meio de questionamento realizado pela Deputada Luci Choinacki, acerca do cumprimento ou descumprimento de requisitos da função social e a desapropriação, a professora Giselda esclareceu que “esse é um dos problemas mais graves” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 39), pois há margem para dúvida interpretação. A professora exemplificou que, no seu modo de entender, a propriedade deve ser produtiva e deve cumprir os outros requisitos para cumprir a função social. Assim, segundo ela, se uma propriedade estivesse sendo 100% produtiva, mas que se essa tarefa produtiva derivasse da exploração do trabalho escravo, a propriedade deveria ser desapropriada para fins sociais. O mesmo aconteceria se uma propriedade produtiva, “não exploradora do trabalho escravo, mas atentatória aos recursos naturais [...], igualmente, sofreria o mesmo tipo de sanção por descumprir o requisito maior, a normatividade maior que existe no art. 184” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 40).

Além desses pontos, a professora Giselda Hiranoka, citou por diversas vezes que o Estatuto da Terra era uma legislação ordinária exemplar, de onde “tem-se quase tudo que precisamos levar” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 29) Entretanto, salientou ela: o Estatuto da Terra “é um projeto importante e interessante, mas está intocado. A sociedade e a Câmara têm um papel importante, o de fazer com que esse projeto [de Lei] funcione e faça melhorar a situação social que estamos vivendo” (BRASIL. CDF. Audiência Pública nº 122 da CAPR, 01 maio 1992, p. 43).

Nesse processo, para a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, e, especificamente, para a conclusão do parecer e



relatório da Comissão de Agricultura e Política Rural ao PL nº 11/1991, parlamentares pró-reformistas e movimentos sociais, rotineiramente, buscavam exercer pressão para que a regulamentação da matéria obtivesse um trâmite mais rápido, e, desse modo, proporcionasse mecanismos para a efetivação de ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

Neste particular, o deputado Adão Preto (PT/RS), por exemplo, utilizou a tribuna da Câmara dos Deputados, no dia 06 de maio de 1992, para denunciar a truculência com que a Justiça vinha atuando contra os trabalhadores rurais que lutavam pelo acesso à terra. Aproveitando o momento, enfatizou que o problema dos conflitos no campo e da não realização da reforma agrária no Brasil recaía sobre os Congressistas, que tinham o dever de regulamentar os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária e não o faziam. O deputado asseverou:

Nossa bancada tem um projeto tramitando nesta Casa, o décimo segundo projeto apresentado por nós nesta Legislatura, o qual está nas mãos do ex-Presidente da Comissão de Agricultura, Deputado Odelmo Leão. S. Ex^a vem-nos enrolando desde o ano passado, quando já deveria ter dado seu parecer. Era questão de honra aprovarmos esse projeto ainda no ano passado. Já estamos no mês de maio e S. Ex^a ainda não apresentou seu relatório. Temos um abaixo-assinado pronto solicitando a apreciação desse projeto em regime de urgência urgentíssima nessa Casa. Ainda não apresentamos para não atropelar os fatos. Vamos aguardar mais alguns dias. (BRASIL. CDF. Ata da 54^a Sessão da 49^a Legislatura, 06 maio 1992, p. 8218).

Em virtude da pressão e da insistência dos parlamentares pró-reformistas, o relator Odelmo Leão, apresentou, no dia 27 de maio de 1992, seu parecer e relatório sobre o PL nº 11/1991, aprovando o projeto de lei e oferecendo um substitutivo, que foi publicado no Diário do Congresso Nacional do dia seguinte. Na fundamentação do relatório, o deputado esclareceu que encontrou dificuldades em conciliar as diversas posições contidas no universo de projetos apensados e nas emendas apresentadas e que, para buscar solucionar essas incompatibilidades, prezou pela interpretação dos dispositivos constitucionais. Isso, segundo ele, alheio de “interesses político-partidários [...] como conveniências pessoais, familiares, de entidades, de grupos ou partidos, sejam estes de esquerda, centro ou direita” (BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL nº 11/1991, 28 maio 1992, p. 1.846).

Com relação às 28 emendas apresentadas, o relator aprovou 12 e rejeitou 16. Sobre aquelas que objetivavam suprimir ou modificar o sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira constante na proposta do PL nº 11/1991 (QUADRO 09), o relator considerou pela rejeição das Emendas nº 07/91 e nº 20/91, que modificavam o enfoque em relação ao latifúndio por exploração, e pela aprovação da Emenda nº 06/91, que suprimia o Art. 8º do PL, que definia o latifúndio por dimensão.



Em sua justificativa para aceitar a supressão do latifúndio por dimensão do texto da lei, o deputado Odelmo Leão, afirmou que “a supressão é correta porque a conceituação de latifúndio por dimensão se tornou desnecessária em face das novas disposições constitucionais” (BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL nº 11/1991, 28 maio 1992, p. 1845). Ou seja, o relator desconsiderou as afirmações da professora Giselda Hironaka, convidada por ele próprio, para esclarecer pontos relativos à regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, a qual afirmava que o Estatuto da Terra era uma lei ordinária exemplar, da qual poderia ser utilizada a base para fazer funcionar a reforma agrária no Brasil.

Contudo, no substitutivo apresentado pelo relator Odelmo Leão, o sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira diferenciava-se enormemente daquele presente no PL nº 11/1991 (FIGURA 04). A proposta de Odelmo Leão (PL nº 11-A/1991), estranhamente – talvez no intuito de protelar ainda mais a tramitação da matéria –, sequer definia o que seriam as pequenas e médias propriedades, contidas no texto constitucional e, muito menos, citava os latifúndios e os minifúndios. O projeto substitutivo caracterizou apenas o imóvel rural e centrou-se na definição da propriedade produtiva, a qual deveria atingir, simultaneamente, o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão Federal competente.⁶⁸ Acerca da função social da propriedade, o projeto atrelou o seu aproveitamento racional e adequado ao cumprimento do GUT e GEE, expressando que a não utilização adequada dos recursos naturais, a não observância das boas relações de trabalho e a incidência de trabalho escravo levariam à desapropriação do imóvel rural, tal como havia orientado a professora Giselda Hironaka em sua palestra (BRASIL. CDF. Projeto de Lei nº 11-A/1991).

Com essa base geral, o Projeto Substitutivo (PL nº 11-A/1991) foi lido em reunião da CAPR, realizada no dia 03 de junho de 1992, momento no qual foram estipuladas as datas de 11 a 17 do mesmo mês para a apresentação de emendas, que somente poderiam ser realizadas por parlamentares que integravam a Comissão.

No total, foram recebidas 94 emendas (APÊNDICE E), apresentadas pelos deputados Adão Pretto (PT/RS), Fabio Meirelles (PDS/SP), Helio Rosas (PMDB/SP), Luci Choinacki (PT/SC), Pedro Tonelli (PT/PR) e Ronaldo Caiado (PFL/GO), integrantes titulares da CAPR, e pelos deputados Alcides Modesto (PT/BA) e Delcino Tavares (PST/PR), que eram suplentes da CAPR. Importante destacar que nenhuma das emendas apresentadas trazia em seu conteúdo o requerimento para acrescentar os conceitos/categorias interpretativos da realidade agrária brasileira, presentes no PL nº 11/1991 e suprimidos do PL nº 11-A/1991. As emendas abordaram, principalmente, questões referentes à definição da propriedade produtiva, da função social da propriedade e a

68 Sobre esse aspecto, convém esclarecer que, para caracterizar o imóvel rural como produtivo, ou seja, a propriedade produtiva, o texto do projeto substitutivo praticamente reproduziu os critérios definidos pelo Decreto 84.685 de 1980, para a caracterização da Empresa Rural, oriunda do Estatuto da Terra.



forma da definição do valor da indenização do imóvel rural desapropriado.

Fábio Meirelles, por exemplo, em uma de suas emendas apresentadas (Emenda nº17/1992), requereu a supressão do Art. 5º do PL nº 11-A/1991, sob a alegação de que seria uma “tentativa de se definir ‘propriedade produtiva’ sem que isso [fosse] exigência da Constituição”. Para Meirelles, “o legislador constituinte deixou claro que não se [poderia] confundir ‘propriedade produtiva’ com ‘função social da propriedade rural’” (BRASIL. CDF. Emenda nº 17/92, 2014, n.p). Ronaldo Caiado, por sua vez, centrou seus esforços no sentido de modificar, entre outros, o Art. 7º do PL, que tratava da função social da propriedade e que seguindo orientações da professora Giselda Hironaka havia detalhado sanções ao seu descumprimento. Caiado, nesse particular, requereu que as desapropriações por descumprimento da legislação ambiental e por constatação de trabalho escravo se realizassem, no primeiro caso, somente após o proprietário ser notificado e este tiver se recusado a seguir a legislação vigente, e, no segundo caso, somente após “decisão judicial de caráter irrecorrível” (BRASIL. CDF. Emenda nº 74/92, 2014, n.p).

Todavia, paralelamente à apresentação das emendas na CAPR, no dia 17 de junho de 1992, no Plenário do Congresso Nacional, os parlamentares pró-reformistas conseguiram a aprovação de um requerimento para a urgência da tramitação do projeto de Lei que regulamentava os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, levando-o para a pauta da Câmara dos Deputados. Em virtude disso, antes mesmo da CAPR concluir sobre a matéria, o PL deixou a tramitação nas Comissões para ser discutido e, após a apresentação de novos substitutivos elaborados por relatores designados pelo Plenário, ser votado.

A designação dos relatores pelo Plenário foi postergada em várias ocasiões em virtude de adiamentos da discussão por falta de quórum no Plenário. Em razão disso, alguns parlamentares (entre eles: Adão Preto, Luci Choinacki, Valdir Ganzer, Amaury Muller e Alcides Modesto) realizaram seus discursos asseverando sobre a importância da discussão e da regulamentação dos dispositivos relativos à reforma agrária.

O deputado Valdir Ganzer, salientou, nesse contexto, que a reforma agrária era fundamental e que esperava forte reação dos latifundiários com relação ao assunto, mas, mesmo assim, acreditava que “uma lei [...] justa para com a realidade brasileira” estava próxima de ser elaborada (BRASIL. CDF. Ata da 91ª Sessão da 49ª Legislatura, de 22 jun. 1992, p. 14109). O deputado salientou também que o projeto de Lei estava tramitando há um bom tempo na CAPR e, com a aprovação do regime de urgência, passou a existir uma disputa em torno de quem viria a ser o relator da proposição que seria levada para votação no plenário. Segundo o deputado, a expectativa era saber se seria o “Relatório Odelmo Leão, uma proposta de Roberto Rollemberg ou o Projeto de Lei nº 11, de autoria do PT” (BRASIL. CDF. Ata da 93ª Sessão da 49ª Legislatura, de 23 jun. 1992, p. 14.236).



Contudo, conforme as deliberações da presidência da Câmara dos Deputados, e declínio do deputado Roberto Rollemberg em ser o relator,⁶⁹ as relatorias foram designadas aos deputados: i) Fábio Meirelles, pela Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo (CEIC), que opinou pela aprovação, em relação ao mérito, do Projeto de Lei e seus apensos na forma de substitutivo; ii) Roberto Cardoso, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), que opinou pelo acolhimento das proposições ao projeto de Lei, com relação ao aspecto formal; e iii) Odelmo Leão, pela Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), que concluiu pela aprovação em relação ao assunto, com substitutivo.

Considerando os sistemas de conceitos interpretativos da realidade agrária constantes no Projeto de Lei original e nos seus substitutivos (QUADRO 12), verificamos que ambos são diferentes da proposição inicial constante no PL n° 11/1991. Em geral, no texto dos projetos substitutivos, não houve menção ao latifúndio na definição do sistema de conceitos. Em específico, o substitutivo apresentado pelo relator Odelmo Leão (PL n° 11-B/1991), a exemplo daquele anteriormente oferecido (PL n° 11-A/1991), foi o que se apresentou com maiores diferenças, não havendo menção e definição aos latifúndios e nem aos minifúndios.

Quadro 12 – Quadro comparativo do sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária presentes nos substitutivos apresentados pela CEIC e CAPR ao PL n° 11/1991

<i>PL n° 11/1991 – autoria Luci Choinacki e outros (19/02/1991)</i>	<i>PL n° 11-A/1991 Substitutivo CAPR – relator Odelmo Leão (27/05/1992)</i>	<i>PL n° 11-B/1991 Substitutivo CEIC – relator Fábio Meirelles (24/06/1992)</i>	<i>PL n° 11-B/1991 Substitutivo CAPR – relator Odelmo Leão (24/06/1992)</i>
Imóvel Rural	Imóvel Rural	Imóvel Rural	Imóvel Rural
Minifúndio	Propriedade Produtiva	Minifúndio	Pequena Propriedade
Pequena Propriedade	--	Pequena Propriedade	Média Propriedade
Média Propriedade	--	Média Propriedade	Propriedade Produtiva
Latifúndio por dimensão	--	Propriedade Produtiva	--
Latifúndio por exploração	--	--	--

Fonte: BRASIL. CDF. PL n° 11/1991; BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL n° 11/1991, 28 maio 1992; BRASIL. CDF. Ata da 94ª Sessão da 49ª Legislatura, 24 jun. 1992. Organizado por: Alcione Talaska.

A tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, após a apresentação dos pareceres dos relatores, possibilitou a discussão e apresentação de emendas à matéria no dia 25 de junho de 1992. Neste dia, inicialmente, houve falta de quórum para as deliberações, o que originou solicitações, por parte dos parlamentares, para que o presidente da Câmara não encerrassem as discussões e para que enviasse

⁶⁹ O deputado Roberto Rollemberg (PMDB/SP) seria indicado à relatoria do plenário, mas declinou da função em favor da manutenção do deputado Odelmo Leão, que já vinha relatando o projeto na CAPR.



emissário para sustar qualquer outra reunião de Comissões que estivesse ocorrendo simultaneamente⁷⁰ - a exemplo da CPI de Paulo Cesar Farias.

A falta de quórum para as deliberações também se esclarecia porque se desenvolvia, no mesmo instante, um processo de negociação em relação ao conteúdo do projeto de Lei. Conforme explicou o deputado pró-reformista Chico Vigilante (PT/DF), “os parlamentares mais interessados no assunto, como, por exemplo, as Deputadas Luci Choinacki e Socorro Gomes e o Deputado Ronaldo Caiado, não estão presentes, porque estão negociando” (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 14.591).

Enquanto os parlamentares chegavam para atingir quórum, outros já utilizavam a tribuna para não possibilitar o encerramento da discussão, sem a apresentação das emendas. Entre os parlamentares que fizeram o uso da palavra nesse momento, estavam os deputados Ernesto Gadelha (PT/SP - pró-reformista) e o deputado Cardoso Alves (PTB/SP - contrarreformista), os quais discutiram sobre os países que tinham ou não tinham realizado a reforma agrária e seus resultados.

Com a chegada do deputado Ronaldo Caiado, o mesmo passou a discutir a matéria, fazendo a sua análise acerca do projeto de Lei e dos substitutivos e solicitando que fosse aprovado o substitutivo elaborado pelo relator Fábio Meirelles. Em sua justificativa, Ronaldo Caiado afirmou:

O projeto de Lei da deputada Luci Choinacki e outros, além de inconstitucional, é *démodé*, é confiscatório, é punitivo, é desatualizado. [...] Mas temos também um outro projeto [...] aprovado como sendo um substitutivo da Comissão de Agricultura e Política Rural, mas a Comissão não o discutiu. [Nós] também conhecemos e estudamos profundamente esta matéria. [...] Sem dúvida alguma, o substitutivo do Deputado Fábio Meirelles mostra que se pode fazer reforma agrária, sim, mas sem penalizar, sem desestabilizar o setor produtivo primário. [...] Esperamos que seja dada preferência [...] à aprovação do substitutivo inteligente, capaz de implantar a reforma agrária sem violência, sem agressão, de autoria do Deputado Fábio Meirelles, reconhecido no setor, Presidente da Federação de Agricultura do Estado de São Paulo [...], pessoa que tem uma tradição e uma vida no setor produtivo primário. (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 14.592- 14.593, grifo no original).

A crítica de Ronaldo Caiado ao projeto substitutivo elaborado pelo relator Odelmo Leão – mesmo este não sendo um parlamentar pró-reformista – se deveu à incorporação de dispositivos no texto que correlacionavam o direito de propriedade ao cumprimento da função social, conforme já destacado pelos conteúdos das

70 O regimento interno da Câmara dos Deputados estabelecia que não poderia existir reuniões de comissões em horários simultâneos aos marcados para discussão e votação de matérias postas na “ordem do dia”.



emendas modificativas e supressivas apresentadas por Caiado ao PL nº 11-A/1991. Ronaldo Caiado e os setores mais conservadores não viam com bons olhos a definição da propriedade produtiva segundo a utilização de índices de produtividade (GEE e GUT), bem como da desapropriação de imóveis rurais por descumprimento de leis trabalhistas ou por geração de agravos ao meio ambiente. Segundo o deputado,

aprovado o substitutivo assinado pelo deputado Odelmo Leão, vão fiscalizar as terras mais produtivas [...] e lá mostrarão que existe problema trabalhista, ou que agrediu a legislação do meio ambiente, ou que não estão sendo cumpridos os índices de eficiência e de aproveitamento da terra. E nessa hora as fazendas produtivas [...] estarão em condições de serem desapropriadas. (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 14.592).

Diferentemente, e a contento dos setores contrarreformistas, o projeto substitutivo elaborado pelo deputado Fábio Meirelles, não especificava que as irregularidades envolvendo questões trabalhistas ou ambientais culminariam na desapropriação de imóveis rurais. Ademais, estipulava um prazo de dois anos, após a notificação pelo órgão competente, para que o proprietário do imóvel rural sanasse as possíveis irregularidades no cumprimento da função social. E, ainda, acerca da definição da propriedade produtiva, o substitutivo de Fábio Meirelles não fazia menção alguma à existência e/ou criação de índices que mensurariam a produtividade, tampouco, ao seu estabelecimento pelo Poder Executivo.

No processo de discussão, demonstrando posicionamento contrário à fala de Ronaldo Caiado, o deputado Pedro Tonelli, asseverou:

Ouvi atentamente a argumentação daqueles que não querem a reforma agrária, dos que defendem a propriedade como sagrada, palavra que não deve ser usada, porque sagrada é a vida, não a propriedade. [...] Dizem que alguns artigos do projeto em discussão são inconstitucionais porque se referem à função social da propriedade. Que barbaridade! Está-se retroagindo em relação ao Estatuto da Terra, elaborado no regime militar. Que democracia está querendo a bancada do lado de lá? [...] Até quando essa situação [de concentração fundiária e conflitos no campo] vai continuar, Sr. Ronaldo Caiado, Sr. Presidente, Sras e Srs Deputados? (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 15.493-15.494).

Nesse mesmo contexto, o deputado Amaury Muller (PDT/RS – pró-reformista) enfatizou que, mesmo apoiando o substitutivo elaborado por Odelmo Leão, tinha a convicção de que ele não seria a melhor solução. E, por isso, preparava, “juntamente com os companheiros do PT, PCdoB, do PSB, do PPS e – quem sabe – do PMDB e do PST, emendas modificativas, supressivas e destaques para votação em separado” (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 15.495).



Em meio ao debate, e com a presença de 288 parlamentares na Câmara dos Deputados – o *quórum* para votações era de 252 deputados –, foi posto em votação um requerimento dos líderes do PFL/PRN, PST, PMDB e PTB para que fosse encerrada a discussão. Uma vez aprovado o requerimento, o presidente da Câmara anunciou que haviam sido apresentadas 148 emendas e retirou a matéria de pauta. Por fim, convocou sessão deliberativa para a manhã do dia seguinte, 26 de julho de 1992, quando seria votado o projeto de lei que regulamentaria os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Das emendas formuladas, a maior quantidade foi apresentada pelos deputados Pedro Tonelli (PT/PR - pró-reformista), Amaury Muller (PDT/RS - pró-reformista), seguidos de Abelardo Lupion (PRN/PR - contrarreformista), Fábio Meirelles (PDS/SP - contrarreformista) e Antônio Morimoto (PMDB/RO - contrarreformista).⁷¹ Os conteúdos das emendas, entretanto, versavam sobre uma gama de especificidades relativas ao tratamento jurídico da reforma agrária no Brasil, tendo versões conflitantes sobre mesmos pontos, como por exemplo, a fixação dos indicadores e índices que informariam sobre a produtividade da terra, a simultaneidade do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade à produtividade, o prazo para indenização em caso de desapropriação, a estipulação ou não de prazo para adequação do proprietário aos requisitos da função social, a apropriação de terras por estrangeiros,⁷² entre outros.

Com relação ao sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária, as emendas não versaram sobre a definição do minifúndio, do latifúndio ou da pequena, média e grande propriedade. Interessante ressaltar, entretanto, que uma emenda (Emenda nº 27), apresentada pelo deputado Ronaldo Caiado, objetivou resgatar e incluir no texto da Lei o conceito/categoria de Empresa Rural, originada no Estatuto da Terra. Contudo, a proposição se estabeleceu na tentativa de desvirtuar o artigo que tratava sobre a definição da propriedade produtiva – que, nas proposições dos setores conservadores, deveria ser, de todo modo, protegida das desapropriações. Ou seja, na proposta de Ronaldo Caiado, não deveria ser a propriedade produtiva, aquela que deveria ser explorada econômica e racionalmente atingindo, simultaneamente, os índices (GUT e GEE) definidos pelo órgão federal competente, mas sim a Empresa Rural, tal como já havia sido normatizado pelo Decreto-Lei nº 84.684/1980. A definição da propriedade produtiva para Caiado, nessa justificativa, dependia “de vários fatores impossíveis de serem elencados em um projeto de lei, cabendo o Poder Judiciário

71 Ver Apêndice E.

72 Acerca da apropriação de terras no Brasil por estrangeiros, o projeto substitutivo elaborado pelo deputado Odelmo Leão, previa que esta apropriação seria possível, mas somente na forma de arrendamento e com limite de área pré-definido. Contrários a este dispositivo, os deputados Cardoso Alves e Ronaldo Caiado apresentaram emendas visando a sua supressão. Isso porque, conforme justificativa de Ronaldo Caiado: “num momento de abertura econômica, onde o mundo experimenta rápidas transformações e a valorização da livre iniciativa e busca investimento estrangeiro de novas tecnologias, não se justifica uma postura xenófoba que irá afastar e reprimir a afluência de novos capitais e técnicas que tanto carecemos” (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 14.605).



de cada Comarca essa avaliação junto com os órgãos afins” (BRASIL. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, 25 jun. 1992, p. 14.608). Ao incluir a Empresa Rural no texto da Lei, subtraindo a propriedade produtiva, se estaria protelando a sua definição e, portanto, a sua relação com o cumprimento da função social da propriedade à interpretação do Judiciário brasileiro, que sabidamente, tornaria o processo de desapropriação moroso.

Na manhã do dia 26 de junho de 1992, após alguns pronunciamentos, enquanto aguardava-se o *quórum* para a votação, foi solicitada a interrupção da sessão até às 15 horas. Essa solicitação se justificou e foi acatada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pois os líderes partidários haviam acordado que votariam na mesma sessão as matérias da Reforma Agrária e da regulamentação das atividades portuárias no Brasil – diga-se modernização dos portos via privatizações (pretensão dos governistas, pois o contexto político-econômico da época era marcado pelo viés liberal, de abertura econômica). Contudo, ainda existiam indefinições sobre o projeto de Lei que regulamentava os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Em virtude disso, buscando um amplo acordo que possibilitasse a votação dos dois projetos, “as Lideranças e uma série de Deputados de vários partidos, especialistas na questão da reforma agrária, ruralistas, trabalhadores rurais e tantos outros [permaneciam] reunidos” (BRASIL. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, 26 jun. 1992, p. 14.782).

Os principais líderes partidários e atores envolvidos no processo de construção do acordo que possibilitou a votação dos projetos de lei sobre a reforma agrária e sobre a privatização dos portos no Brasil, na Câmara dos Deputados Federais, estão listados no Quadro 13.

Quadro 13 – Líderes partidários e principais atores envolvidos no acordo em torno do Projeto da Lei Agrária

(continua)

<i>Nome</i>	<i>Função na Câmara dos Deputados</i>
Aldo Rebelo	Líder PCdoB
Amaury Muller	Parlamentar PDT
Célio de Castro	Líder PSB
Eden Pedroso	Líder PDT
Rubens Bueno	Parlamentar PSDB
Eduardo Jorge	Líder PT
Eurídes Brito	Líder PTR
Fábio Meirelles	Relator CEIC
Genebaldo Correia	Líder PMDB
Giovanni Queiroz	Parlamentar PDT
Humberto Souto	Parlamentar PFL
Ibsen Pinheiro	Presidente da Câmara dos Deputados
Jonival Lucas	Líder PDC
José Luiz Maia	Líder PDS
José Serra	Líder PSDB

Quadro 13 – Líderes partidários e principais atores envolvidos no acordo em torno do Projeto da Lei Agrária

(conclusão)

<i>Nome</i>	<i>Função na Câmara dos Deputados</i>
Luci Choinacki	Parlamentar PT
Luis Eduardo	Líder Bloco PFL/PRN/PSC
Luiz Carlos Haully	Líder PST
Nelson Marquezelli	Líder PTB
Odelmo Leão	Relator CAPR e Plenário
Ricardo Izar	Líder PL
Roberto Rollemberg	Parlamentar PMDB
Socorro Gomes	Parlamentar PCdoB
Vadão Gomes	Presidente da CAPR
Wilson Moreira	Parlamentar PSDB

Fonte: BRASIL. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, 26 jun. 1992. Organizado por: Alcione Talaska.

Ao ser retomada a sessão no período da tarde, após a conclusão da votação acerca do projeto de Lei dos portos, teve início a votação do PL nº 11-B/1991. De princípio, o deputado Ronaldo Caiado, manifestou discordância com relação ao acordo de votação dos dois projetos, segundo ele, “choca à classe produtora ter sido negociada para calçar aquilo que era anseio do Governo de aprovar o projeto que trata dos portos. [...] trocaram o principal pelo acessório. O principal é a agricultura [...] mas foi trocado para se atender à vontade de modernização dos portos” (BRASIL. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, 26 jun. 1992, p. 14.835).

Em decorrência, incisivamente afirmou:

Hoje – logicamente com o meu voto contrário – vamos aprovar um projeto pelo qual a propriedade improdutiva vai ficar na dependência do meio ambiente e de questões trabalhistas [...]. Hoje, parece, há muitas pessoas satisfeitas neste País. Caio, mas caio de pé! Morro, mas morro de cabeça erguida, porque tenho certeza de que apenas duas classes no País estão aplaudindo a aprovação desse projeto: os invasores de terra e os grileiros profissionais, porque o projeto veio em seu favor, punindo quem produz. (BRASIL. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, 26 jun. 1992, p. 14.835-14.836).

Para os setores pró-reformistas, entretanto, como afirmou a deputada Luci Choinacki, o projeto não era

o ideal, nem aquilo que [se estava] defendendo.[...] Mas, em nome de um acordo, de um consenso, de uma esperança para o povo brasileiro, de uma garantia para que se possa desapropriar um pedaço de terra neste País [...] entramos em acordo para que esta Casa [pudesse] votar o projeto de reforma agrária, a fim de que possamos ter esperanças, porque é isso que milhões de trabalhadores estão



querendo. (BRASIL. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, 26 jun. 1992, p. 14.837).

O que se verificou, nesse contexto, foi que a construção do acordo em torno do projeto de Lei que regulamentava os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária envolveu todas as lideranças partidárias e seu conteúdo e solução final resultou de uma fusão entre as propostas substitutivas (PL nº 11-B/1991) do deputado Odelmo Leão e do deputado Fábio Meirelles. Desse acordo, seguramente, o deputado Fábio Meirelles, figura representativa da FAESP e CNA, também participou. Tanto que na leitura do seu discurso, tendo em vista que era o relator da CEIC, afirmou que aquele era

um momento histórico [e que o] projeto da reforma agrária [era o] resultado do consenso entre os extremos ideológicos [da] Câmara Federal [...]. Não [haveria] mais sentido em a esquerda ou a direita quererem guerrear aqui [na Câmara] ou lá fora, porque as ideias se uniram num novo projeto. (BRASIL. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, 26 jun. 1992, p. 14.841).

Antes de concluir, o deputado Fábio Meirelles ainda citou Ronaldo Caiado, reconhecendo como justa a sua reação, uma vez que o seu princípio doutrinário, mantinha-se desde o processo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Na sequência, o relator Odelmo Leão apresentou o parecer da CAPR e o substitutivo construído no acordo (PL nº11-C/1991) e, em seguida, o presidente da Câmara dos Deputados solicitou que fossem apresentados requerimentos de destaques para votação de dispositivos constantes nos PLs substitutivos. Foram apresentados os requerimentos – que, nesse momento, já não visavam modificações no sistema de conceitos ou categorias interpretativas da realidade agrária – e votados, parte em globo, parte em separado, originando o PL nº 11-D/1991, que foi colocado em votação simbólica e aprovado, resultando no PL nº 11-E/1991.

O PL nº 11-E/1991 manteve, dessa forma, o sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária constante no PL nº11-B/1991, de autoria do deputado Odelmo Leão, quais sejam: imóvel rural, pequena propriedade, média propriedade e propriedade produtiva. Manteve também: a determinação de que o não cumprimento da função social acarretaria na desapropriação do imóvel rural e o dispositivo para a fixação de índices e indicadores que informam sobre a produtividade da terra como competência do Poder Executivo, estes que eram pontos amplamente combatidos pelos setores mais conservadores.

Ainda nessa sessão, tendo em vista que a votação foi simbólica, Ronaldo Caiado solicitou que a Ata indicasse seu voto contrário à aprovação do PL. Do mesmo modo, o deputado Ernesto Gradella (PT/SP) também se manifestou, por escrito, declarando voto contrário, em razão do projeto substitutivo não contemplar a “reforma agrária



defendida pelos trabalhadores rurais e centrais sindicais”, sendo “fruto de um amplo acordo e logicamente limitado”. Para o deputado, o projeto de lei aprovado “não atinge o latifúndio”, não resolve “os conflitos no campo brasileiro”, e por isso, “a luta pela reforma agrária [iria] continuar”, concluiu (ver: ANEXO D).

Posteriormente, outros deputados, ausentes na sessão de votação, em virtude de outras atividades parlamentares, manifestaram seus pontos de vista acerca do projeto de Lei aprovado. Foi o caso do deputado Hagahús Araújo (PMDB/TO), que asseverou:

Mais uma vez, a classe ruralista brasileira está servindo de pasto à demagogia, com um projeto de reforma agrária insensato, e substitutivos de última hora, aprovados [...] por votação simbólica [...]. O projeto de lei votado na Câmara é um título em branco aos tecnocratas. O produtor rural ficou na dependência do chamado ‘órgão competente do Poder Executivo’ que irá estabelecer os graus de utilização e eficiência na exploração da terra, usados na tributação e desapropriação.[...] É preciso que o Senado corrija os erros do projeto de lei aqui aprovado [...], pois só com segurança e tranquilidade haverá inversão de capital próprio na produção de alimentos. (BRASIL. CDF. Ata da 99ª Sessão da 49ª Legislatura, 30 jun. 1992, p. 15.180-15.181).

Assim, seguindo o trâmite da matéria no Congresso Nacional, o PL nº 11-E/1991 foi submetido à apreciação do Senado Federal. No Senado, a discussão em torno do projeto de Lei, se realizou paralelamente aos principais depoimentos e aprovação do relatório da CPI que levaria ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, fatos que provocaram por diversas vezes a falta de número regimental para deliberações e retiradas de pauta de projetos em votação. Mesmo assim, o andamento da análise e votação do PL foi relativamente rápido, tendo em vista que foi despachado pela Câmara dos Deputados ao Senado em 26 de julho de 1992 e obteve a aprovação (por unanimidade) pelos senadores no dia 12 de agosto, em reunião extraordinária, de caráter urgente (BRASIL. SF. Atas da 153ª a 163ª Sessão, 1992).

No Senado Federal, o projeto de Lei ficou sob a relatoria do senador Alfredo Campos (PMDB/MG) e obteve 22 emendas aprovadas. Estas emendas visaram melhor expressar a redação do texto do PL aprovado na Câmara (PL nº 11-E/1991), no sentido de não deixar margens para a interpretação equivocada da Lei. Nesse contexto, o PL teve, sobretudo, como principais modificações/especificações: i) a explicitação de que o imóvel rural que não cumprir a função social será passível de desapropriação para fins de reforma agrária, vinculando, dessa forma, o cumprimento da função social com a produtividade agropecuária; ii) a explicitação da realização da expropriação do imóvel rural, sem qualquer indenização ao proprietário, em caso de constatação



do emprego de trabalho escravo; iii) a consideração da “área aproveitável do imóvel rural” como base para a geração do grau de eficiência na exploração da terra (GEE), ao invés da “área utilizada do imóvel”, como constava no projeto da Câmara;⁷³ iv) e a inclusão do índice de lotação por zona pecuária para a aferição da produtividade da terra, ao invés da simples presença de áreas de pastagens (nativas ou plantadas) como definidoras da produtividade.⁷⁴

Ao retornar à Câmara dos Deputados, o projeto de Lei (PL nº11-F/1991) aprovado no Senado Federal, foi lido em plenário no dia 11 de setembro de 1992. Contudo, a discussão em torno das emendas apresentadas pelos senadores foi realizada somente no dia 27 de janeiro de 1993. De forma geral, as modificações realizadas no Senado foram interpretadas pelos deputados como sendo favoráveis aos setores pró-reformistas, motivo pelo qual os parlamentares conservadores, encabeçados por Ronaldo Caiado, não queriam a aprovação das emendas.

Visando superar os pontos conflitivos do texto, os parlamentares procuraram costurar uma nova tentativa de acordo em torno da aceitação das emendas. Nesse processo, existia a possibilidade de esvaziamento do plenário, antes mesmo da votação, tanto que o deputado Valdir Ganzer, discursou:

Se não votarmos a reforma agrária, não votaremos o projeto dos portos. Essa é a conclusão que está evoluindo no conjunto dos partidos. [...] se não houver a possibilidade de um acordo, vamos para o voto; quem ganhou, ganhou; quem perdeu, perdeu, mas pelo menos teremos uma lei. (BRASIL. CDF. Ata da 7ª Sessão, 27 jan. 1993, p. 1.939).

Da mesma forma, o deputado Adão Preto afirmou:

Hoje é dia de ver quem é quem. E a sociedade brasileira precisa saber disso. Quero, portanto fazer um apelo aos colegas deputados do PDS, do PFL, do PRN, do PTB e do PL, partidos que mais divergências têm com a reforma agrária, mas que têm deputados realmente comprometidos com a causa social. Conclamo esses colegas para que se somem conosco, com o PT, o PDT, o PSDB, o PCdoB, o PPS, o PV e o PMDB, a fim de aprovarmos esse projeto, aproveitando as emendas apresentadas pelos Senadores e que vieram melhorá-lo bastante. (BRASIL. CDF. Ata da 7ª Sessão, 27 jan. 1993, p. 1.968).

73 Essa alteração determinava que o GEE deveria ser calculado considerando a divisão da quantidade colhida (e/ou o número total de animais) pelo índice de rendimento (e/ou índice de lotação) estabelecido pelo Poder Executivo, tendo seu resultado dividido pela “área efetivamente aproveitável” e não pela “área efetivamente utilizada” do imóvel rural, que, no sentido prático, poderia fazer com que o proprietário mantivesse área sem aproveitamento produtivo, não implicando no índice de eficiência da exploração da terra.

74 Essa alteração visava corrigir o equívoco do PL aprovado na Câmara dos Deputados, que possibilitava a manutenção de áreas de pastagens, que mesmo sem uma única cabeça de gado (ou outros animais), proporcionaria a caracterização do imóvel rural como produtivo.



E, posteriormente, asseverou:

Tenho dito, e repito, que, no Brasil, cada um pode possuir dez ou vinte automóveis. Nada temos contra isso, pois fabricamos automóveis. Cada um pode adquirir a quantidade que quiser. Se algum deputado tiver vinte ou trinta ternos, nada temos contra, pois fabricamos ternos. Quem quiser ter cinquenta pares de sapato, não há qualquer dificuldade, pois fabricamos sapatos. Mas terra, não fabricamos. A terra é igual ao sol: nasceu para todos. Ninguém tem o direito de concentrar extensas áreas de especulação. A terra é um dom do Deus. E aquilo que é de Deus, é de todos. Ninguém tem direito de cometer a injustiça de votar contra esse projeto, defendendo seu próprio interesse ou de seus aliados (BRASIL. CDF. Ata da 7ª Sessão, 27 jan. 1993, p. 1.968).

Contudo, o presidente da Câmara dos Deputados (Deputado Ibsen Pinheiro), informava os deputados presentes no plenário, de que teria esperança na conclusão do acordo geral em torno do projeto de Lei. Dado início ao processo de deliberação, através da leitura dos pareceres do deputado Fabio Meirelles (pela CEIC) e Odelmo Leão (pela CAPR), as emendas foram postas em votação em bloco e também foram apresentados pedidos de destaque para a votação. Ao final foram aprovadas 15 das 22 emendas do Senado, dando novo formato ao Projeto de Lei (PL nº 11-G/1991 – ANEXO C), que fora encaminhado à sanção presidencial no dia 02 de fevereiro de 1993.

Embora o conteúdo geral do projeto satisfizesse, momentaneamente, os setores pró-reformistas, ele incorporava aspectos que possibilitavam a proteção dos latifúndios no Brasil, ao dificultar os processos desapropriatórios. Em virtude disso, após pressão realizada por movimentos sociais e parlamentares pró-reformistas, o presidente da República, Itamar Franco, acabou vetando alguns dispositivos (ANEXO C). Com destaque, foram vetados: i) o inciso 1º do art. 3º, que condicionava as desapropriações à autorização do Congresso Nacional; ii) o art. 14º, que mantinha o expropriado na posse do imóvel até o final do trâmite jurídico do processo de desapropriação; iii) o art. 15º, que tornava insuscetível de desapropriação os imóveis rurais que estivessem sob o domínio temporário de credor, no caso de serem adquiridos para pagamento de dívida do anterior proprietário devedor; iii) e o art. 17º, que determinava a consideração de uma escala do Grau de Utilização da Terra (GUT) no processo de desapropriação em todo o território nacional.⁷⁵

Entretanto, convém destacar que o inciso 6º do art. 9º, que versava sobre o

75 Na prática essa escala seria usada para a definição dos imóveis rurais aptos à desapropriação. O processo iniciaria na faixa da escala com menor GUT, impossibilitando a desapropriação de imóveis rurais com GUT superior ao daquela escala, mesmo em se tratando de regiões com características distintas. Ou seja, exemplificando, um imóvel rural, localizado na região sul do Brasil com GUT entre 40 e 60% não poderia ser desapropriado enquanto houvesse outro imóvel rural, em qualquer parte do Brasil, com GUT entre 0% e 20%.



confisco do imóvel rural, no caso de constatação de trabalho escravo, também foi vetado. Na justificativa do veto, esclareceu-se que não havia abrigo no texto constitucional para o confisco da propriedade, que é acolhida, somente, “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas” (BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 98, 1993, n.p.). Sendo assim, a interpretação da Lei aprovada, deveria seguir o estipulado no Art. 186 da Constituição Federal, que enseja a desapropriação do imóvel mediante prévia e justa indenização.⁷⁶

No tocante ao sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária, o projeto de Lei encaminhado para sanção, mantinha referência às categorias de: imóvel rural, pequena e média propriedade e propriedade produtiva. Os dispositivos que versavam sobre a pequena e a média propriedade obtiveram vetos em algumas de suas alíneas, isso, pois, o projeto de Lei especificava que a exploração deveria se realizar diretamente pelo agricultor e sua família, admitida, a ajuda de terceiros. Contudo, segundo a mensagem de veto, ao permanecerem tais definições,

o legislador estaria exigindo delas muito mais que da propriedade produtiva, pois, além de serem produtivas, devem medir de um a quatro e de quatro a quinze módulos fiscais e ser exploradas pelo proprietário e sua família, enquanto que a produtiva, qualquer que seja a sua dimensão e forma de exploração, está imune à desapropriação, conforme o art. 185, II, da CF. (BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 98, 1993, n.p.)

Assim, para a equipe presidencial, que ponderou sobre os vetos, a definição necessária para a pequena e a média propriedade deveria se estabelecer, tão somente, pela estipulação do tamanho de área do imóvel rural.

Nesse contexto, como resultado da tramitação, embates e acordos acerca da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, foi sancionada a Lei nº 8.629, em 25 de fevereiro de 1993 – sobre a qual apresentamos suas definições na sequência. Após a publicação do texto da Lei no Diário Oficial, a Câmara dos Deputados Federais iniciou a tramitação da apreciação dos vetos da presidência da República e de suas justificativas. A votação acerca da aceitação ou não dos vetos ocorreu em turno único, no dia 16 de abril de 1994, sendo mantido o texto com os dispositivos vetados.

De forma geral, não houve grandes inovações na lei, mas, como afirmou um assessor parlamentar que participou diretamente do processo, “foi um marco

⁷⁶ Acerca dessa interpretação, convém ressaltar que a Emenda Constitucional nº 81, de 05 de junho de 2014, modificou o Art. 243 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo a expropriação das propriedades rurais constatadas com exploração de trabalho escravo e especificando a consequente destinação das terras para reforma agrária. O texto do Art. 243 ficou assim redigido: “As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º” (BRASIL. Emenda Constitucional nº 81, 2014).



“você ter conseguido naquele período, como resultado do embate, aprovar uma regulamentação para a questão agrária” (RIBEIRO, 2009, p. 88).

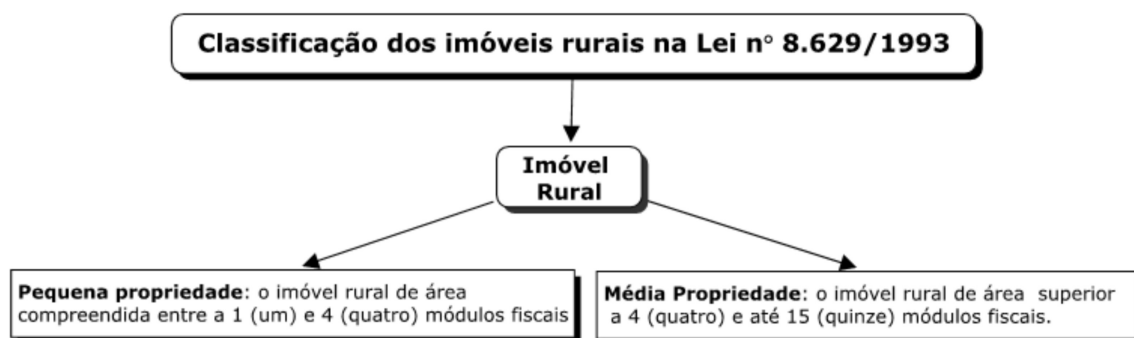
4.1.2 As definições da Lei Agrária - Lei 8.629/1993 e suas atualizações

A Lei nº 8.629/1993, conhecida como Lei Agrária, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal de 1988.

Nesta Lei (ANEXO C), a conceituação de imóvel rural permaneceu praticamente idêntica à definição originária do Estatuto da Terra, sendo o *imóvel rural* definido como “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” (BRASIL. Lei nº 8.629/1993, Art.4º, Inciso I).

A partir desta definição, a Lei Agrária conceituou, nos incisos II e III do seu Art. 4º, a pequena e a média propriedade, formatando e normatizando a tipologia a ser utilizada para a caracterização dos imóveis rurais e para a apreensão da realidade agrária brasileira. A *pequena propriedade*, nesse aspecto, ficou definida como sendo o imóvel rural com dimensão de área entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, enquanto a *média propriedade* teria dimensão de área entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais (FIGURA 06).

Figura 06 – Classificação dos imóveis rurais na Lei nº 8.629/1993



Fonte: BRASIL. Lei nº 8.629/1993. Elaborado por: Alcione Talaska.

Note-se que esta classificação foi realizada considerando o módulo fiscal, que segundo o INCRA (2013), é uma unidade de medida expressa em hectares (ha), fixada para cada município brasileiro, considerando: (i) o tipo de exploração predominante no município; (ii) a renda obtida com a exploração predominante; (iii) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda e da área utilizada; e (iv) o conceito de propriedade familiar.



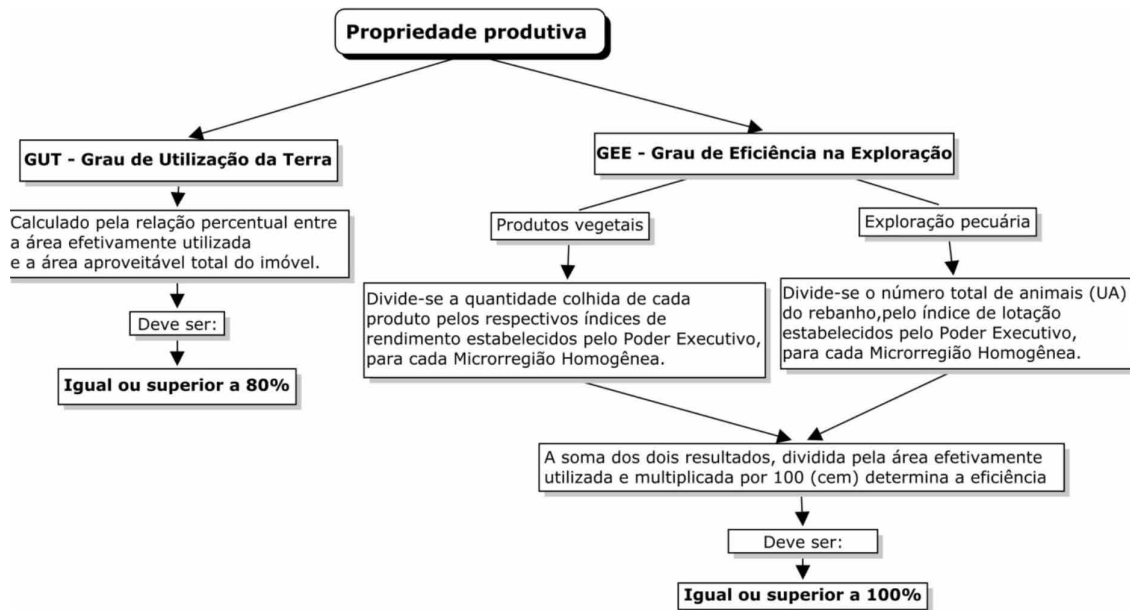
Importante destacar também que a Lei Agrária assegurou tal como se havia definido o inciso I, do Art. 185 da Constituição Federal de 1988, que a pequena e a média propriedade seriam insusceptíveis para fins de reforma agrária, desde que o seu proprietário não tenha outro imóvel rural (BRASIL. Lei nº 8.629/1993, Art.4º, Parágrafo Único).

Do mesmo modo, a Lei Agrária definiu ainda que o não cumprimento da função social tornaria o imóvel rural suscetível para a desapropriação (Art. 2º) e que os requisitos para o cumprimento da função social seriam aqueles definidos no Art. 186 da Constituição Federal (Art. 9º), considerados, como segue:

- *Aproveitamento racional e adequado*: quando o imóvel rural atinge os graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE) que informam sobre a propriedade produtiva;
- *Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*: quando a exploração do imóvel rural se realiza respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade e o equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas;
- *Observância das disposições que regulam as relações de trabalho*: quando a exploração do imóvel rural é realizada respeitando as leis trabalhistas, os contratos coletivos de trabalho, os contratos de arrendamento e de parceria rural;
- *Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*: quando a exploração do imóvel rural objetiva atender as necessidades básicas dos trabalhadores rurais, observando as normas de segurança do trabalho e não provocando conflitos ou tensões sociais.

Assim, para que o imóvel rural seja considerado com aproveitamento racional e adequado, ele deve ser produtivo, ou seja, deve enquadrar-se no conceito de *propriedade produtiva*, apresentando, simultaneamente, GEE e GUT (FIGURA 07), segundo índices fixados pelo órgão federal competente (BRASIL. Lei nº 8.629/1993, Art.6º).



Figura 07 – A propriedade produtiva, segundo a Lei 8.629/1993

Fonte: BRASIL. Lei nº 8.629/1993. Elaborado por: Alcione Talaska.

O GUT, que é o parâmetro utilizado para medir a efetiva utilização da área aproveitável total do imóvel rural, é obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. Para uma propriedade ser considerada produtiva, neste quesito, precisa apresentar GUT superior a 80%. No entanto, além do GUT, o imóvel rural, precisa atingir simultaneamente o GEE, que é o parâmetro utilizado para aferir a eficiência na exploração da área efetivamente utilizada do imóvel rural. O GEE é obtido a partir da relação entre a quantidade colhida e/ou as unidades de animais (UAs) existentes no imóvel rural com os índices de rendimento e/ou lotação animal definidos pelo poder executivo para a região na qual o imóvel rural está localizado. Para o imóvel rural ser considerado produtivo, neste quesito, precisa apresentar GEE igual ou superior a 100%.

Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade, ou seja, o rendimento regional para produtos vegetais e o índice de lotação regional para a pecuária, conforme o Art. 11º da Lei, serão atualizados periodicamente, de modo a considerar as transformações técnicas e científicas que impactam de forma positiva na produtividade da terra e o desenvolvimento regional. Esse ajuste, segundo determinação da Lei Agrária, ficaria a cargo do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, que deveria consultar o Conselho Nacional de Política Agrícola antes de realizar as redefinições.

Assim, de forma geral, para além dos aspectos principais que importam à nossa análise, Lei Agrária definiu: i) que a desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser precedida de processo administrativo, no qual o órgão federal competente (INCRA) realizará levantamento de dados e informações do imóvel rural,



acerca do cumprimento da função social da propriedade e da aferição dos índices de produtividade, com prévia notificação ao proprietário (Art. 2º); ii) que não serão passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, os imóveis rurais que comprovem ser objeto de projeto técnico de recuperação de cultivos, e que tiverem realizado registro no INCRA, seis meses antes do decreto declaratório de interesse social (Art. 7º) e os imóveis rurais que estejam executando experimentação técnica-científica que objetive o avanço tecnológico para a agricultura (Art. 8º); iii) que a indenização, no caso da desapropriação, deve ser realizada de forma prévia e justa, utilizando-se títulos da dívida agrária, tendo, somente as benfeitorias úteis e necessárias, a indenização em dinheiro (Art. 5º); iv) que as terras públicas, excetuando-se reservas indígenas, parques, entre outros, ficam destinadas preferencialmente a projetos de reforma agrária (Art. 13º); v) que, à medida que foi efetuada a desapropriação, o INCRA terá 3 anos para implantar os assentamentos de reforma agrária (Art. 16).

Considerando que a Lei Agrária foi publicada há mais de 20 anos, é pertinente verificarmos se nesse período ocorreram atualizações. As alterações que ocorreram na Lei Agrária após a sua sanção, são decorrentes das publicações da Medida Provisória (MP) 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, e da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Os artigos modificados e/ou incluídos no texto da Lei nº 8.629/1993 estão identificados no Quadro 14 e podem ser analisados através do Anexo C.

Quadro 14 – Atualizações do texto da Lei Agrária

<i>Ato</i>	<i>Artigos modificados</i>	<i>Artigos incluídos</i>
Medida Provisória nº 2.183-56, de 20/08/2001.	Art. 2º; Art. 5º; Art. 6º; Art.7º; Art. 11º; Art. 12º; Art. 17º; Art. 18º; Art. 19º.	Art.2º-A; Art.26º-A.
Lei nº 13.001, de 20/06/2014.	Art.17º; Art. 19º; Art. 21º; Art.22º; Art.24º.	Art. 18º-A.

Fonte: BRASIL.MP nº 2.183/2001; BRASIL. Lei 13.001/2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Atentando principalmente aos aspectos principais tratados nessa análise, os quais estão versados no Art. 4º (que indica o sistema de conceitos interpretativo da realidade agrárias), no Art. 6º(que trata da propriedade produtiva), no Art. 11º (que destaca a atualização dos índices que informam sobre a produtividade) e no Art. 9º (que aborda a função social da propriedade) não foram verificadas grandes alterações (Ver: ANEXO C).

Foram, na verdade, realizadas duas pontuais modificações no texto original dos artigos: *i*) uma, realizada no Art. 6º, que determinou: a necessidade de comprovação documental e anotação de Responsabilidade Técnica para que áreas com processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens e/ou culturas permanentes fossem consideradas como efetivamente utilizadas para o cálculo dos índices que informam sobre a produtividade da terra; e *ii*) outra, realizada no Art 11º, que



determinou que a atualização e fixação dos indicadores de aferição do GUT e de GEE deveriam ser realizados pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, consultando o Conselho Nacional de Política Agrícola. Isso porque, no ano de 2000, mediante a exclusão das atribuições referentes à Reforma Agrária do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, foi criado, através da MP n° 1.999-14, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),⁷⁷ com atribuições específicas de promover a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável em áreas rurais constituídas por agricultores familiares. Assim, com a divisão do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, condicionou-se a existência de dois ministérios para tratar de aspectos diretamente vinculados ao agrário no Brasil (MDA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA), sendo, portanto, necessária consulta a ambos para a realização da atualização dos parâmetros, índices, indicadores de que trata o Art. 11° da Lei Agrária.

As demais modificações e inclusões promovidas na Lei Agrária versaram, entre outros aspectos,⁷⁸ sobre o processo desapropriatório, sobre a computação da justa e prévia indenização, sobre a forma de pagamento dos títulos da dívida agrária, sobre a localização dos assentamentos e área máxima dos lotes distribuídos por ações de reforma agrária e sobre o título de domínio ou concessão e obrigações do assentado no cultivo da terra (Ver: ANEXO C).

4.2 Proposições normativas e legislativas pós-sanção da Lei Agrária e o arcabouço conceitual de interpretação da realidade agrária brasileira

Posteriormente à publicação da Lei Agrária, outras propostas de legislação relacionadas com o tema agrário foram apresentadas e/ou sancionadas (APÊNDICE G). Uma delas foi a Lei Complementar n° 76/1993, que, conjuntamente com a Lei n° 8.629/1993, regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Ao tempo que a Lei Agrária “disciplina a fase administrativa da desapropriação (levantamento de dados de informações do imóvel rural) [...], a Lei Complementar [n° 76/1993] cuida da fase judicial, sendo por isso, denominada a Lei agrária

⁷⁷ O MDA foi criado pela MP n° 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000. O processo de sua criação remete à “transformação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, instituído em abril de 1996. Antes [da sua criação, ainda], a MP n° 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, e a MP n° 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999, haviam transformado esse mesmo Gabinete em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, respectivamente” (MARQUES, 2007, p. 13).

⁷⁸ Os aspectos mais polêmicos incluídos no texto da Lei Agrária foram incorporados, pela MP n° 2182-56/2001, no Art. 2° da Lei (Ver Apêndice C). Passou-se a ser determinado: i) que o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou ocupação motivada por conflito agrário não seria vistoriado, avaliado e desapropriado no período de dois anos seguintes à sua desocupação (§6° do Art. 2°); ii) que seriam excluídos da lista de beneficiários da Reforma Agrária, os candidatos ao acesso à terra que participassem, direta ou indiretamente, de conflitos agrários em imóveis rurais em fase de processo administrativo ou judicial de desapropriação e/ou, ainda, que participassem de ocupação de prédio público (§7° do Art. 2°); iii) que entidades, pessoa jurídica, movimentos e associações que, direta ou indiretamente, auxiliassem, incentivassem ou participassem em ocupações de imóveis rurais, de bens públicos ou de conflitos agrários, não receberiam, sob qualquer título, recursos públicos (§7° do Art. 2°).



processual” (AGU, 2012, p. 08). Essa Lei Complementar foi necessária, à medida que, a Constituição Federal, no § 3º do seu Art. 184º, estabeleceu que “caberia à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação”.

Assim, em linhas gerais, a Lei Complementar nº 76/1993, que teve origem no PLP nº 71/1989, de autoria do deputado Amaury Muller, buscou assegurar defesa aos proprietários de imóveis rurais no processo desapropriatório. A referida Lei, que teve alterações decorrentes da publicação da Lei Complementar nº 88/1996, determinou as etapas do procedimento judicial decorrente da ação de desapropriação, não trazendo, contudo, modificações no sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira.⁷⁹

Nesse particular, considerando as proposições normativas e/ou legislativas que trouxeram novos elementos para o sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária do país, após a sanção da Lei Agrária em 1993, podemos destacar: i) as Instruções Normativas (INs) do INCRA e a composição de suas estatísticas cadastrais; e ii) a institucionalização do termo agricultura familiar. A análise dessas proposições é apresentada nos tópicos seguintes.

4.2.1 As Instruções Normativas, a composição das estatísticas cadastrais INCRA e o uso não normatizado dos conceitos de “minifúndio” e de “grande propriedade”

As Instruções Normativas do INCRA estabelecem os procedimentos para o cálculo dos Graus de Utilização da Terra (GUT) e dos Graus de Eficiência na Exploração (GEE), conforme as disposições constantes na Lei Agrária. A publicação da primeira Instrução Normativa (IN), após a sanção da Lei Agrária, ocorreu em novembro de 2002, trata-se da IN nº 10/2002, que acabou revogada pela publicação da IN nº 11, de 04 de abril de 2003, após a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a substituição do presidente do INCRA.

A revogação deveu-se, sobretudo, pela CNA considerar a IN nº 10/2002 inconstitucional, por estabelecer novas regras sobre aferição produtividade da terra sem a consulta formal ao Conselho Nacional de Política Agrícola, tal como definia a legislação. Em virtude disso, a CNA logrou êxito, inclusive, obtendo liminar na justiça para suspender os efeitos da IN e forçando o Governo Federal a rediscutir a instrução normativa. Entre os pontos que desagradavam os produtores rurais representados pela CNA estava o “aumento das exigências para o enquadramento da propriedade agrícola produtiva, em especial a ameaça de declarar improdutivas as áreas que não atendessem a legislação ambiental” (FAEP, 2003, n.p.). Assim, a solução encontrada

79 Uma análise comentada da Lei Complementar nº 76/1993, foi realizada pela PFE/INCRA, ver: AGU, 2012.



pelo novo governo, foi editar uma nova instrução normativa, que expressasse certo consenso entre os representantes dos produtores rurais e o INCRA.

Por conseguinte, o conteúdo geral da IN nº11/2003 especificou a: i) a fixação dos valores do módulo fiscal; ii) o estabelecimento dos procedimentos para o cálculo do GEE e do GUT que informariam sobre a produtividade dos imóveis rurais; iii) a fixação dos índices de produtividade para os produtos vegetais e de extração florestal e para a produção de animais; e iv) a categorização conceitual dos imóveis rurais segundo o seu tamanho.

Com relação ao módulo fiscal, a IN nº11/2003 estabeleceu que ele seria expresso em hectares, com precisão de centímetros, para todos os municípios brasileiros, seguindo as especificações do Decreto-Lei nº 84.685/1980 e da Instrução Especial INCRA nº 5-A, de 6 junho de 1973.

Com referência à produtividade, a Instrução Normativa nº 11/2003 reafirmou a forma de cálculo apresentada na Lei Agrária (FIGURA 07) e apresentou os índices de rendimento (ou de produtividade) para 38 (trinta e oito) produtos agrícolas, para 07 (sete) produtos extrativos vegetais e florestais e também apresentou índice de rendimento para a pecuária, segundo o estabelecimento de 5 (cinco) zonas de pecuária (ANEXO E). A fixação desses índices, entretanto, se realizou considerando a Instrução Normativa INCRA nº 19, de 28 de maio de 1980, que havia calculado esses mesmos índices com base no Censo Agropecuário do IBGE de 1975. Logo, os índices de produtividade constantes na IN nº 11/2003, por serem os mesmos da Instrução Normativa nº 19/1980, são embasados na produtividade conhecida pelo Censo Agropecuário de 1975 e, portanto, são passíveis de questionamentos em virtude da sua desatualização, quando considerado os avanços técnico-científicos que proporcionam maior produtividade à agropecuária.⁸⁰

Com relação à categorização conceitual dos imóveis rurais ambas as INs nº 10/2002 e nº11/2003, trouxeram novidades ao sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária do país. Diferentemente do normatizado na legislação agrária brasileira em vigor, as INs definiram – além do imóvel rural, da pequena propriedade e da média propriedade – a *grande propriedade*. Assim, enquanto os imóveis rurais com área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais seriam categorizados como pequena propriedade e os com área superior a 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais seriam categorizados como médias propriedades (conforme determinação da Lei Agrária), os imóveis rurais com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais passariam a ser categorizados como grandes propriedades. Não

80 Ainda com referência aos índices de produtividade da terra, o II PNRA (2003-2006) destacou a necessidade da sua atualização, fato que levou o MDA em conjunto com o INCRA a debaterem uma proposta de portaria. Essa proposta, construída por técnicos do MDA e MAPA, foi refutada pelos latifundiários, criando, no final das contas, impasses entre os ministros do MDA e do MAPA e cabendo ao Presidente da República a decisão sobre a atualização ou não dos índices. Lula, à época, como comentou Oliveira (2007), considerou a opinião do ministro do MAPA, não assinando a portaria modificada por técnicos dos dois ministérios.



obstante, mas é importante lembrar que o INCRA já utilizava, antes da publicação dessas INs, o conceito/categoria de grande propriedade na composição de suas estatísticas cadastrais. As INs, trazem, entretanto, a definição conceitual do que seria a grande propriedade descrita num documento oficial, isso, porque, segundo o INCRA (Resposta ao Pedido de Informação nº 5480000711/2014-00, 2014, n.p.), “antes da IN n. 10/2002 não havia normativo com esse conteúdo”.

Para a composição das estatísticas cadastrais, o INCRA utiliza as informações cadastrais coletadas e declaradas pelo proprietário do imóvel rural no recadastramento realizado em 1992 e atualizadas nos anos posteriores, mediante inclusão de novos imóveis, retificações e cancelamentos de matrículas. A organização do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR se realiza por agregação de dados em níveis de país, grandes regiões, unidades da Federação, municípios, Zonas Especiais, Amazônia Legal e/ou Regiões das Superintendências do INCRA, tanto por faixas de áreas expressas em hectares como em módulos fiscais, o que possibilita, também, a realização da classificação fundiária (SNCR, 2010a).

Considerando a classificação fundiária, o INCRA utiliza a categorização expressa na Figura 08 para compor suas estatísticas cadastrais e disponibilizar informações sobre a realidade agrária do país.

Deste modo, o INCRA, utilizando-se dos preceitos da Lei Agrária, classifica os imóveis rurais segundo o seu tamanho e sua produtividade. O Instituto, na composição de suas estatísticas cadastrais, utiliza o conceito de imóvel rural, categorizando-os em minifúndios, pequena, média e grande propriedade. Note-se que somente a pequena e a média propriedade estão normatizados na legislação que trata do agrário brasileiro. A utilização não normatizada dos conceitos/categorias de *minifúndios* e *grandes propriedades* foram justificadas pelo Instituto, pois a Lei nº 8.629/1993 é silenciosa quanto à conceituação dos imóveis com área inferior a 1 (um) módulo fiscal e dos imóveis com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais. Assim, o INCRA, por analogia, conceituou e classificou esses imóveis rurais em minifúndios e grandes propriedades:

Verifica-se [na Lei Agrária] que não é feita menção ao minifúndio e à grande propriedade. Dessa forma, por exclusão, os *imóveis rurais de área inferior a 1 módulo fiscal são classificados como minifúndio e aqueles de área superior a 15 módulos fiscais, como grande propriedade.* (INCRA. Resposta ao Pedido de Informação nº 54800.001179/2013-59, 2013, n.p., grifo nosso).



Figura 08 – Exemplo da forma de disponibilização das estatísticas cadastrais pelo INCRA: A classificação fundiária



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL - SNCR

TOTAL BRASIL

Total de Imóveis rurais	5.181.645
Total de área cadastrada (em hectares)	571.740.919,42

CLASSE DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA (ha)
19 Minifúndio	3.318.077	46.684.657,42
20 Pequena Prop. Produtiva	356.509	20.137.132,01
21 Pequena Propriedade ***	576.507	42.027.216,60
22 Pequena Propriedade	405.284	26.625.456,64
23 Média Prop Produtiva	171.417	45.051.267,62
24 Média Propriedade ***	208.574	68.545.990,31
25 Média Propriedade	593	282.282,46
26 Grande Prop. Produtiva	61.282	90.396.228,88
27 Grande Propriedade ***	66.093	175.925.270,54
28 Grande Propriedade	3.140	52.583.239,37
29 Não Classificada	14.166	3.472.122,87
30 N Classific. Art.7 Lei 8629	3	10.054,70

Total de Imóveis rurais inconsistentes excluídos 273.849

Fonte: SNCR, Apuração Especial realizada em 26/01/2010.
quarta-feira, 4 de março de 2015

Página 1 de 1

Fonte: SNCR, 2010b.

Ainda nesse contexto da composição das estatísticas cadastrais e, por conseguinte, da sua disponibilização, o INCRA apresenta as estatísticas cadastrais subdividindo a pequena, a média e a grande propriedade em três subconjuntos. Isso é realizado (segundo a resposta do pedido de informação ao INCRA nº 54800000540/2014-19) visando adequar o SNCR à Lei nº 8.629/1993, ou seja, para atender a legislação agrária brasileira, sobretudo, no que se refere a informar sobre a produtividade dos imóveis rurais.

Dessa forma, tomando o caso específico das grandes propriedades – pois, o instituto realiza essa subdivisão também para a pequena e a média propriedade



(insuscetíveis à desapropriação, no quesito produtividade) –, o INCRA (Resposta do Pedido de Informação nº 54800000540/2014-19, 2014) classifica os imóveis rurais como:

- i. *Grandes Propriedades Produtivas*: que seriam aqueles imóveis rurais que estariam alcançando o GEE e o GUT, que informam sobre a produtividade;
- ii. *Grandes Propriedades*** (com asteriscos)*: que seriam aqueles imóveis rurais que não estariam alcançando o GEE e o GUT, sendo, portanto, *grandes propriedades improdutivas* e aptas para desapropriação para fins de reforma agrária, conforme legislação vigente;
- iii. *Grandes Propriedades*: que seriam aqueles imóveis rurais que não apresentaram a Declaração de Uso, utilizada para o cálculo do GEE e do GUT. Assim, somente foram classificados quanto ao tamanho, podendo, desse modo, serem produtivos ou improdutivos.

Assim, a composição das estatísticas cadastrais do INCRA e propriamente a sua disponibilização para a interpretação da realidade agrária do país, pressupõe que o número total dos imóveis rurais classificados como grandes propriedades, por exemplo, seja a soma das “grandes propriedades produtivas”, das “grandes propriedades***” (com asterisco, leia-se: improdutivas) e das “grandes propriedades” que não informaram sobre o seu uso.

Ainda, enquanto a disponibilização das estatísticas cadastrais, o INCRA especifica os imóveis rurais que estão em seu banco de dados, mas que não são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, desse modo, não os classificando quanto ao tamanho e produtividade. Essa especificação possui determinação no Art. 7 da Lei Agrária, que explicita que os imóveis rurais que estão sendo objeto de implantação de projeto técnico (de recuperação ou efetivação de aproveitamento) não são passíveis de desapropriação, desde que cumpram os seguintes requisitos: i) projeto técnico elaborado por profissional habilitado e identificado; ii) esteja cumprindo o cronograma estabelecido; iii) tenha previsão que, no mínimo, 80% da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 anos para as culturas anuais e 5 anos para as culturas permanentes; e iv) projeto técnico aprovado pelo órgão federal antes do processo desapropriatório.

4.2.2 A institucionalização do termo Agricultura Familiar no Brasil

A década de 1990 foi muito importante para a agropecuária brasileira, em especial pelos processos de regulamentação dos dispositivos constitucionais que versavam sobre a reforma agrária e também pelas discussões acerca da política agrícola e seus desdobramentos. Foi a partir da década de 1990 que as discussões sobre a agricultura familiar – no sentido de sua delimitação e institucionalização –



ganharam amplitude teórica e política, passando a fazer parte, cada vez mais, das reflexões sobre o espaço agrário brasileiro. Tanto que sua utilização não ficou restrita ao meio acadêmico, sendo também incorporada na legislação brasileira que trata das questões agrárias.

No meio acadêmico brasileiro, a definição de agricultura familiar ganhou destaque através dos estudos realizados por Ricardo Abramovay (1990), José Eli da Veiga (1991) e Hugues Lamarche (1993), entre outros. Estes autores contribuíram para que a difusão da expressão agricultura familiar se realizasse no Brasil, visto que era concebida como uma categoria amplamente reconhecida nos países considerados desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos da América, conforme apontou Schneider (2003).

Fora do campo acadêmico, a noção de agricultura familiar emergiu de um contexto histórico, político e econômico marcado por importantes lutas que expressavam demandas dos trabalhadores do campo. Desde a década de 1970, contexto marcado pela modernização conservadora da agricultura e dos riscos de expropriação inerentes, os pequenos agricultores buscavam melhorias em suas condições de vida, via obtenção de crédito, via extensão rural e por meio da requisição de direitos sociais (MIRANDA; TIBURCIO, 2011). Na década de 1980, através de uma série de mobilizações (oxigenadas pelo fim do regime militar e transição para regime democrático, tal como comentado anteriormente) e do ganho de importância representativa de suas lideranças, os trabalhadores do campo apareceram na cena pública, buscando o seu lugar político na sociedade, denotando maior visualização de suas demandas e incluindo-as no debate da Assembleia Nacional Constituinte e, por conseguinte, na Constituição Federal de 1988.

Assim, no final da década de 1980 e início da década de 1990, paralelamente à luta pela reforma agrária, havia o processo de reivindicação de políticas agrícolas específicas para os chamados pequenos produtores. De acordo com Schneider, Mattei e Cazella (2004, p. 22), “no âmbito da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, [o] período 1988 a 1993, [...] foi marcado pelas grandes discussões [...], onde os trabalhadores rurais transformaram-se em atores importantes e com grande domínio da agenda pública dos dois temas”.

Em específico às disputas em torno da política agrícola, que envolvia também debates acerca da representação dos pequenos produtores familiares e do reconhecimento e afirmação de suas demandas, o processo culminou na regulamentação da política agrícola, constante nos Artigos 187 e 188 da Constituição Federal de 1988, por meio da sanção da chamada Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991).

Essa Lei foi elaborada a partir do mandamento constitucional, constante no Art. 50 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição



Federal de 1988, que estipulava o prazo de um ano para que a promulgação da Lei Agrícola fosse realizada. Contudo, tendo como origem o PLS nº 176/1989, de autoria do senador Nelson Carneiro (PMDB), a tramitação do projeto de lei estendeu-se por cerca de dois anos, englobando debates e projetos substitutivos nas duas casas legislativas (Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal) e angariando apoio explícito da CONTAG e de outras entidades representativas de trabalhadores rurais e pequenos agricultores, tais como o MST, o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais – DNTR/CUT e a CPT.

A Lei Agrícola regulamentou, desse modo, a política agrícola no Brasil, fixando e definindo os fundamentos, os objetivos e as competências institucionais, prevendo ações e instrumentos relativos às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal (BRASIL. Lei nº 8.171/1991, Art.1º). De forma geral, entre os objetivos da política agrícola regulamentada, estavam: a promoção da descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural; a compatibilização das ações de política agrícola com as de reforma agrária; a participação de todos os setores atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira; a prestação de apoio institucional ao produtor rural, com prioridade ao pequeno produtor e sua família; e o estímulo ao processo de agroindustrialização (BRASIL. Lei nº 8.171/1991, Art.3º).

Com relação às demandas dos trabalhadores do campo, em especial aos chamados, no texto da lei, por “pequenos agricultores” e “pequenos e médios produtores”, o conteúdo da Lei expressou indicações em torno da: prestação de apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família (Art. 1º); prioridade da geração e adaptação de tecnologias agrícolas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores (Art. 12º); oferta de assistência técnica e assistência rural, de forma gratuita, aos pequenos produtores e suas formas associativas (Art. 17º); financeirização da atividade rural e da aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros, arrendatários e trabalhadores rurais por meio de crédito rural (Art. 48º).

Posteriormente à sanção da Lei Agrícola e como consequência do processo de abertura econômica promovido pelo governo Collor,⁸¹ a agricultura brasileira viu-se penalizada, “principalmente pelos baixos preços pagos aos produtores e pelos altos encargos financeiros incidentes sobre o crédito rural” (BRASIL. SF, Relatório Final da CPMI de requerimento nº 92/1993, 1994, p. 08). Essa situação levou os agricultores ao endividamento, diminuindo perspectivas de ganho econômico, especialmente dos pequenos e médios produtores rurais, que sofriam com a concorrência dos produtos agrícolas importados de países integrantes do Mercado Comum do Sul

81 A este aspecto, Delgado (1994, p.09) esclarece que a “diminuição do papel gestor da União, em termos de política agrícola e de abastecimento, é um resultado concreto da situação fiscal do Estado que aponta em várias direções: desmonte, privatização, descentralização, reorganização do setor público, etc.”.



(MERCOSUL), aos quais não incidiam alíquotas de importação, e, portanto, tornavam-se amplamente competitivos no mercado nacional.

Sobre esse contexto, Cordeiro, Schmitt e Armani (2003, p. 13), no *Relatório preliminar do estudo encomendado pela FAO sobre o impacto do ajuste estrutural dos anos 1990 sobre a dinâmica das organizações sociais do campo no Brasil*, descreveram que

a desregulamentação dos mercados de trigo e leite e a eliminação de subsídios ao trigo levaram a um incremento nas importações destes produtos. A criação do Mercosul em 1994, ampliou as possibilidades de relações comerciais com os países vizinhos membros do acordo, dos quais o Brasil veio a tornar-se um importador de produtos agrícolas.

Além disso, os mesmos autores afirmaram que, do ponto de vista dos pequenos produtores rurais, “os gastos do Tesouro com o perdão das dívidas de grandes produtores, a diminuição dos recursos para o crédito e as demais mudanças introduzidas visando a transferência desse serviço para o setor privado” (CORDEIRO; SCHMITT; ARMANI, 2003, p. 30) foram interpretadas como sendo negativas para o setor agropecuário.

Dessa forma, enquanto reação a estas mudanças, os trabalhadores do campo, em especial os pequenos e médios produtores rurais, se mobilizaram e intensificaram a reivindicação por suas demandas. Nessa perspectiva, Schneider, Mattei e Cazella (2004) e Schwantes, Basso e Prestes de Lima (2011) relatam dois aspectos que fizeram emergir uma nova perspectiva para a agricultura brasileira, a qual também foi decisiva para que o termo “agricultura familiar” passasse a ser utilizado nos documentos oficiais do governo brasileiro.

Um desses aspectos possui relação com a organização do movimento sindical dos trabalhadores rurais capitaneado pela CONTAG e pelo Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) da CUT, tendo em vista que estes foram os principais organizadores das reivindicações e lutas para a chamada “‘reconversão e reestruturação produtiva’ dos [pequenos produtores] afetados pelo processo de abertura comercial da economia, na ocasião influenciado pela criação do Mercosul” (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 22). Dessa forma, por conseguinte, na primeira metade da década de 1990, as demandas dos pequenos produtores familiares “ganharam destaque nas ‘Jornadas Nacionais de Luta’ [...], que a partir de 1995 passaram a ser denominadas de ‘Grito da Terra Brasil’” (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 22), e que eram organizadas conjuntamente com outros movimentos sociais, como o MST.

Em 1993, após a realização do Fórum Sul dos Rurais da CUT, em Chapecó/SC, ficou definido que o crédito – para a recuperação e a implementação de infraestrutura



necessária aos pequenos estabelecimentos rurais competirem com os produtores dos países do Mercosul – seria a bandeira central do movimento sindical naquele momento (NUNES, 2007). No mesmo ano, os movimentos sociais, representados pela CONTAG, apresentaram ao governo federal uma proposta de crédito subsidiado, objetivando a inserção das demandas no planejamento da safra agrícola 1994/1995.

Segundo Delgado (1994), tal proposta era compreendida pelas seguintes reivindicações principais:

- A conceituação precisa do pequeno produtor, a ser objeto de lei específica, para efeito de diferenciação de políticas públicas. Esta conceituação deveria considerar: i) a utilização direta do trabalho familiar, sem concurso do emprego assalariado permanente, sendo permitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, em face das exigências sazonais da atividade agrícola; ii) área total dos imóveis, detido em qualquer título, não ultrapassando 4 módulos fiscais; iii) que 80% da renda familiar do produtor fosse proveniente da atividade rural; iv) que resida no imóvel rural ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- A vinculação de recursos públicos para a categoria pequeno produtor, através da destinação de cerca de 50% dos recursos públicos de crédito rural;
- A implantação de um sistema de seguro agrícola para o pequeno produtor;
- O estabelecimento de políticas públicas específicas de reorganização do sistema de assistência técnica, articulando pesquisa e extensão;
- O desenvolvimento – por parte da EMBRAPA, empresas estatais e universidades – de pesquisas adequadas à produção familiar e à preservação do meio ambiente.

A proposta apresentada pela CONTAG tinha muitas semelhanças com os textos que viriam a ser publicados pelo governo federal em razão das demandas e pressão dos pequenos produtores familiares na década de 1990 e primeira metade da década de 2000. A terminologia utilizada nesse momento, entretanto, não fazia referência explícita à categoria agricultura familiar. A categorização desse segmento de trabalhadores do campo era realizada pela utilização do termo “pequeno produtor rural”, ancorado na noção de unidade familiar de produção, em razão do tamanho de área, força de trabalho empregada e na origem da renda familiar.

Ainda em 1993, os debates em torno das novas condições para a agricultura contribuíram para que fosse criado, através da Portaria Ministerial nº 692, de 30 de novembro de 1993, um grupo de trabalho para analisar as questões relacionadas



ao segmento dos pequenos produtores. De acordo com Schwantes, Basso e Prestes de Lima (2011, p. 64), os resultados alcançados embasaram “uma série de recomendações para a criação de uma política específica” para o segmento dos pequenos produtores rurais.

Outro aspecto importante, que contribuiu para a configuração das novas políticas públicas direcionadas aos pequenos produtores rurais, foi a realização da parceria e da cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o INCRA. Através de uma série de pesquisas e estudos realizados na década de 1990, a cooperação FAO/INCRA contribuiu para a explicitação e delimitação da agricultura familiar.

Conforme apontou Brose (1999), a partir do estudo FAO/INCRA denominado *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, a agricultura familiar deveria ser definida com base em três características centrais: i) gestão da unidade produtiva realizada por pessoas que mantêm entre si laços de parentesco; ii) a maior parte do trabalho realizado por membros da família; e iii) os meios de produção pertencentes à família.

Posteriormente, num outro estudo, a cooperação FAO/INCRA (1996) realizou a criação de uma tipologia dos agricultores rurais com base em suas condições básicas de produção. Essa tipologia era composta por: a) *Agricultores familiares*: eram considerados agricultores familiares os produtores, proprietários ou não da terra, que detinham o controle do processo de trabalho e utilizavam a mão de obra familiar; b) *Agricultores patronais*: eram aqueles que comandavam diretamente o processo de trabalho baseado na mão de obra assalariada; c) *Agricultores capitalistas*: tanto agricultores, como empresas, eram denominadas de capitalistas quando as unidades de produção eram baseadas na aplicação de capital e no trabalho assalariado, existindo processos de gestão produtiva, realizada por gerentes e administradores.

Assim, conforme ressaltaram Schwantes, Basso e Prestes de Lima (2011, p. 65), estes estudos realizados pela parceria entre a FAO e o INCRA, “estabeleceram também um conjunto de diretrizes que passaram a orientar a formulação de políticas para atender de modo [mais] adequado as especificidades dos agricultores familiares”.

Foi nesse contexto que se criou o primeiro Programa que buscou ajustar as políticas públicas às demandas e reivindicações dos trabalhadores do campo. Trata-se do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) – criado por meio da Resolução nº 2.101/1994, do Banco Central do Brasil (BACEN) – que consistia numa linha de crédito específica para a safra de verão 1994-1995 e que possuía critérios de acesso restritos aos pequenos produtores.

O alcance e a repercussão desse Programa, entretanto, obteve pequena efetivação enquanto fomento às atividades produtivas desenvolvidas pelos pequenos produtores, pois as exigências impostas pelas instituições financeiras para oferecem



o crédito eram rigorosas e a grande maioria dos agricultores não conseguiam acesso aos recursos. Assim, a importância do PROVAPE se materializou através da “transição que ali se inicia[va], em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais” (SCHNEIDER, MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 23).

A criação do PROVAPE para a safra de verão 1994-1995, conjuntamente com as contínuas pressões realizadas pelas entidades representativas dos trabalhadores do campo,⁸² possibilitou a reformulação e forçou a criação de uma linha de crédito permanente para os, até então, chamados de pequenos produtores rurais. Isso correu no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi estabelecida a linha de crédito do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) (BRASIL. BACEN. Resolução 2.191, de 24 ago. 1995).

Somadas a estas modificações ocorridas em 1995, e ainda como desdobramento das mobilizações dos trabalhadores do campo, em 28 de julho de 1996, por meio do Decreto nº 1.946, foi institucionalizado o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Assim, em 1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito e transformou-se num programa de governo, direcionado ao segmento rural constituído pelos agricultores familiares e vinculado institucionalmente ao então Ministério de Agricultura e Abastecimento. O PRONAF tornou-se, dessa forma, uma política pública, com o objetivo aumentar a capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda no campo por meio da oferta de crédito.

Sobre esse contexto, os pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), Brancolina Ferreira, Fernando Gaiger Silveira e Ronaldo Coutinho Garcia e a pesquisadora Maria José Carneiro, explicam que

a política agrícola definida para conduzir a modernização da agricultura nacional – até o Pronaf – tinha um foco único: o aumento da produtividade, a partir da incorporação de avanços tecnológicos, e um público-alvo relativamente homogêneo: a empresa rural, viabilizável, sobretudo em função da disponibilidade de grandes áreas de terra e acesso garantido a numerosos e abundantes subsídios fiscais e creditícios (FERREIRA; SILVEIRA; GARCIA, 2001, p. 481).

A agricultura de base familiar e a sua base fundiária era, dessa forma,

relegada a segundo plano e até mesmo esquecida pelo Estado, [...] [tendo] sobrevivido em meio à competição de condições e recursos orientados para favorecer a grande produção e a grande propriedade – setores privilegiados no processo de modernização da agricultura

82 De acordo com Favareto e Bittencourt (1999), as edições dos *Gritos da Terra Brasil* foram importantes para que o segmento dos pequenos produtores rurais ocupassem a centralidade nos debates em torno dos processos de negociação e adoção do termo agricultura familiar. Os autores explicam que no momento em que a CONTAG se filiou à CUT/Rural (no congresso da CONTAG de 1995), ficou reafirmada a opção pelo uso do termo agricultura familiar.



brasileira. [...] A proposta de um programa de fortalecimento da agricultura familiar voltado para as demandas dos trabalhadores –sustentado em um modelo de gestão social em parceria com os agricultores familiares e suas organizações– representa um considerável avanço em relação às políticas anteriores. Tal tentativa de ruptura é intencional e explícita no próprio texto do Pronaf, quando ele chama a si o desafio de construir um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado. (CARNEIRO, 1997, p. 70).

De tal modo, o PRONAF, enquanto política pública, explicitou a intenção de melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares, mediante o fomento do aprimoramento profissional do agricultor familiar, por meio de estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente. O programa buscou também proporcionar ações para adequar e implantar infraestrutura física e social necessária para melhorar o desempenho produtivo dos agricultores familiares, incluindo, nesse quesito, a obtenção de financiamentos em volume suficientes dentro do calendário agrícola, de modo, a manter o acesso e permanência dos agricultores no mercado, em condições competitivas (BRASIL. Decreto nº 1.946/1996, Art. 2º).

O critério para enquadramento dos produtores rurais no PRONAF se estabelecia mediante a estipulação de um limite de renda bruta advindo das atividades rurais. Tal passo que no final da década de 1990, as linhas de crédito do PRONAF foram estratificadas em A, B, C e D, de modo a agrupar os trabalhadores conforme a renda bruta apresentada, implicando na incidência dos juros, a qual seria menor para os agricultores com menor renda.⁸³

Nesse contexto, de forma geral, destaca-se, com a elaboração do PRONAF, a gênese do processo de institucionalização da definição de agricultura familiar no Brasil. Isso porque, conforme assinalaram Cordeiro, Schmitt e Armani (2003, p. 36), “a categoria ‘agricultor familiar’ ainda não tinha sido utilizada como instrumento de definição de uma política de crédito voltada a esse setor”. As categorias anteriormente utilizadas para fazerem referência aos trabalhadores do campo, caracterizados por realizarem sua produção em escalas pequenas, eram expressas – tanto na Lei Agrícola, quanto nas resoluções do Banco Central ou em outros documentos – por: pequenos agricultores, pequenos produtores, pequena produção, produção de subsistência, agricultores de baixa renda, minifundiários, mini-agricultores, entre outras.

Outro fator importante para a concretização da definição institucional da agricultura familiar diz respeito à criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário

83 Sobre a caracterização das especificidades do PRONAF, nesse contexto histórico, ver: Cordeiro, Schmitt e Armani (2003). Sobre a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), em razão das linhas de créditos atuais, ver: MDA, 2015.



(MDA), em janeiro de 2000 – como já comentado. Essa criação transferiu do Ministério da Agricultura para o MDA as “atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares” (MARQUES, 2007, p. 13).

Acerca dos motivos para essa separação, é importante transcrever um trecho de um folheto elaborado pela CONTAG, pelas Federações dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) e Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) na ocasião das manifestações do Grito da Terra de 2010. O folheto explica que:

A agricultura familiar é fundamentalmente um modo de viver. Daí sua vocação na produção de alimentos, na utilização racional e sustentável dos recursos naturais e na preservação de culturas e formas de vida. Afinal é o local de morada, de vida e de reprodução. Portanto, ela é radicalmente diferente da grande propriedade rural, impessoal, desenraizada e que se destina basicamente à exploração para a obtenção do lucro [renda]. Esta diferença é gritante, ainda em que pese o esforço da maioria da bancada ruralista em tentar vender a idéia de que na agricultura e na produção somos todos iguais. É preciso não esquecer que o Ministério da Agricultura, enquanto representava esta ‘agricultura única’, não desenvolveu, sequer, um único projeto diferenciado que atendesse aos interesses dos agricultores/as familiares, que permaneceram décadas servindo apenas de biombo para a implementação dos programas e reivindicações dos grandes produtores. (CONTAG, FETAGs; STTRs, 2010, p. 01)

Assim, a separação dos ministérios possibilitou a atribuição de maior atenção, por parte do MDA, à elaboração e consolidação de políticas públicas de suporte à agricultura familiar, uma vez que o Ministério da Agricultura (que em 2001 alterou sua denominação para Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA) concentra seus cuidados à questões relacionadas com os grandes proprietários e com o agronegócio.

O reconhecimento institucional do termo e da definição da agricultura familiar, entretanto, começou, de fato, a se materializar através da apresentação de um Projeto de Lei, na Câmara dos Deputados Federais, que objetivava instituir uma Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, estabelecendo seus conceitos, princípios e instrumentos. Este projeto de lei (PL nº 3.952), de autoria conjunta de 12 parlamentares do Partido dos Trabalhadores (QUADRO 15), foi apresentado no dia 08 de julho de 2004 e tramitou por pouco mais de dois anos, sendo transformado na Lei da Agricultura Familiar (BRASIL. Lei nº11.326/2006).



Quadro 15 – Biografia dos deputados autores do PL nº 3.952/2004

Nome	Partido	Profissão declarada	Atividades sindicais, Representativas de Classe e Associativas ligadas ao agrário.
Assis Miguel do Couto	PT/PR	Agricultor Familiar	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pranchita, PR; ASSESSOAR; Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL); Frente Sul da Agricultura Familiar PR/SC/RS
Anselmo de Jesus	PT/RO	Agricultor Familiar	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ji-Paraná, RO; DNTR da CUT; Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens; Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia
Orlando Desconsi	PT/RS	Advogado e Professor de educação Física	CUT
João Grandão	PT/MS	Advogado, Professor e Bancário	--
Adão Pretto	PT/RS	Agricultor	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Miraguai, RS; Movimento dos Sem-Terra; CUT
Luci Choinacki	PT/SC	Agricultora	--
José Geraldo	PT/BA	Agricultor	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Medicilândia, PA; Cooperativa de Produtores Rurais de Medicilândia, PA; Movimento pela sobrevivência da Transamazônica
Nilson Mourão	PT/AC	Professor Universitário	--
José Pimentel	PT/CE	Advogado e Bancário	CUT
Claudio Vignatti	PT/SC	Servidor Público	--
Selma Schons	PT/PR	Professora Universitária e Assistente Social	--
João Alfredo	PT/CE	Advogado	Sindicato dos Trabalhadores Rurais

Fonte: BRASIL. CDF. Conheça os deputados, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

A proposição do PL nº 3.952/2004 foi elaborada e apresentada – do mesmo modo do verificado no caso do PL nº 11/1991 – por parlamentares que mantinham ou mantiveram relação direta com atividades da agricultura familiar, com atividades sindicais e representativas de classe e que integravam o núcleo agrário do PT na Câmara dos Deputados. Destaca-se, nessa perspectiva, mais uma vez, a participação dos deputados Adão Pretto e Luci Choinacki, que foram as principais vozes dos trabalhadores do campo no processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária no início da década de 1990.

Nesse aspecto, ainda que alguns dos deputados que assinaram a proposição inicial do PL nº 3.952/2004 não tenham declarado profissões diretamente relacionadas com a agricultura familiar, pode-se assegurar que eles eram oriundos ou conhecedores das características desse modelo de agricultura. Os deputados João Grandão e Orlando Desconsi, por exemplo, viveram e trabalharam até as suas maiores idades, conjuntamente com seus pais e familiares, contribuindo para a sustentação de suas



famílias no campo (BRASIL. CDF. Ata da 7º Sessão da 52º Legislatura, 2005; BRASIL. CDF. Pronunciamento Dep. Orlando Desconsi, 2003).

A apresentação do projeto de lei foi realizada com base numa justifica que englobou aspectos que envolviam estatísticas sobre a importância da agricultura de base familiar e afirmações de que inexistia lei que determinasse diretrizes gerais e, propriamente, definisse o que seria o “agricultor familiar”, fato que trazia implicações para os processos de criação, direcionamento e implementação de políticas públicas para o agrário brasileiro, em específico para os agricultores que trabalhavam em suas propriedades conjuntamente com suas famílias.

Enquanto estatísticas, a justificativa elaborada pelos parlamentares lembrou: i) que cerca de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário do Brasil era oriundo dos agricultores de base familiar; ii) que 4,2 milhões de agricultores representariam a agricultura familiar; iii) que 84% dos estabelecimentos agropecuários seriam de agricultura familiar; iv) que 70% da mão de obra no campo estariam empregadas nesse modelo de agricultura; v) que a maioria dos alimentos da mesa dos brasileiros vinha da agricultura de base familiar, que produzia “84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos, 54% da bonivivultura do leite, 49% do milho, 40% das aves e ovos, 32% da soja, entre outros” (BRASIL. PL nº 3.952/2004, p. 02).

Dessa forma, os parlamentares afirmaram que a agricultura de base familiar vinha se consolidando como potencialidade para contribuir com o desenvolvimento do país, se firmando como resposta concreta para o problema do êxodo rural, de modo a manter milhões de agricultores no campo. Contudo, apesar dessa importância estratégica, a falta de legislação que determinasse diretrizes e definisse o conceito de agricultor familiar, vinha travando – por mais que já existisse o PRONAF – o “efetivo fortalecimento do setor, [através de políticas para] previdência, organização sindical, cooperativismo e instalação de agroindústrias [...]” (BRASIL. PL nº 3.952/2004, p. 03).

Os agricultores de base familiar enfrentavam dificuldades que podiam ser expressas pelo

acesso a terras de baixo potencial produtivo, [pela] insuficiência ou importunidade de crédito rural, tecnologias agropecuárias inadequadas e de meios para agregar valor à produção, precariedade de infraestrutura produtiva e social, dificuldade de acesso a mercados, à educação básica e profissionalizante e aos serviços de saúde. (BRASIL. PL nº 3.952/2004, p. 03).

Ainda assim, nesse contexto de dificuldades, os parlamentares proponentes do PL asseveraram: “estes brasileiros que vivem e trabalham em suas propriedades, sustentam suas famílias, ocupam a mão de obra disponível e [...] garantem a permanência do homem no campo, gerando riquezas e negócios para a economia



do país” (BRASIL. PL nº 3.952/2004, p. 03). Por isso, é que justificaram a elaboração de uma

legislação capaz de garantir políticas públicas de regulamentação, fomento e incentivo à atividade. [Desse modo], contamos, pois, com o apoio dos nobres colegas para que possamos transformar esta proposta legislativa em diploma legal, atendendo, assim, o anseio dos agricultores e de todo o setor da agricultura familiar do nosso país. (BRASIL. PL nº 3.952/2004, p. 03).

Com referência ao texto do projeto de lei apresentado, ele foi composto por 7 artigos (ANEXO F), os quais versavam sobre os princípios, objetivos e a articulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais com as políticas voltadas para a reforma agrária.

Enquanto princípios, foram destacados a necessidade da descentralização e participação dos agricultores na formulação e implementação da Política Nacional da Agricultura Familiar, a busca pela sustentabilidade ambiental, social e econômica e o respeito aos aspectos de gênero, geração e etnia no processo de aplicação das políticas. Para tanto, a execução das ações deveriam compatibilizar aspectos relacionados ao crédito, infraestrutura, assistência técnica e extensão rural, pesquisa, comercialização, seguro, habitação, cooperativismo e associativismo, educação e capacitação, legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária, negócios e serviços rurais não agrícolas e agroindustrialização.

Contudo, um dos aspectos principais do PL foi o estabelecimento da definição do que ou quem seriam os *agricultores familiares*. Essa definição foi proposta no Art. 3º do projeto de lei, como segue:

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquela que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I – não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais;

II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL. PL nº 3.952/2004, Art. 3).

Tal definição trouxe em sua essência reivindicações que os movimentos sociais e entidades representativas dos trabalhadores do campo apresentavam na década de 1990, bem como aspectos que foram cunhados nos estudos e pesquisas realizadas por meio da cooperação FAO-INCRRA. O primeiro requisito para o enquadramento



dos produtores rurais na categoria agricultor familiar, diz respeito ao tamanho da propriedade ou da área empregada às atividades (no caso de arrendamentos), que em virtude das diversidades regionais do Brasil, consideradas na definição do valor do módulo fiscal, englobariam áreas de até 440 hectares em determinadas regiões. O segundo e o quarto requisitos, definem que o estabelecimento deve ser dirigido pelo núcleo familiar e que a utilização da mão de obra nos processos produtivos deve ser predominante de origem familiar, ou seja, ficou estabelecida a possibilidade da contratação esporádica de mão de obra assalariada. Já o terceiro requisito, propôs que renda dos agricultores fosse composta predominantemente de atividades desenvolvidas no próprio estabelecimento produtivo.

A tramitação do Projeto de Lei nº 3.952/2004 tomou início prático após cerca de um mês de sua apresentação, momento no qual foi apensado ao PL nº 804/2003, de autoria do deputado Rogério Silva (PPS/MT), que versava sobre a criação de norma que apresentasse base para a política de produção familiar, regulamentada pelo Decreto que criou o PRONAF em 1996. Na sequência o PL foi encaminhado para publicação no Diário da Câmara dos Deputados, sendo recebido na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) no dia 09 de agosto de 2004.

Antes mesmo da CAPADR dar início à análise do PL, foi apresentado à presidência da Câmara dos Deputados, no dia 10 de agosto de 2004, um requerimento de urgência para a votação do Projeto de Lei nº 3.952/2004. Esse requerimento (BRASIL. CDF. Requerimento 2.098/2004), que foi assinado pelas lideranças partidárias da Câmara dos Deputados (QUADRO 16), demonstra a existência de amplo acordo e unanimidade em torno da importância atribuída ao estabelecimentos das diretrizes e definições da agricultura familiar no Brasil, naquele contexto histórico, político e econômico.

Quadro 16 - Líderes parlamentares que assinaram o pedido de urgência para votação do PL nº 3.952/2004

<i>Deputado</i>	<i>Líder da Bancada ou Bloco</i>
Arnindo Chinaglia	PT
Custódio Mattos	PMDB
Pedro Henry	PSDB
José Borba	PFL
José Carlos Aleluia	PP
José Múcio Monteiro	PTB
Sandro Mabel	PLiberal e PSL
Renato Casagrande	PSB
Júlio Delgado	PPS
Hélio de Oliveira Santos	PDT
Renildo Calheiros	PCdoB
Sarney Filho	PV

Fonte: BRASIL. CDF. Requerimento nº 2.098/2004. Organizado por: Alcione Talaska.



Contudo, mesmo com o pedido de urgência realizado, o andamento da análise do Projeto de Lei na CAPADR, que tinha como presidente o Deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO), não foi priorizado. Os encaminhamentos começaram a serem realizados 8 meses após o recebimento do PL pela CAPADR, quando, em 15 de abril de 2005, foi apresentado um pedido à presidência da Câmara dos Deputados para que o Projeto de Lei nº 3.952/2004 fosse desapensado do PL nº 804/2003. Enquanto justificativa para o pedido, Ronaldo Caiado explicou que os dois projetos tratavam de

matérias conexas, porém, [de] objetos diferentes. O projeto de Lei nº 804/2003, trata de assunto restrito à criação de Programa Nacional de Fortalecimento Familiar (PRONAF), enquanto o Projeto de Lei nº 3.952/2004, trata da criação da Agricultura Familiar como setor econômico. (BRASIL. CDF. Requerimento nº 2.769/2005).

Assim, após a desapensação, realizada em 06 de junho de 2005, o Projeto de Lei nº 3.952/2004 foi reencaminhado à CAPADR e, posteriormente, à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) para apreciação. Na CAPADR, a relatoria ficou a cargo do deputado Francisco Turra (PP/RS), enquanto na CCJC, a relatoria foi atribuída ao deputado Jamil Murad (PCdoB/SP). Decorrido o prazo regimental nas duas Comissões, não foram apresentadas emendas pelos parlamentares ao PL. Nos pareceres apresentados pelos relatores, entretanto, foram sugeridas emendas.

O relator da CAPADR, apresentou duas emendas, as quais não tinham a intenção de modificar a essência do PL, mas de melhor qualificar o seu texto. Assim, a principal consideração atribuída foi a de estabelecer que a política de incentivo à agricultura familiar devesse ser desenvolvida de forma articulada com as políticas voltadas à reforma agrária, mas também com a política agrícola (Lei nº 8.171/1991). Nesse contexto, o deputado relator Francisco Turra apresentou parecer pela aprovação do PL, asseverando que: “os conceitos de agricultor familiar e empreendedor familiar rural são estabelecidos, guardando consonância, em linhas gerais, com os parâmetros adotados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf” (BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CAPADR ao PL nº 3.952/2004, 23 ago. 2005, p. 01) e que a proposição é “justificada pela ideia de que a criação de norma legal específica [pode] contribuir para garantir a implementação de políticas públicas de regulamentação, fomento e incentivo à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais” (BRASIL, CDF, Parecer e relatório da CAPADR ao PL nº 3.952/2004, de 23 ago. 2005, p. 02). Posto em votação na CAPADR, o PL foi aprovado por unanimidade, nos termos do parecer do relator.

Aprovado por unanimidade na CAPADR, o PL nº 3.952-A/2004 foi encaminhado para apreciação na CCJC, para que esta se manifestasse a respeito da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição. O relator deputado Jamil Murad ressaltou a importância do Projeto de Lei, mas verificou



a existência de equívoco na ementa do PL. Para o relator, o projeto de lei não se destinava “a instituir a Política Nacional da Agricultura Familiar, mas sim, [...] a fixar os princípios e diretrizes que deverão orientar o Governo na elaboração da referida política” (BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CCJC ao PL nº 3.952/2004, 07 dez. 2005, p. 02). Assim, o relator apresentou duas emendas para que fossem retiradas as referências à instituição da Política Nacional do setor, constantes na ementa e no Art. 1º, de modo a adequar a redação para o objetivo de estabelecer conceitos e princípios norteadores para a formulação de políticas governamentais voltadas para a agricultura familiar.

Ademais, o relator indicou pela aprovação do Projeto de Lei na CCJC – o que foi realizado por unanimidade –, pois, segundo o deputado, apesar das conquistas recentes dos agricultores familiares, as políticas públicas destinadas ainda contavam com mecanismos legais frágeis, portanto, a aprovação do Projeto de Lei “traria aperfeiçoamento do arcabouço legal para execução das ações voltadas para a área” (BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CCJC ao PL nº 3.952/2004, 07 dez. 2005, p. 06).

Após a publicação do Projeto de Lei aprovado (PL nº 3.952-B/2004), foi aberto prazo para recebimentos de recursos na mesa da Câmara dos Deputados. Transcorrido o prazo regimental e não havendo recursos apresentados, o PL foi encaminhado à CCJC para elaboração do texto final, que seria posto em votação e remetido à apreciação do Senado Federal. A função de elaboração do texto final foi atribuída ao deputado Nelson Pellegrino (PT-BA) e a aprovação do PL nº 3.952-C/2004 ocorreu, sem percalços, no dia 14 de março de 2006.

No Senado Federal, o Projeto de Lei foi lido no dia 31 de março de 2006 e encaminhado à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, sob-relatoria da Senadora Ana Julia Carepa (PT/PA) que emitiu parecer favorável, sob a justificativa que a nova lei proporcionaria implicações positivas para as políticas de desenvolvimento rural. O Projeto de Lei não recebeu emendas durante sua tramitação no Senado Federal, sendo aprovado por unanimidade, no dia 04 de julho de 2006, e encaminhado, na sequência, para sanção presidencial.

Assim, em decorrência, a matéria do Projeto de Lei nº 3.952 foi sancionada e transformada na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, sem vetos presidenciais. Deste modo, através dessa legislação, resultado da luta dos trabalhadores do campo, o conceito/categoria de agricultor familiar passou a fazer parte do arcabouço legal brasileiro, possibilitando, por exemplo, além da inserção oficial, de forma a delinear um segmento de agricultores, na formulação das políticas públicas direcionadas ao campo, a fazer com que a agricultura familiar fosse inserida nas estatísticas oficiais, como, de fato, foi efetivado no Censo Agropecuário realizado pelo IBGE em 2006.

A institucionalização da agricultura familiar, através da publicação da Lei nº 11.326/2006, foi, conforme considerado pelo Núcleo de Estudos Agrários e



Desenvolvimento Rural (NEAD), resultado de uma longa jornada afirmação e reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar, “um conjunto plural formado pela pequena e média propriedade, assentamentos de reforma agrária e as comunidades rurais tradicionais – extrativistas, pescadores, ribeirinhos, quilombolas” (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009, p.11).

Nesse processo, tiveram participação especial, movimentos sociais, instituições representativas dos trabalhadores do campo e órgãos do governo comprometidos com a parcela de agricultores historicamente excluídos da formulação de políticas públicas. O deputado Orlando Desconsi, um dos autores do Projeto de Lei que resultou na Lei da Agricultura Familiar, como ficou conhecida a Lei nº 11.326/2006, discursou, no dia 02 de agosto de 2006, agradecendo e comentando a conquista para o segmento dos agricultores familiares no Brasil.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados [...] cumprimento a CONTAG, a FETRAF-SUL, a Via Campesina, o Núcleo Agrário do PT, o Governo Federal e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. No dia 24 de julho, o Presidente Lula sancionou a proposição que institui as diretrizes da agricultura familiar, uma importante conquista para esse segmento que agora é reconhecido oficialmente por meio da legislação brasileira. Portanto, são conquistas da luta organizada que encontrou solidariedade neste Governo. (BRASIL. CDF. Ata da 131ª Sessão Ordinária, da 52ª Legislatura, 02 ago. 2006).

Assim, com a publicação da referida Lei, encerram-se as dúvidas acerca da conceituação legal da agricultura familiar, sendo este segmento de agricultores reconhecido institucionalmente. Ademais, com isso, reconheceu-se também, no âmbito das legislações, a existência de especificidades na agricultura brasileira, de modo a direcionar e a possibilitar a formulação e a implementação de políticas públicas que atendam a estas especificidades.



5 O PROCESSO CONTRADITÓRIO DO DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO CAMPO BRASILEIRO ESCAMOTEADO PELO ARCABOUÇO CONCEITUAL

Para melhor compreendermos as implicações territoriais decorrentes do processo de normatização dos conceitos interpretativos da realidade agrária no Brasil, analisamos e confrontamos a configuração agrária e fundiária brasileira com as tipologias presentes na legislação vigente e, por consequência, aquelas não presentes na legislação. Buscamos verificar, através dessa comparação, a conformação da realidade agrária brasileira (realidade concreta), apresentando as principais características da configuração territorial embasada pelos conceitos normatizados e não normatizados. Nesse processo, ainda, procuramos evidenciar características do espaço agrário brasileiro, em específico com relação à existência de propriedades improdutivas e ao cumprimento da função social da propriedade.

5.1 A configuração fundiária do Brasil segundo o arcabouço conceitual de interpretação das estruturas agrária e fundiária presente na legislação brasileira

Segundo as informações estatísticas mais atualizadas disponibilizadas pelo INCRA (apuração especial de 30 de junho de 2014), o número total de imóveis rurais existentes no Brasil é de 5.775.864, ocupando uma área total de 681.900.090,86 hectares. Destes, 5.766.542 imóveis rurais, que ocupam 521.837.118,99 ha, estão sob titularidade particular, ou seja, não são imóveis pertencentes à União, Estados e Municípios.

Comparando-se a totalidade dos imóveis rurais constantes no cadastro do INCRA nos anos de 1992, 1998, 2003, 2010 e 2014, ou seja, incluindo imóveis sob titularidade particular e pública, observamos que tanto o total dos imóveis rurais, quanto o total de área ocupada apresentaram aumentos consecutivos em escala nacional (TABELA 04).

Tabela 04 – Brasil: Série histórica do total de imóveis e total de área ocupada com imóveis rurais

<i>Ano</i>	<i>Número de imóveis rurais</i>	<i>Área (ha) total ocupada</i>
1992 (recadastramento)	2.924.204	310.030.752,20
1998 (recadastramento)	3.587.967	415.570.812,30
2003 (apuração em out/2003)	4.290.482	418.456.640,80
2010 (apuração em 26/01/2010)	5.181.645	571.740.919,42
2014 (apuração em 30/06/2014)	5.775.864	681.900.090,86

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014; INCRA. Estatísticas Cadastrais 2010, 2010. Organizado por: Alcione Talaska.

Essas informações evidenciam que entre 1992 e 2014 foram incluídos 2.851.660 imóveis rurais (acrécimo de 97,5%) e 371.869.338,66 hectares (acrécimo de 119,9%)



no sistema cadastral do INCRA, modificando, por consequência, a área média dos imóveis rurais no Brasil, que passou de 106,02 ha para 118,06 ha. As justificativas (e/ou hipóteses) para a inclusão dessa quantidade significativa de imóveis e, propriamente, da área ocupada pelos imóveis rurais, engloba fatores como: i) a incorporação de novas áreas de terras em decorrência do processo de expansão da fronteira agropecuária em direção às regiões Centro-Oeste e Norte do país; ii) a declaração de áreas de terras tradicionalmente ocupadas, porém subutilizadas, aliada a estratégias de proprietários na busca de regularização fundiária; iii) a falsificação e adulteração de títulos de propriedades, objetivando regulamentar e aumentar a área dos imóveis rurais (processo conhecido como grilagem de terras).⁸⁴

Com base na configuração e reconfiguração dos dados da estrutura fundiária, expressos pelos estratos de área, verificamos na Tabela 05, que a maior variação absoluta no número de imóveis rurais no período 1992-2014 se estabeleceu no estrato com “10 a 25 hectares” (650.361 imóveis rurais incluídos). A maior variação relativa no número de imóveis rurais se estabeleceu no estrato “100.000 hectares e mais”, com variação de 300% no período. Já, considerando a área ocupada pelos imóveis rurais, o estrato de área com “100.000 hectares e mais”, destacou-se com a inclusão de 117.435.329,7 hectares, o que representa uma variação de 626,2% no período e contribui para explicar a ampliação da concentração fundiária no país

Tabela 05 – Brasil: Variação 1992-2014 da estrutura fundiária, por estratos de área

Estratos de área	1992		2014		Variação 1992-2014			
	Total Imóveis	Total área (ha)	Total Imóveis	Total área (ha)	Absoluta		Relativa (%)	
					Total Imóveis	Total área (ha)	Total Imóveis	Total área (ha)
0>1	47.034	24.483	128.056	63.980,3	81.022	39.497,2	172,3%	161,3%
1>2	88.408	120.422	176.157	239.741,2	87.749	119.318,8	99,3%	99,1%
2>5	343.539	1.168.375	809.985	2.722.524,4	466.446	1.554.149,8	135,8%	133,0%
5>10	428.783	3.116.263	878.598	6.348.976,3	449.815	3.232.713,7	104,9%	103,7%
10>25	804.376	13.081.255	1.454.737	23.579.048,2	650.361	10.497.792,9	80,9%	80,3%
25>50	477.439	16.679.066	900.111	31.642.634,1	422.672	14.963.568,2	88,5%	89,7%
50>100	319.256	22.205.516	640.482	44.422.334,1	321.226	22.216.818,4	100,6%	100,1%
100>500	325.045	67.179.857	617.263	127.263.813,4	292.218	60.083.956,3	89,9%	89,4%
500>1000	48.873	33.812.939	86.442	60.156.853,2	37.569	26.343.913,8	76,9%	77,9%
1000>2000	22.374	30.767.926	42.595	58.859.526,4	20.221	28.091.600,0	90,4%	91,3%
2000>5000	13.982	41.222.331	32.868	97.338.301,1	18.886	56.115.970,6	135,1%	136,1%
5000>10000	3.190	22.414.365	6.193	44.270.275,1	3.003	21.855.910,2	94,1%	97,5%
10000>20000	1.187	16.269.632	1.259	17.239.155,3	72	969.523,3	6,1%	6,0%
20000>50000	537	15.610.841	692	20.612.841,9	155	5.002.000,7	28,9%	32,0%
50000>100000	113	7.604.137	154	10.951.412,5	41	3.347.275,3	36,3%	44,0%
100.000 e mais	68	18.753.344	272	136.188.673,6	204	117.435.329,7	300,0%	626,2%
TOTAL	2.924.204	310.030.752	5.775.864	681.900.090,9	2.851.660	371.869.338,7	97,5%	119,9%

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

84 Exemplos de casos de grilagem de terras, visando aumentar áreas dos imóveis rurais e/ou regularizar matrículas de imóveis rurais no Cadastro do INCRA, estão descritos em: INCRA (1999).

Embora não seja possível afirmarmos, categoricamente, em qual estrato de área se estabeleceu a incorporação dos 2.851.660 novos imóveis rurais e dos 371.869.338,66 novos hectares ocupados no período 1992-2014 e incluídos no cadastro do INCRA, podemos verificar e identificar os estados da federação nos quais o número e a área total dos imóveis rurais aumentou, de modo a ilustrar a inclusão de novas áreas de terra, até, então, inexistentes no cadastro do INCRA.⁸⁵

Assim, através da Tabela 06 e da Figura 09, podemos verificar que todos os estados da federação apresentaram incorporação de imóveis rurais e, conseqüentemente, de área à estrutura fundiária brasileira no período 1992-2014.

Tabela 06 – Estados da Federação: Variação 1992-2014 do número e área dos imóveis rurais

Estados	1992		2014		Variação Absoluta	
	Total Imóveis	Total área (ha)	Total Imóveis	Total área (ha)	Total Imóveis	Total área (ha)
Acre	8.885	4042830,9	27134	8318766,9	18.249	4.275.936,0
Alagoas	29.080	1137172,2	48650	1759088,6	19.570	621.916,4
Amapá	2.568	1328915,8	10319	11522598,9	7.751	10.193.683,1
Amazonas	17.026	10264675,0	69330	36767728,9	52.304	26.503.053,9
Bahia	269.530	21680963,9	616457	44276351,5	346.927	22.595.387,6
Ceará	100.875	7075381,8	208954	10901708,2	108.079	3.826.326,4
Distrito Federal	4.145	123034,9	11135	376400,8	6.990	253.365,9
Espírito Santo	58.894	3021985,5	137120	4539637,4	78.226	1.517.651,9
Goiás	94.152	21918815,5	214054	36266045,6	119.902	14.347.230,1
Maranhão	45.680	10888521,8	145755	28979265,9	100.075	18.090.744,1
Mato Grosso	62.343	45688719,0	155556	95245251,9	93.213	49.556.532,9
Mato Grosso do Sul	46.084	27031369,2	87164	33832199,6	41.080	6.800.830,4
Minas Gerais	419.793	33422456,2	896211	54450415,5	476.418	21.027.959,3
Pará	36.153	22140398,4	147469	123136966,5	111.316	100.996.568,1
Paraíba	90.047	3260963,2	127812	4467310,1	37.765	1.206.346,9
Paraná	367.608	14689860,7	549886	19662610,8	182.278	4.972.750,1
Pernambuco	96.266	3849085,6	192364	6746190,8	96.098	2.897.105,2
Piauí	78.334	9147616,3	143031	20367333,1	64.697	11.219.716,8
Rio de Janeiro	43.705	1981662,6	96830	3666899,9	53.125	1.685.237,3
Rio Grande do Norte	34.669	2444202,3	59693	3803688,1	25.024	1.359.485,8
Rio Grande do Sul	457.187	18664867,2	715000	25819641,2	257.813	7.154.774,0
Rondônia	32.241	4991311,3	107567	29893045,5	75.326	24.901.734,2
Roraima	5.543	3808738,8	27433	15939499,9	21.890	12.130.761,1
Santa Catarina	214.439	6450169,7	363915	9048883,7	149.476	2.598.714,0
São Paulo	243.876	16865885,8	451690	22389178,3	207.814	5.523.292,5
Sergipe	36.323	1003672,4	90289	1995962,7	53.966	992.290,3
Tocantins	28.758	13107476,2	75046	27727420,7	46.288	14.619.944,5

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

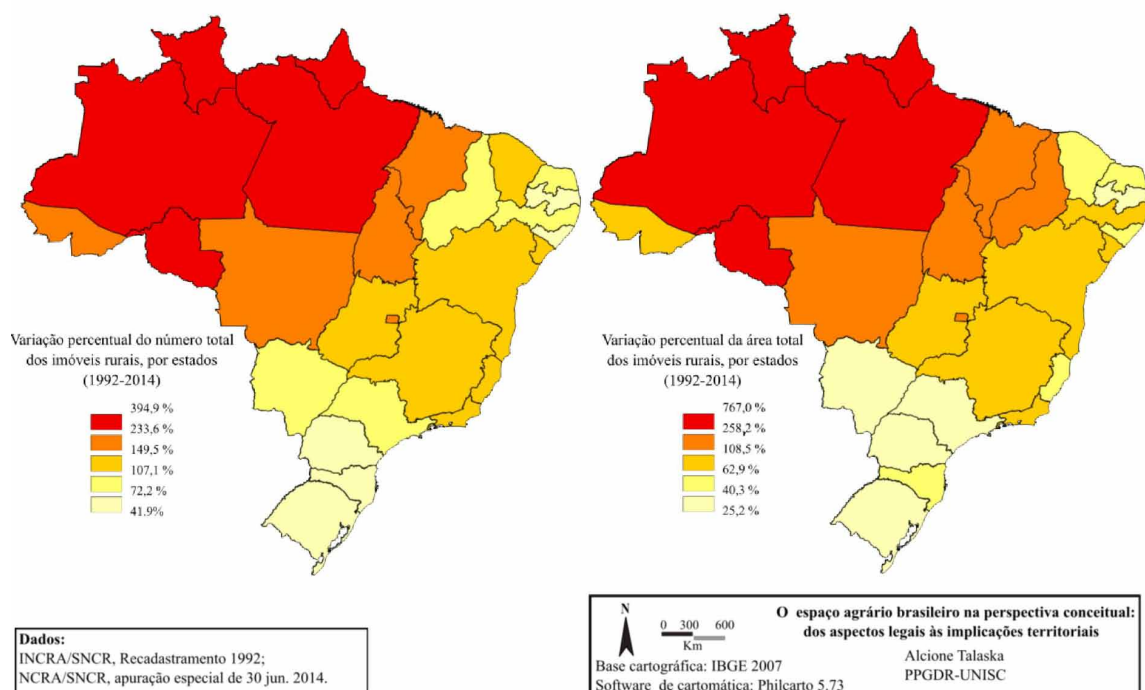
85 A análise do aumento do quantitativo de imóveis rurais e da área ocupada pelos imóveis por estratos de área, tal como divulgado pelo INCRA, pressupõe a necessidade da consideração da análise dos processos de remembramento e desmembramentos de imóveis rurais no espaço-tempo. Isso pois, a existência de tais processos poderiam influenciar a interpretação dos resultados da incorporação de novas áreas de terras em determinados extratos de área.



Entre os estados que mais incorporaram área ao cadastro do INCRA, estão os estados do Pará (100.996.568,1 ha), Mato Grosso (49.556.532,9 ha), Amazonas (26.503.053,9 ha), Bahia (22.595.387,6 ha), Rondônia (24.901.734,2 ha) e Minas Gerais (21.027.959,3 ha). Considerando a variação relativa do número de imóveis rurais e da área total dos imóveis rurais, verificamos, com base nos mapas da Figura 09, que os estados das regiões Norte do país são os principais responsáveis pelo acréscimo de novas terras à estrutura fundiária brasileira. Isso é explicado, em parte, enquanto decorrência do processo de expansão da fronteira agropecuária, que envolve ainda os estados da região Centro-Oeste, especialmente, Mato Grosso e Goiás, e da região Nordeste, especialmente, os estados do Maranhão e Piauí. Assim, verificamos que os estados do Amapá (767,1%), Rondônia (498,9%), Pará (456,2%), Roraima (318,5%) e Amazonas (258%) apresentaram as maiores variações no quantitativo de área ocupada pelos imóveis rurais declaradas ao INCRA. Enquanto, os estados de ocupação mais antiga, apresentaram menor variação relativa na incorporação de novas áreas à estrutura fundiária brasileira.

Figura 09 – Estados da Federação: Variação relativa 1992-2014 do número e área ocupada com imóveis rurais

VARIAÇÃO 1992-2014 DO NÚMERO E ÁREA TOTAL DOS IMÓVEIS RURAIS



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Paralelamente a isso, por meio dessa análise, podemos evidenciar que a estrutura fundiária do Brasil permanece com distribuição amplamente desigual. Os dados da apuração especial, de 30 de junho de 2014, das Estatísticas Cadastrais do INCRA, por situação jurídica dos imóveis rurais considerando a titularidade particular

(TABELA 07), mostram que os imóveis rurais com até 100 ha são predominantes na realidade agrária brasileira. Estes imóveis totalizam 86,5% do total dos imóveis rurais existentes no país, mas ocupam apenas 20,9% da área total. Por contraponto, os imóveis rurais com mais de 100 ha, que somam apenas 13,5% dos imóveis rurais, ocupam a parcela de 79,1% da área total dos imóveis rurais.

Tabela 07 – Brasil: Configuração Fundiária 2014, por estratos de área e titularidade particular

Estratos de área	2014	
	% Total Imóveis	% Total área (ha)
0 > 1	2,22%	0,01%
1 > 2	3,05%	0,05%
2 > 5	14,04%	0,52%
5 > 10	15,23%	1,22%
10 > 25	25,21%	4,52%
25 > 50	15,60%	6,06%
50 > 100	11,10%	8,51%
100 > 250	6,32%	9,44%
250 > 500	4,36%	14,87%
500 > 1000	1,48%	11,38%
1.000 > 2.000	0,72%	10,94%
2.000 > 2.500	0,23%	5,71%
2.500 > 5.000	0,32%	12,18%
5.000 > 10.000	0,10%	7,81%
10.000 > 20.000	0,02%	2,38%
20.000 > 50.000	0,01%	2,28%
50.000 > 100.000	0,001%	0,69%
100.000 e Mais	0,001%	1,44%

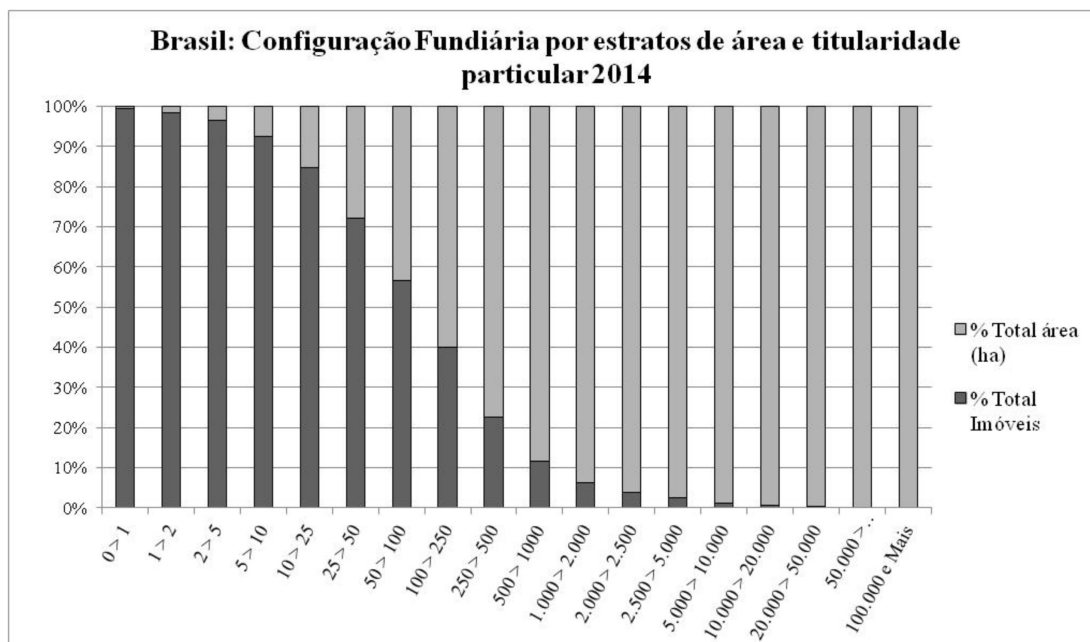
Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Os imóveis rurais em maior número são os estratificados na classe com “10 e menos de 25 hectares” (25,21%) e a maior parcela da área ocupada com imóveis rurais pertence aos imóveis rurais estratificados na classe “250 a menos de 500 hectares” (14,87%).

Notadamente, a diferença entre o número de imóveis e a área ocupada por estes nas classes fundiárias fica explícita quando analisada a relação entre o percentual do número imóveis rurais com o percentual área ocupada pelos imóveis rurais, mediante os estratos de área (GRÁFICO 01).



Gráfico 01 – Brasil: Configuração fundiária por estratos de área e titularidade particular 2014

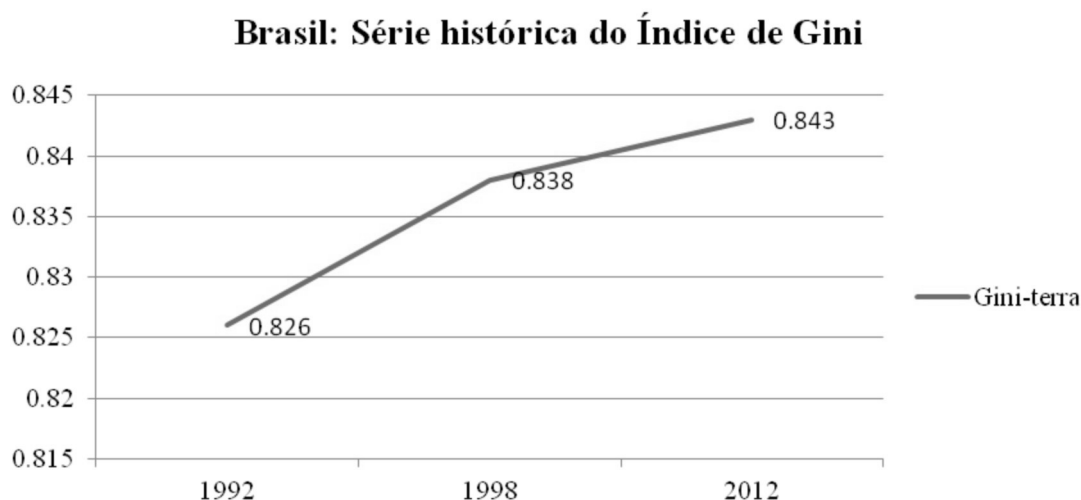


Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

A partir do gráfico é ressaltado o fato de que os imóveis rurais estratificados nas classes de menor área são os mais numerosos e ocupam menos área, ao passo que, inversamente, os imóveis rurais estratificados nas classes de maior área, são em menor número, mas ocupam mais área. Para efeito de comparação, a leitura do gráfico possibilita exemplificar os extremos e o centro dessa relação: os imóveis estratificados na classe de “0 a menos de 1 hectare” ocupam área total praticamente imperceptível na totalidade das áreas ocupadas pelos imóveis rurais; já, no caso dos imóveis rurais estratificados na classe “100.000 e mais hectares”, é o número de imóveis rurais que se mostra praticamente imperceptível; a classe “50 a menos de 100 hectares”, por sua vez, apresenta uma relação bastante próxima entre a porcentagem do número dos imóveis rurais e a porcentagem da área ocupada por estes imóveis rurais no total da área ocupada pelos imóveis rurais sob titularidade particular.

O grau de desigualdade fundiária, calculado através do Índice de Gini,⁸⁶ confirma que a estrutura fundiária do Brasil, analisada com dados do INCRA, ou seja, dos imóveis rurais, mantêm-se concentrada. Conforme os dados apresentados no Gráfico 02, extraídos da tese de Eduardo Paulon Girardi (2008) e do projeto Biblioteca Digital da Questão Agrária Brasileira (2015), executado pela Universidade de Brasília com o apoio do MDA, a configuração fundiária brasileira apresentou ampliação em sua concentração fundiária nos 20 anos posteriores a tramitação do Projeto de Lei que originou a Lei Agrária de 1993.

86 O índice de Gini estabelece valores entre 0 (zero) e 1 (um), e quanto mais próximo de 0 (zero) menor é o grau de concentração, e quanto mais próximo de 1 (um), maior é o grau de concentração. Os pressupostos para o cálculo do índice de Gini podem ser verificados em: Hoffman (1998).

Gráfico 02 – Brasil: Série histórica 1992-2012 do índice de Gini – concentração fundiária

Fonte: Girardi (2008) e Biblioteca Digital da Questão Agrária Brasileira (2015). Elaborado por: Alcione Talaska.

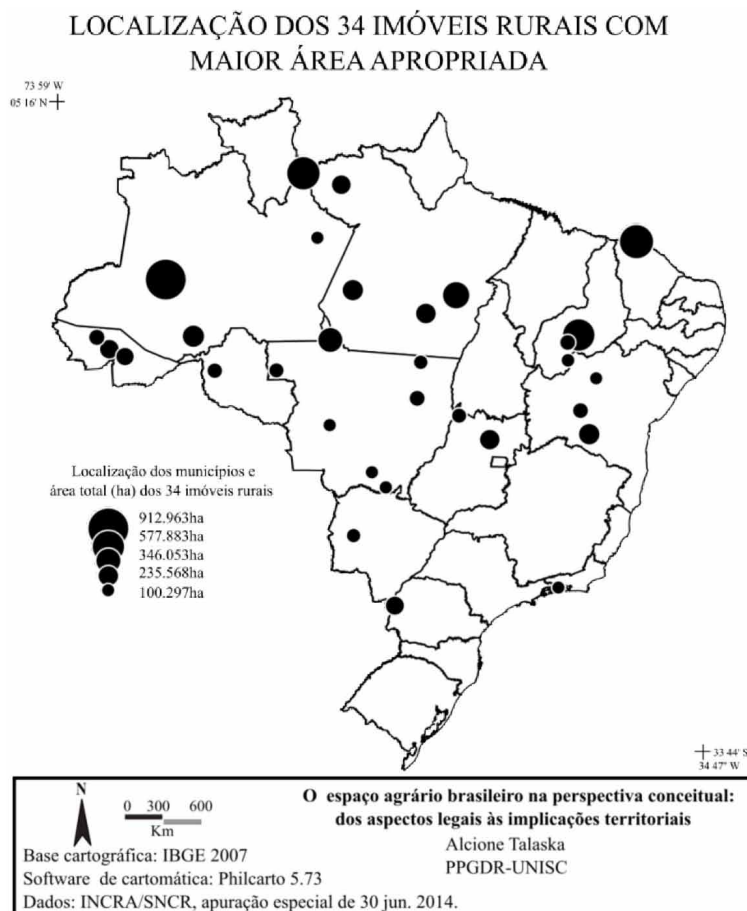
No ano de 1992, o índice de Gini que era de 0,826, passou para 0,838 em 1998 e 0,843 em 2012. Esses índices, se comparados com a escala desenvolvida por Câmara apud Silva (1980),⁸⁷ indicam que a concentração fundiária brasileira é muito forte, estando mais próxima de 0,901, que indicaria concentração muito forte aproximando-se da concentração absoluta, do que de 0,700, que indicaria “apenas” a concentração forte.

Ainda nesse contexto, a materialização territorial dessa concentração fundiária muito forte, pode ser evidenciada à medida que buscamos identificar e localizar os maiores imóveis rurais, sob titularidade particular, em área apropriada declarados ao INCRA. Especificamente, listamos e localizamos os imóveis rurais, sob titularidade particular, com mais de 100.000 ha (MAPA 01).

87 A escala desenvolvida por Câmara apud Silva (1980b) indica:

- Índice de Gini até 0,100: concentração nula;
- Índice de Gini de 0,101 a 0,250: concentração fraca;
- Índice de Gini de 0,251 a 0,500: concentração média;
- Índice de Gini de 0,501 a 0,700: concentração forte;
- Índice de Gini de 0,701 a 0,900: concentração muito forte; e
- Índice de Gini acima de 0,901: concentração muito forte aproximando-se de absoluta.



Mapa 01 – Localização dos 34 imóveis rurais com maior área apropriada

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Esses imóveis rurais, em número de 34, ocupam conjuntamente 7.532.080,36 hectares. Ou seja, somente esses 34 imóveis rurais ocupam área igual à ocupada por 80% dos 1.991.351 imóveis rurais existentes no Brasil em 2014 e que possuem menos de 10 hectares. Para facilitar a compreensão da magnitude da extensão territorial ocupada por esses 34 imóveis rurais, o somatório das suas áreas apropriadas é superior à área territorial oficial⁸⁸ dos estados da Paraíba (5.646.974,40 ha), ou do Rio Grande do Norte (5.281.112,60 ha), ou do Espírito Santo (4.609.692,50 ha), ou do Rio de Janeiro (4.377.795,40 ha), ou de Alagoas (2.777.499,30 ha), ou de Sergipe (2.191.849,30 ha) e/ou do Distrito Federal (577.999,90 ha).

Somente o maior imóvel rural em extensão (TABELA 08), localizado no município de Caruari/AM, possui área apropriada de praticamente duas áreas territoriais oficiais do Distrito Federal, ou aproximadamente a metade do território do estado de Sergipe, ou ainda, quase 10% do território do estado de Santa Catarina.

⁸⁸ A área territorial oficial dos estados brasileiros é disponibilizada pelo IBGE (2015) em km², portanto, para a realização da comparação, transformamos as áreas em km² para hectares, multiplicando-as por 100.

Tabela 08 – Localização e área apropriada dos 5 imóveis rurais com maior extensão territorial em 2014

<i>Município</i>	<i>Estado</i>	<i>Qt. Imóveis Rurais</i>	<i>Área do Imóvel (ha)</i>
Caruari	AM	1	912.963,00
Acaraú	CE	1	643.200,00
Caroebe	RR	1	612.896,00
Canto do Buriti	PI	1	577.882,60
Parauapebas	PA	1	411.948,80

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Completam a lista dos 34 imóveis rurais com maior área apropriada, imóveis localizados (conforme Mapa 01) nos municípios: de Apiacás, Querência, Rondolândia, Santa Cruz do Xingu, Campo Novo do Parecis, Itiquira e Santo Antônio do Leverger no Estado do Mato Grosso; de Itaituba, São Félix do Xingu e Oriximiná no Estado do Pará; de Feijó, Manoel Urbano e Tarauacá no Estado do Acre; de Paratinga, Itaguaçu da Bahia e Caetité no Estado da Bahia; de Lábrea e Silves no Estado do Amazonas; de São Miguel do Araguaia e Niquelândia no Estado de Goiás; de Morro Cabeça no Tempo e Cristino Castro no Estado do Piauí; de Nova Mamoré no Estado de Rondônia; de Miranda no Estado do Mato Grosso do Sul; de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro; e de Terra Roxa no Estado do Paraná

Segundo as justificativas utilizadas no processo de elaboração da legislação agrária brasileira, conceitos interpretativos da realidade agrária e fundiária foram criados e normatizados para que a sua utilização fundamentasse políticas públicas. Entre os conceitos estabelecidos estão àqueles definidos pela Lei nº 8.629/1993 e também pela Lei nº 11.326/2006.

Por meio desses conceitos é possível verificarmos como a realidade agrária brasileira é, de fato, interpretada segundo a legislação, por meio do seu arcabouço legal. Assim, com base na Tabela 09, verificamos que os quantitativos de imóveis rurais e de suas respectivas áreas ocupadas, categorizadas pela Lei Agrária de 1993, representam menos da metade do número e da área real declarada e ocupada pelos imóveis rurais no Brasil.



Tabela 09 – Brasil: Estrutura fundiária 2014, por titularidade particular, segundo o arcabouço conceitual presente na Lei Agrária de 1993

<i>Classificação Fundiária - INCRA 2014</i>	<i>Qt. de imóveis rurais</i>	<i>% Qt. de imóveis rurais</i>	<i>Área total (ha) dos imóveis rurais</i>	<i>%Área total (ha) dos imóveis rurais</i>
Pequena Propriedade	1.461.946	25,35%	99.528.757,50	19,07%
Média propriedade	401.608	6,96%	120.797.434,90	23,14%
Não Classificado: Art, 7º, Lei 8.629/93	3	0,0001%	10.054,70	0,0019%
Total , segundo o arcabouço da Lei Agrária	1.863.557	32,31%	220.336.247,10	42,22%
Total Brasil	5.766.542	100%	521.837.118,99	100%

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Através da Lei Agrária, foram normatizados os conceitos e as definições de pequena e de média propriedade e também foi determinado que imóveis rurais com projeto técnico de recuperação ou efetivação de aproveitamento produtivo ficariam insuscetíveis à desapropriação para fins de reforma agrária pelo prazo de até 5 anos (Art.7º, Lei nº 8.629/93).⁸⁹

Desse modo, atualmente a normatização trazida pelas definições da Lei Agrária categoriza 1.863.557 imóveis, o que representa apenas 32,31% da totalidade do número de imóveis rurais existentes no Brasil no ano de 2014. Do mesmo modo, a área ocupada por estes imóveis rurais normatizados é de apenas 42,22%, ou seja, 220.336.247,1 ha do total de 521.837.118,99 ha.

Acrescenta-se, nesse contexto, o fato de que com a Lei nº11.326/2006, somente foram definidos e normatizados os estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar. Assim, conforme pode ser verificado na Tabela 10, embora o número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar fosse, em 2006, de 4.366.267 unidades (que representa 84,36%), a área ocupada por estes era de apenas 24% do total da área dos estabelecimentos agropecuários no Brasil naquele ano (80.102.694,3 ha de 333.680.037,23 ha).

⁸⁹ Os três imóveis rurais enquadrados no Art. 7º da Lei Agrária, existentes na base cadastral do INCRA em 2014, estão localizados nos municípios de Ariquemes/RO (9.078,3 ha e 495,4 ha) e Riachão/MA (481,0 ha).



Tabela 10 – Brasil: Estabelecimentos agropecuários segundo o arcabouço conceitual presente na Lei da Agricultura Familiar de 2006

<i>Brasil: Estabelecimentos Agropecuários - 2006</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Porcentagem (%)</i>
Número total de estabelecimentos agropecuários	5.175.636	100%
Área total de estabelecimentos agropecuários	333.680.037,23 ha	100%
Número de estabelecimentos agropecuários normatizados pela Lei da Agricultura Familiar	4.366.267	84,36%
Área ocupada com estabelecimentos agropecuários normatizados pela Lei da Agricultura Familiar	80.102.694,30 ha	24%

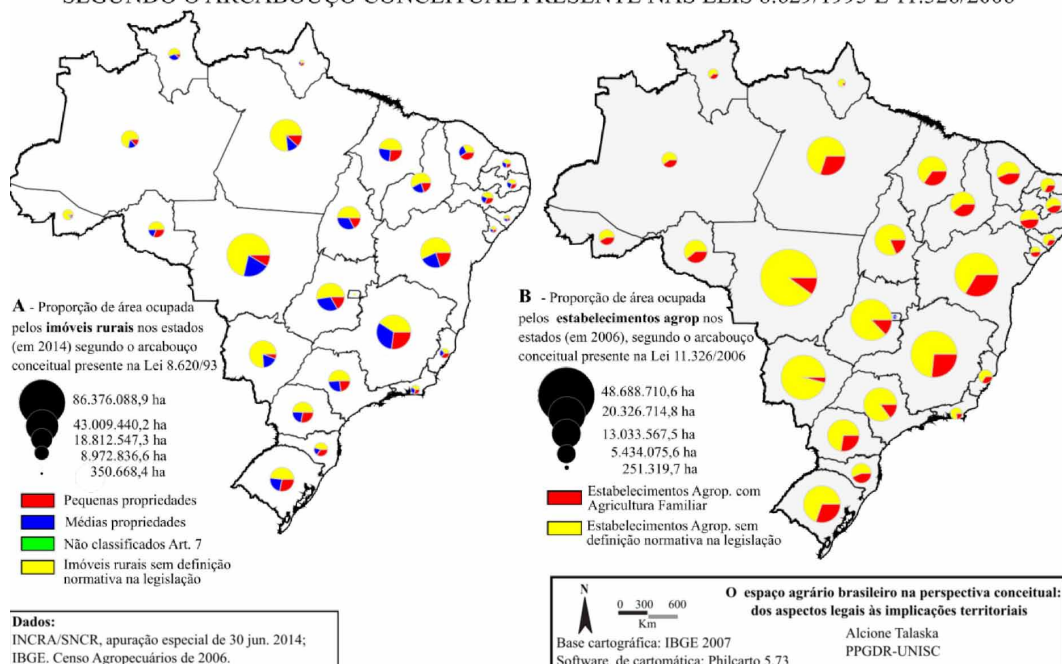
Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

Isso significa que grande parte do território brasileiro, ocupada com imóveis rurais e/ou estabelecimentos agropecuários, não possui definição e/ou normatização conceitual, expressa na legislação agrária brasileira, nas quais os imóveis/estabelecimentos poderiam ser enquadrados.

Nesse particular, a Figura 10 procura demonstrar a proporção das áreas ocupadas com os imóveis rurais/estabelecimentos agropecuários normatizados pelas Leis nº 8.629/1993 e nº 11.326/2006, conjuntamente com o total de área ocupada nos estados da federação e a área ocupada pelos imóveis/estabelecimentos que não possuem definição conceitual normatizada.

Figura 10 – Estados da Federação: Imóveis rurais e estabelecimentos agropecuários segundo o arcabouço conceitual presente na Lei nº 8.629/1993 e na Lei nº 11.326/2006.

ÁREA OCUPADA PELOS IMÓVEIS RURAIS E ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS, SEGUNDO O ARCABOUÇO CONCEITUAL PRESENTE NAS LEIS 8.629/1993 E 11.326/2006



Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

Através da Figura 10-A, é possível verificarmos que os estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Bahia e Goiás são os que possuem maior área absoluta ocupada com imóveis rurais, sob titularidade particular. As maiores proporções de área ocupada com imóveis rurais categorizados pela Lei Agrária, por sua vez, se estabelecem na região Sudeste (56,5%), Sul (52,1%) e Nordeste (49,3%). Essas regiões possuem a característica da existência de pequenas e médias propriedades em uma proporção mais expressiva, especificamente, nos estados do Ceará (67,5%), do Espírito Santo (64%), de Minas Gerais (58,9%), Rio de Janeiro (58%), Paraíba (57,9%), Rio Grande do Norte (57,4%), Sergipe (56,1%), Pernambuco (55,5%), Santa Catarina (53,9%), Rio Grande do Sul (52,6%), Maranhão (52,4%) e Paraná (50,4%). Nos demais estados, principalmente naquelas localizados nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, existe a predominância da área ocupada com imóveis rurais sem definição normativa na legislação.

Com relação à área ocupada com os estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (FIGURA 10-B), estes estão localizados principalmente nas regiões Nordeste (37,2%), Sul (31,2%) e Norte (29,9%), principalmente nos estados de Sergipe (47,9%), Pernambuco (47,2%), Ceará (43,9%), Santa Catarina (43,6%), Acre (42,7%), Paraíba (42,1%) e Amazonas (40,2%). Nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, que possuem os estados com maior área absoluta ocupada com estabelecimentos agropecuários, existe também uma grande proporção de área ocupada com estabelecimentos agropecuários sem definição normativa expressa na lei.

Nesse sentido, é importante atentar ao fato de que, tanto os imóveis rurais, como os estabelecimentos agropecuários sem definição normativa na legislação, estão presentes em todos os estados da federação, com proporção mínima que supera 30% do total da área ocupada no caso dos imóveis rurais, e de 50% do total da área ocupada no caso dos estabelecimentos agropecuários. É o que analisamos na sequência.

5.2 A configuração fundiária do Brasil segundo o arcabouço conceitual não normatizado pela legislação agrária brasileira e utilizado pelas instituições governamentais

A falta de definição normativa, expressa em lei, de determinados conceitos relativos a apreensão e a interpretação da realidade agrária brasileira, resulta em implicações metodológicas e técnicas para as instituições governamentais, do poder executivo, no processo de composição de seus bancos de dados e informações. Em especial, as implicações se revelam naqueles institutos responsáveis pela composição, organização e disponibilização das estatísticas que informam sobre a conformação da realidade agrária no Brasil, casos do INCRA e do IBGE, que foram forçados a criar soluções próprias para tentar sanar a lacuna deixada pela legislação,



no sentido de representar, nem que minimamente, o conjunto das características agrárias do Brasil.

No caso do INCRA (como já comentando no item 4.2.1 *As Instruções Normativas, a composição das estatísticas cadastrais INCRA e o uso não normatizado dos conceitos de “minifúndio” e de “grande propriedade”.*), o instituto estabeleceu critérios internos para compor suas estatísticas e buscar categorizar a parcela de imóveis rurais e suas respectivas áreas ocupadas que não dispunham de conceitos e de definições expressas na legislação para o enquadramento. Assim, o instituto passou a utilizar o conceito de minifúndio, oriundo do Estatuto da Terra, e também, por analogia e exclusão, criou a definição de grande propriedade.

Em decorrência, a estrutura fundiária do Brasil, considerando as estatísticas cadastrais de 2014, sob titularidade particular, é expressa pelo INCRA em seis tipos de classificação (TABELA 11). Note-se, que as categorias “Pequena Propriedade”, “Média Propriedade” e “Não classificado Art. 7º Lei nº 8.629/93”, são definições normatizadas pela Lei Agrária.

Tabela 11 – Brasil: Estrutura fundiária em 2014, por classificação fundiária e titularidade particular

<i>Classificação Fundiária - INCRA 2014</i>	<i>Qt. Imóveis Rurais</i>	<i>Área Total (ha)</i>
Minifúndio	3.758.850	53.187.106,0
Pequena Propriedade	1.461.946	99.528.757,5
Média propriedade	401.608	120.797.434,9
Grande propriedade	130.299	244.776.965,0
Não Classificado	13.836	3.536.800,9
Não Classificado Art. 7º Lei 8.629/93	3	10.054,7
Total	5.766.542	521.837.118,99

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.

Assim, verificamos que, conjuntamente, os “minifúndios”, as “grandes propriedades” e os imóveis rurais “não classificados” são predominantes na realidade agrária brasileira (TABELA 12). Essas categorias de imóveis rurais totalizam 67,68% do número total de imóveis rurais existentes no Brasil (3.902.985 imóveis) e ocupam 57,78% da área total dos imóveis rurais (301.500.871,9 ha).



Tabela 12 – Brasil: Estrutura Fundiária normatizada e não normatizada pela Legislação Agrária, por titularidade particular 2014

Classificação Fundiária - INCRA 2014	% Imóveis Rurais	% Área Total (ha)
<i>Normatizados pela Legislação Agrária</i>		
Média propriedade	6,96%	23,14%
Pequena Propriedade	25,35%	19,07%
Não classificado Art. 7º Lei 8629/93	0,0001%	0,002%
<i>Não Normatizados pela Legislação Agrária</i>		
Grande propriedade	2,26%	46,91%
Minifúndio	65,18%	10,19%
Não Classificado	0,24%	0,68%

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Salientando essa realidade, explicitamos que o número de minifúndios é predominante no território brasileiro, totalizando 3.758.850 imóveis rurais, que ocupam área de 53.187.106,0 hectares, perfazendo, dessa forma, uma área média de 14,1 ha por minifúndio. As grandes propriedades, por sua vez, mesmo não existindo em número tão expressivo quanto o dos minifúndios, ocupam praticamente a metade de toda a área dos imóveis rurais sob titularidade particular no Brasil. As grandes propriedades, em número de 130.299 (2,26%), ocupam 244.776.965,0 ha (46,91%), perfazendo uma área média de 1.878,59 hectares cada.

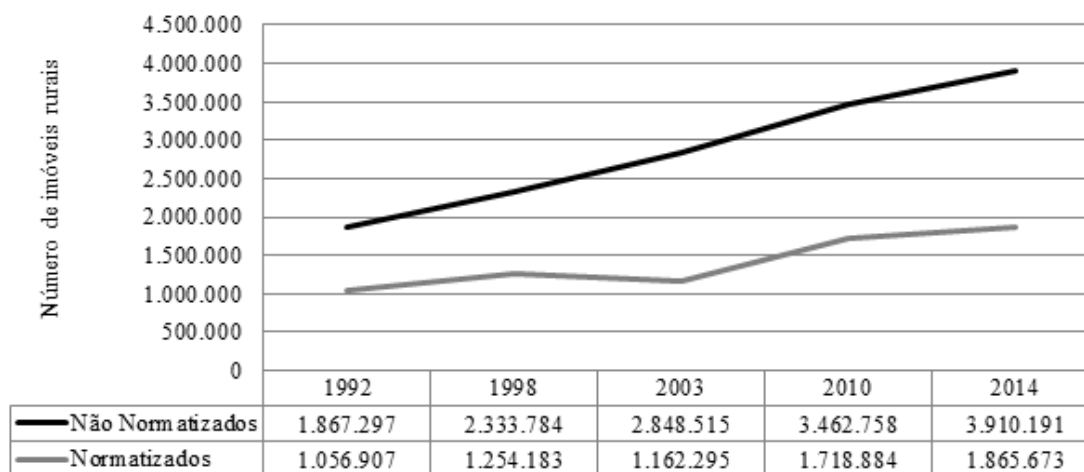
Ainda de acordo com a Tabela 11 e a Tabela 12, 13.836 imóveis rurais, sob titularidade particular, não foram classificados em minifúndio, pequena, média ou grande propriedade. Esses imóveis rurais que ocupam área total de 3.536.800,9 ha e perfazem média de área de 255,6 ha por imóvel, não foram classificados, pois segundo o INCRA (Resposta ao Pedido de Informação nº 54800001100/2014-71) os seus proprietários “não apresentaram declaração de área aproveitável”, impossibilitando, dessa forma, qualquer classificação, seja por tamanho de área ou por produtividade.

A não normatização pela legislação agrária brasileira dessa parcela significativa de imóveis rurais (minifúndios, grandes propriedades e “não classificados”) é agravada pelo fato de que, se considerarmos a série histórica das estatísticas cadastrais do INCRA, considerando os imóveis rurais sob titularidade pública e particular, verificamos que tanto o total desses imóveis, quanto a área total ocupada por estes imóveis rurais não normatizados seguem um processo de aumento expressivo em seus quantitativos (GRÁFICO 03).



Gráfico 03 – Brasil: Série histórica 1991-2014 do número de imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação

Brasil: Série histórica 1992-2014 do número de imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014; INCRA, Estatísticas Cadastrais 2010, 2010. Elaborado por: Alcione Talaska.

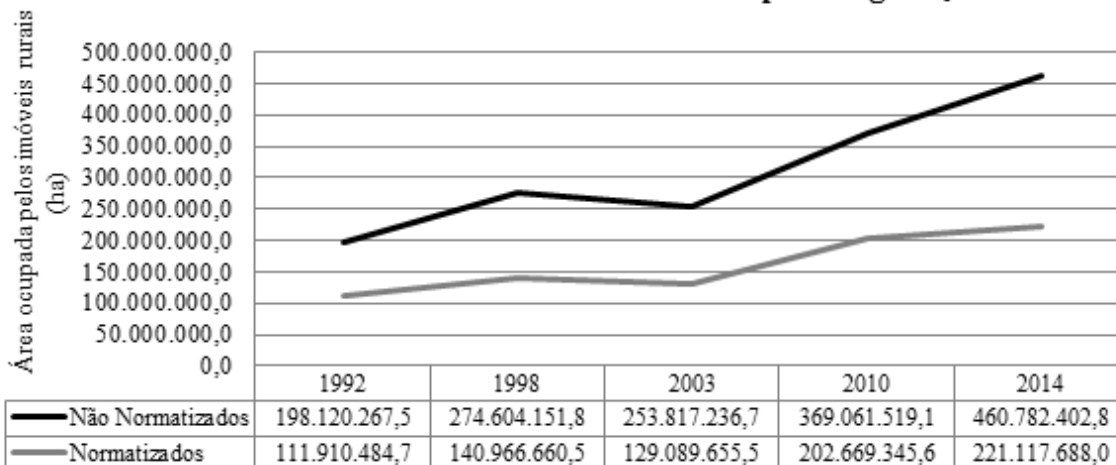
O número de imóveis rurais não normatizados, públicos e particulares, que não possuem definição normativa expressa em lei, passou de 1.867.297 em 1992, para 3.910.191 em 2014. Um crescimento de 109,4% no período. Enquanto isso, o número de imóveis rurais normatizados teve um aumento de apenas 76,52%. É importante constatar, então, que o crescimento proporcional no número de imóveis rurais não normatizados foi bastante superior ao crescimento do número de imóveis rurais normatizados pela legislação. Esse aumento do número dos imóveis rurais não normatizados pela legislação foi decorrente da incorporação proporcional de 97,3% ao número dos minifúndios, de 2,6% ao número das grandes propriedades e 0,1% ao número dos imóveis rurais não classificados pelo INCRA, no período.

A área ocupada pelos imóveis rurais não normatizados também apresentou aumento expressivo no período 1992-2014 (GRÁFICO 04). Nesse período verificou-se um aumento de 262.662.135,3 hectares na área total ocupada por esses imóveis, o que representa um crescimento de 232,58% no período. Já, a área total ocupada pelos imóveis normatizados pela legislação apresentou um aumento de 197,58%, ou seja, de 109.206.203,3 hectares no período.



Gráfico 04 – Brasil: Série histórica 1991-2014 da área total ocupada pelos imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação

Brasil: Série histórica 1992-2014 da área ocupada pelos imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014; INCRA, Estatísticas Cadastrais 2010, 2010. Elaborado por: Alcione Talaska.

Com referência ao aumento da área ocupada pelos imóveis rurais não normatizados, no período 1992-2014, a maior proporção foi ocasionada pela incorporação de áreas ocupadas com grandes propriedades, que corresponderam a 88,4% de todo o aumento da área ocupada com imóveis não normatizados. Os minifúndios corresponderam a 11,1% e os imóveis rurais tidos como “não classificados” corresponderam a 0,5%, consecutivamente. Nesse particular, de toda a área incorporada/aumentada pelos imóveis rurais não normatizados no período (262.662.135,3 ha), cerca de 232.000.000,0 hectares incorporaram-se às grandes propriedades, o que reforça o entendimento de que a concentração fundiária é mantida como muito forte no país e, inclusive, reforça os indícios da existência do processo de grilagem de terras, com posterior regulamentação fundiária.

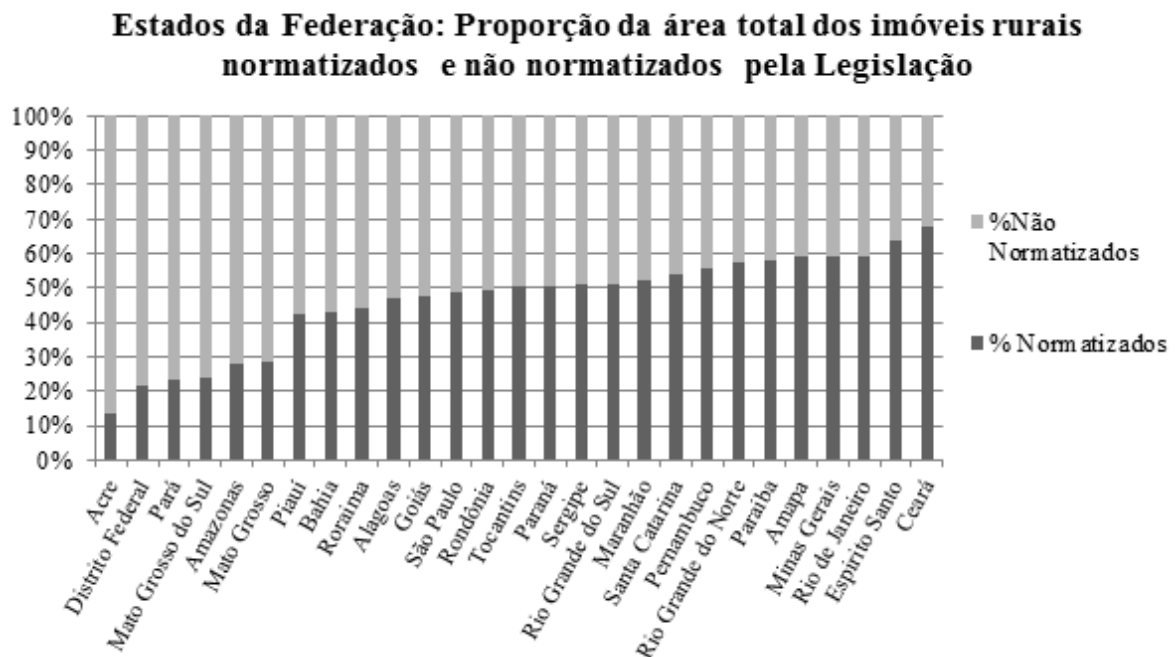
Nesse contexto, a consideração da proporção de área ocupada, nas análises, se mostra importante, pois revela, além da área territorial apropriada, a predominância territorial das diferentes categorias de imóveis rurais. É com esse entendimento, que realizamos uma análise comparada da proporção da área ocupada com imóveis rurais não normatizados, sob titularidade particular, em relação à área total ocupada pelos imóveis rurais, de modo a identificarmos os territórios (estados da federação e microrregiões geográficas definidas pelo IBGE) nos quais existe a predominância desses imóveis rurais.

A leitura do Gráfico 05, que complementa as informações da Figura 10, indica que praticamente a metade dos estados brasileiros (13 do total de 27) possui maior proporção de área ocupada com imóveis rurais não normatizados, em relação à área



total ocupada pelos imóveis rurais nos estados. Destaque pode ser atribuído ao estado do Acre, que possui apenas 13,7% da área ocupada por seus imóveis rurais como normatizada, e também, aos estados do Pará, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Mato Grosso e ao Distrito Federal, que possuem mais de 70% da área total dos imóveis rurais ocupada por minifúndios, grandes propriedades e/ou imóveis rurais “não classificados”.

Gráfico 05 – Estados da Federação: Proporção da área total ocupada por imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação em 2014

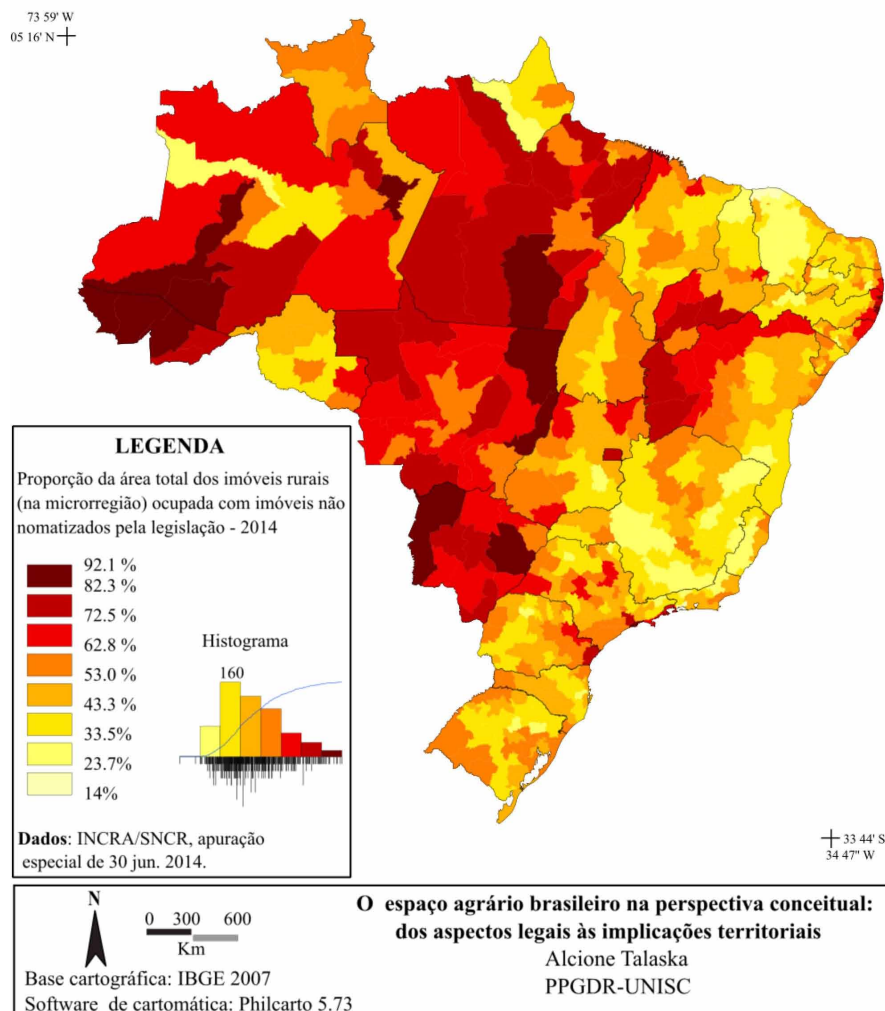


Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Em uma análise mais detalhada, considerando como escala espacial de interpretação as microrregiões geográficas do IBGE (MAPA 02), é possível verificamos a proporção da área ocupada com imóveis rurais não normatizados em relação ao total de área ocupada pelos imóveis rurais nas microrregiões.

Mapa 02 – Proporção de área ocupada nas microrregiões com imóveis rurais não normatizados pela Legislação em 2014

PROPORÇÃO DE ÁREA OCUPADA NAS MICRORREGIÕES COM IMÓVEIS RURAIS NÃO NORMATIZADOS - 2014



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Esse mapeamento permite identificarmos que as microrregiões com maior proporção de imóveis rurais não normatizados pela legislação em relação à área total ocupada pelos imóveis rurais nas próprias microrregiões estão localizadas, sobretudo, nas regiões Norte, Centro-Oeste e parte da região Nordeste do país.

Na região Norte, as microrregiões que se destacam com maiores proporções, estão localizadas, principalmente, nos estados do Acre, Amazonas e Pará: Sena Madureira/AC (92,1%); Juruá/AM (89,9%); Tarauacá/AC (89,6%); São Félix do Xingú/PA (88,2%); e Cruzeiro do Sul/AC (86,2%).

Na região Centro-Oeste, as maiores proporções são identificadas, principalmente, nas microrregiões localizadas nos estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso: Baixo Pantanal/MS (91,4%), Três Lagoas/MS (86,3%), Norte Araguaia/MT (84,6%), Médio Araguaia/MT (83,4%), Aquidauana/MS (80,5%).

Na região Nordeste do país, a predominância microrregional dos imóveis rurais não normatizados é identificada na região que compreende o noroeste da Bahia, Sul do Piauí e na Zona da Mata nordestina dos estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba. Nomeadamente, as microrregiões com maior proporção são: Itamaracá/PE (83%), Suape/PE (82,5%), Santa Maria da Vitória/BA (75,3%), Recife/PE (74,9%) e São Raimundo Nonato/PI (73,7%).

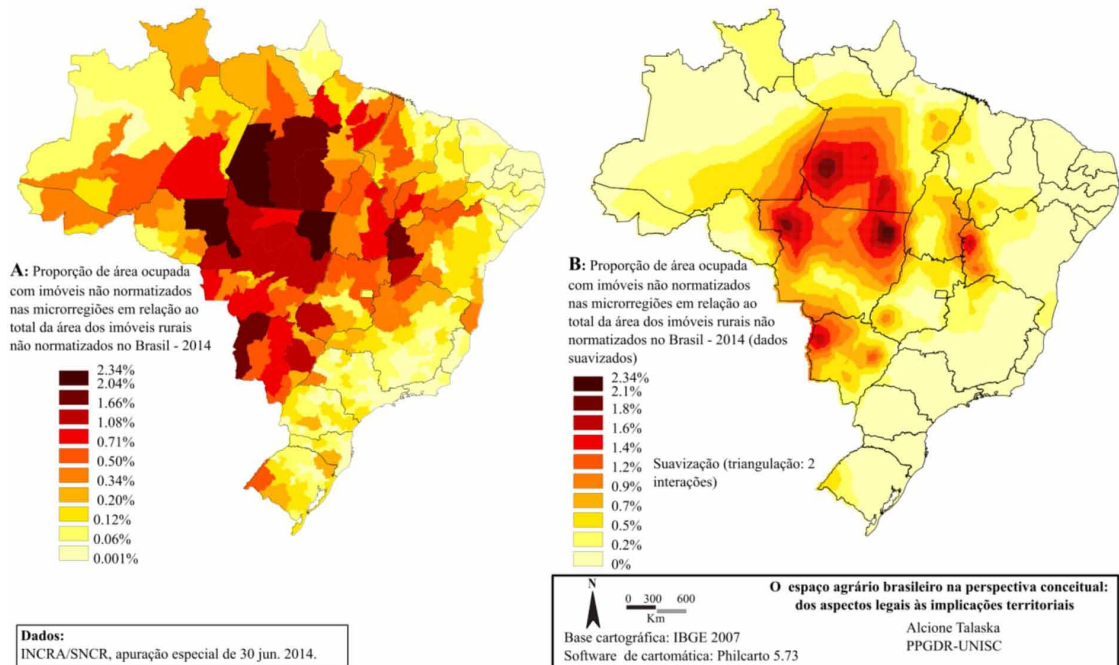
Nas regiões Sudeste e Sul do país, e também em grande parte da Região Nordeste, a proporção da área ocupada pelos imóveis rurais não normatizados em relação à área total dos imóveis nas microrregiões não possui um padrão com intensidade similar às demais regiões. Isso, pois, como verificado na Figura 10, estas regiões possuem uma proporção mais significativa de pequenas e médias propriedades. Em geral, as microrregiões localizadas na região Sul e Sudeste apresentam proporções que variam de 21,6% a 67%, na incidência de imóveis rurais sem definição normativa em lei, em relação à área total ocupada pelos imóveis rurais nas microrregiões. Excetuam-se desse padrão geral, as microrregiões de Santos/SP (85,9%), Osasco/SP (79,4%), Paranaguá/PR (77,5%), São Paulo/SP (73,5%), Caranguatubá/SP (71%) e Jaguariaíva/PR (67,7%).

Para efeito de comparação em escala nacional, realizamos análise considerando a relação entre a área ocupada pelos imóveis não normatizados nas microrregiões e a área total ocupada por esses imóveis rurais no Brasil. Esse exercício (FIGURA 11), realizado, primeiramente, considerando a classificação hierárquica decrescente das microrregiões (FIGURA 11-A), e, posteriormente, com suavização dos dados, por meio de triangulação com duas interações (FIGURA 11-B), permite a identificação das regiões nas quais a presença da proporção de área ocupada com imóveis rurais não normatizados é mais intensa.



Figura 11 – Proporção de área ocupada com imóveis não normatizados na microrregião em relação ao total de área dos imóveis rurais não normatizados no Brasil em 2014

PROPORÇÃO DE ÁREA OCUPADA COM IMÓVEIS NÃO NORMATIZADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ÁREA DOS IMÓVEIS RURAIS NÃO NORMATIZADOS NO BRASIL - 2014



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Assim, fica evidente que as maiores intensidades proporcionais de áreas ocupadas com imóveis não normatizados pela legislação agrária localizam-se na região centro-sul-sudoeste do Estado do Pará, norte do Estado do Mato Grosso, englobando parcela do sudeste do Estado do Amazonas. Essa região é formada, entre outras, pelas microrregiões do Norte Araguaia/MT (que possui 2,33% do total da área ocupada com imóveis rurais não normatizados no Brasil), de Itaituba/PA (2,11%), de Aripuanã/MT (2,04%), do Baixo Pantanal/MT (1,82%), de São Félix do Xingú (1,78%), de Altamira/PA (1,66%), Parecis/MT (1,36%), Médio Araguaia/MT (1,34%), Arinos/MT (1,3%) e de Madeira/AM (0,78%)

Também destacam-se, com um quantitativo amplo de área ocupada com imóveis rurais não normatizados: i) a região que compreende o Estado do Mato Grosso do Sul e sul-sudoeste de Goiás, a qual é integrada, entre outras, pelas microrregiões do Baixo Pantanal (1,81%), de Três Lagoas/MS (1,47%), do Sudoeste de Goiás (1,16%), de Dourados (0,85%), de Campo Grande (0,71%), Aquidauana (0,69%) e de Chapada dos Veadeiros (0,59%); e ii) a região que compreende o noroeste do Estado da Bahia, o sudeste do Estado de Tocantins, o sul dos Estados do Maranhão e Piauí, o norte de Goiás e o noroeste de Minas Gerais, as quais são compostas, entre outras, pelas microrregiões de Barreiras/BA (1,8%), Santa Maria da Vitória/BA (1,29%), Jalapão/TO (0,9%), Alto Médio Gurguéia/PI (0,79%), Alto Parnaíba Piauiense/PI (0,68%),

Dianópolis/TO (0,73%), Gerais de Balsas/MA (0,58%), Chapada dos Veadeiros/GO (0,58%), Januária/MG (0,57%), Porangatu/GO (0,52%) e Pirapora/MG, que possui 0,49% do total da área ocupada com imóveis rurais não normatizados no Brasil.

Com menor intensidade, mas incorporando parcela significativa de área com imóveis rurais sem definição normativa na legislação, estão as regiões do Estado do Rio Grande do Sul, localizadas próximas à fronteira com a Argentina e o Uruguai, especificamente, as microrregiões da Campanha Ocidental (0,61%), Campanha Central (0,31%) e Campanha Meridional (0,28%), e também as regiões próximas ao limite estadual entre os Estados do Pará e do Maranhão, compreendidas pelas microrregiões de Paragominas/PA (0,87%), Tomé-acú/PA (0,78%), Pindaré/MA (0,58%), Gerais de Balças/MA (0,58%), Alto Mearim/MA (0,54%) e Guamá/PÁ (0,47%). Outras microrregiões, tais como as localizadas nos Estados do Acre, do Amapá e Sul da Bahia, também apresentam certa intensidade na proporção de área ocupada com imóveis rurais não normatizados em relação ao total de área desses imóveis no Brasil.

Essa análise comparativa é mais bem explicitada, à medida que a relacionamos com a proporção de área ocupada por cada categoria de imóveis rurais que não possuem definição normativa na legislação. Ou seja, à medida que incorporamos informações que retratam a espacialização da proporção das grandes propriedades, dos minifúndios e dos imóveis rurais “não classificados” em relação ao total de área dos imóveis rurais no Brasil à análise, ganhamos detalhes acerca da composição das proporções e da própria localização dos imóveis rurais não normatizados no território brasileiro.

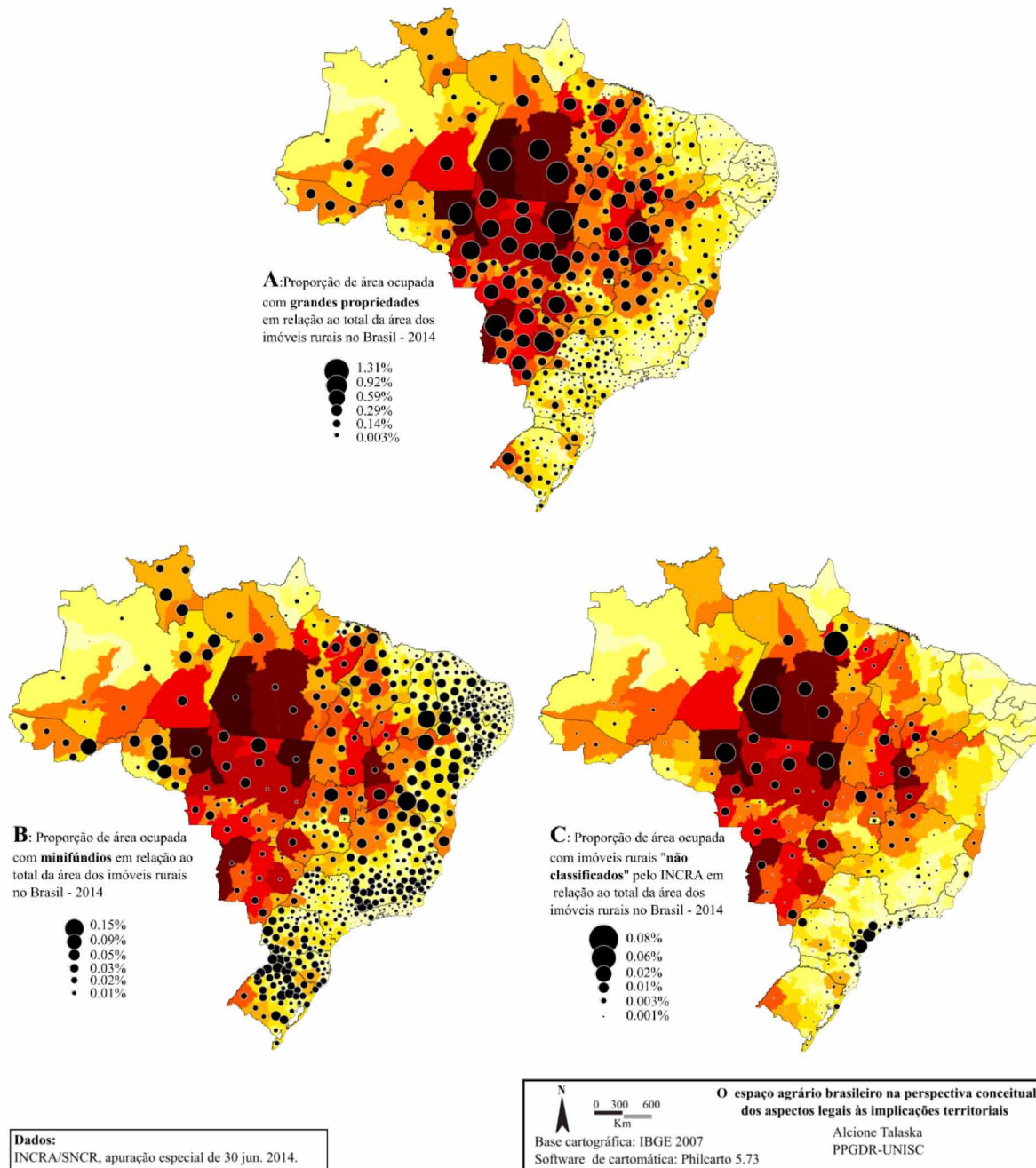
Assim, por meio dessa nova relação, expressa na Figura 12, verificamos que as regiões nas quais a proporção de área ocupada com imóveis rurais não normatizados é mais intensa, existe o predomínio de áreas ocupadas com grandes propriedades. Essa realidade pode ser identificada, por exemplo, nos casos das microrregiões do Norte Araguaia/MT, Itaituba/PA, Aripuanã/MT, Baixo Pantanal/MS e Barreiras/BA (FIGURA 12-A). Não obstante, também existe a participação dos imóveis rurais “não classificados” pelo INCRA, que no Estado do Pará e do Mato Grosso, especialmente nas microrregiões de Itaituba/PA, Portel/PA, Aripuanã/MT e Norte Araguaia/MT (FIGURA 12-C), contribuem para a ocupação de grandes proporções de áreas de terra.

Esse padrão geográfico da localização dos imóveis rurais não normatizados, essencialmente, grandes propriedades e imóveis rurais não classificados, localizados nas regiões de fronteira agropecuária, reforça a correlação existente com conhecido processo de grilagem de terras públicas, expressa pela opção legalizante de títulos fundiários pelo Estado.



Figura 12 – Proporção de área ocupada pelos imóveis não normatizados (por classificação fundiária) em relação ao total de área dos imóveis rurais no Brasil em 2014

PROPORÇÃO DE ÁREA OCUPADA COM IMÓVEIS NÃO NORMATIZADOS (POR CLASSIFICAÇÃO FUNDIÁRIA) EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ÁREA DOS IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL - 2014



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Por outro lado, a presença de áreas ocupadas com minifúndios (FIGURA 12-B) é realizada de forma difundida por todo o território brasileiro, porém com maior concentração em regiões nas quais não existe uma proporção muito grande de área ocupada com imóveis rurais não normatizados. Isso é justificado pelo fato de que, a área média dos minifúndios é de 14,1 hectares e, portanto, pouco implica

no montante das áreas ocupadas com as grandes propriedades (média de 1.878,6 ha) e, até mesmo, dos imóveis rurais “não classificados” (média de 255,6 ha). Ou seja, embora os minifúndios sejam mais numerosos, sua área ocupada reflete uma ínfima parte se comparada com a área ocupada com as grandes propriedades, por exemplo. A isso, justifica-se a afirmação de Ariovaldo Umbelino de Oliveira, de que “*muitos têm pouca terra e poucos têm muita terra*” (OLIVEIRA, 2003, p. 145, grifo do autor).

No caso do IBGE, durante o processo de preparação e realização do Censo Agropecuário de 2006, o instituto contou com a colaboração do MDA para construir variáveis que atendessem os critérios definidos pela Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006). Porém, como a lei somente normatizou a agricultura familiar, o instituto viu-se obrigado a caracterizar, por contraponto, o que não era agricultura familiar, nomeando, dessa forma, pelo método de exclusão sucessiva e complementar, a categoria “agricultura não familiar”, e esquivando-se, dessa forma, do debate em torno da construção de uma categoria analítica mais refinada, que comportasse a caracterização (política) dessa parcela de estabelecimentos agropecuários distintos da agricultura familiar.

Assim, adicionalmente à análise da predominância territorial dos imóveis rurais cujas categorias não possuem definição normativa em lei, procuramos verificar e identificar as regiões com maior proporção de estabelecimentos agropecuários com agricultura não familiar, com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006.

Convém ressaltar, que a agricultura não familiar ocupa 76% da área total dos estabelecimentos agropecuários no Brasil. Isso significa que as 809.369 unidades não familiares, ocupam 243.577.342,93 hectares e perfazem uma média de 313,3 ha por estabelecimento (TABELA 13).

Tabela 13 – Brasil: Estabelecimentos agropecuários sem definição normativa expressa em lei

Brasil: Estabelecimentos Agropecuários - 2006	Quantidade	Porcentagem (%)
Número total de estabelecimentos agropecuários	5.175.636	100%
Área total de estabelecimentos agropecuários	333.680.037,23 ha	100%
Número de estabelecimentos agropecuários sem definição normativa expressa em lei	809.369	15,6%
Área ocupada com estabelecimentos agropecuários sem definição normativa expressa em lei	243.577.342,93 ha	76%

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

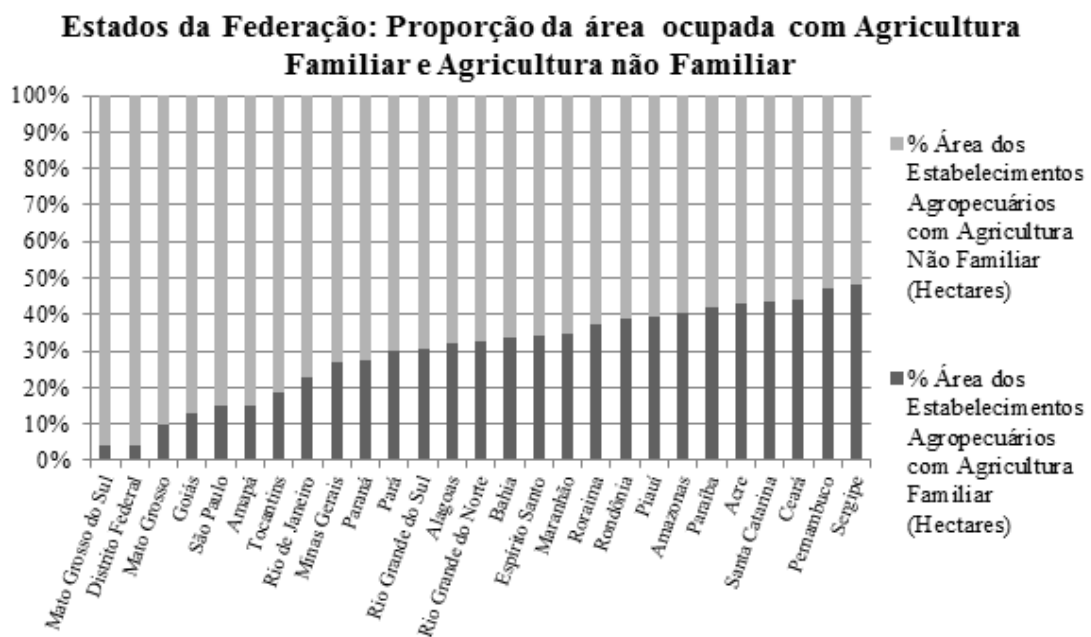
Essas informações, em escala nacional, principalmente se comparadas com as informações dos estabelecimentos agropecuários normatizados (TABELA 10) e, propriamente, com os dados dos imóveis rurais normatizados e não normatizados, reforçam o pressuposto de que *os imóveis rurais ou estabelecimentos agropecuários*



com maior área territorial apropriada tendem a não possuir definição normativa na legislação.

Proporcionalmente, as áreas ocupadas com a agricultura não familiar, nos estados e microrregiões, podem ser verificadas no Gráfico 06, no Mapa 03 e no Mapa 04. Primeiramente, considerando a escala espacial de interpretação em nível de estados, verificamos, no gráfico, que todos os estados da federação possuem mais de 50% de suas áreas ocupadas pelos estabelecimentos agropecuários com agricultura não familiar. Ou seja, em todos os estados da federação existe a predominância da agricultura não familiar na relação com o total de área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários. Destacam-se, nesse sentido, os estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, São Paulo, Amapá, Tocantins e o Distrito Federal que possuem mais de 80% do total das áreas dos seus estabelecimentos agropecuários ocupadas com agricultura não familiar.

Gráfico 06 – Estados da Federação: Proporção de área ocupada com Agricultura Familiar e Agricultura não Familiar



Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

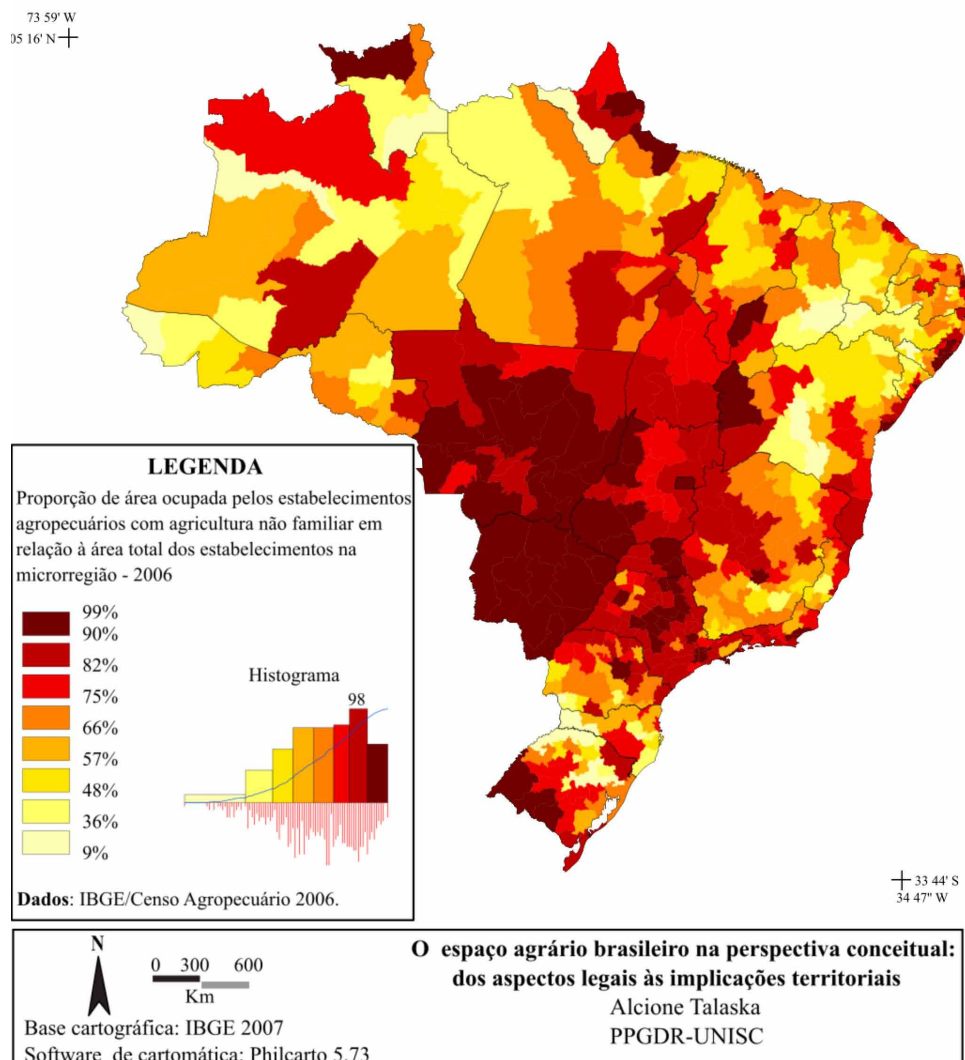
Em termos absolutos, a área disponibilizada para a agricultura não familiar é maior nos Estados do Mato Grosso (43.851.146,25ha), Mato Grosso do Sul (29.090.758,93ha), Minas Gerais (24.247.886,67), Bahia (19.635.603,5ha) e Pará (16.047.946,25ha).

Considerando a escala espacial das microrregiões e, propriamente, a proporção de área ocupada pela agricultura não familiar no total da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários nas próprias microrregiões, verificamos, no Mapa 03, que todas as microrregiões do Estado do Mato Grosso do Sul possuem mais de

90% do total da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários com agricultura não familiar, ou seja, com estabelecimentos agropecuários cuja definição não estão presentes na legislação. A situação é similar em grande parte das microrregiões do Estado do Mato Grosso, nas microrregiões que formam a região da Campanha no Rio Grande do Sul, na região central do Estado de São Paulo e sudoeste de Minas Gerais, e em determinadas microrregiões nos Estados da Bahia, Piauí, Pará, Amapá e Roraima.

Mapa 03 – Proporção de área ocupada pela agricultura não familiar nas microrregiões em 2006

PROPORÇÃO DE ÁREA OCUPADA PELA AGRICULTURA NÃO FAMILIAR
NAS MICRORREGIÕES - 2006



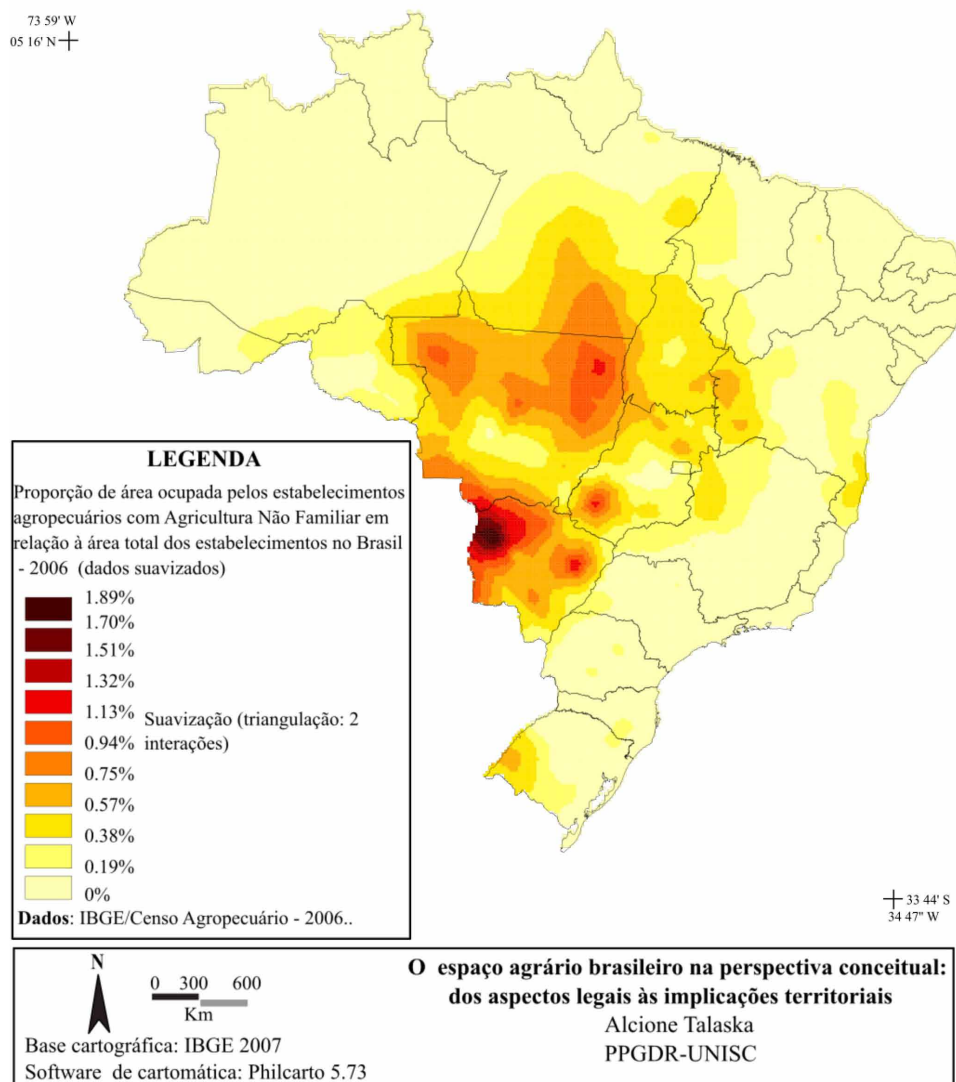
Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

As microrregiões com menor proporção de área ocupada com agricultura não familiar estão localizadas no norte do Rio Grande do Sul, oeste e litoral de Santa Catarina, Sudoeste do Paraná, sul de Minas Gerais, Sertão Nordestino, região central do Maranhão, oeste do Pará, sul de Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia.

Essas informações corroboram os dados do Mapa 04 (dados suavizados), que indica a maior intensidade da proporção de área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários com agricultura não familiar em relação ao total da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no Brasil, se localiza, justamente, nos Estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás.

Mapa 04 – Proporção de área ocupada pela Agricultura não Familiar no Brasil em 2006 (dados suavizados)

PROPORÇÃO DE ÁREA OCUPADA PELA AGRICULTURA NÃO FAMILIAR NO BRASIL - 2006 (dados suavizados)



Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

Também possuem níveis de intensidade mais elevados na proporção da área ocupada pelos estabelecimentos com agricultura não familiar (do mesmo modo do que foi verificado com a proporção de imóveis rurais não normatizados), o sul do Estado do Pará, o oeste e o sul-sudeste do Estado da Bahia e as microrregiões da Campanha no Rio Grande do Sul.

Nesse contexto, o que se verifica é que as tipologias expressas na legislação se mostram incompletas quando se procura interpretar a realidade agrária brasileira na sua totalidade. Mesmo com as tentativas das instituições governamentais, responsáveis pela composição de estatísticas que informam sobre as estruturas agrária e fundiária do país, em cobrir o vácuo deixado pelo Poder Legislativo, as categorias escolhidas podem desvirtuar a interpretação da real conformação da realidade agrária brasileira. Isso por elas não serem construídas no processo de debates com os representantes da sociedade, com entidades de classe e movimentos sociais, implicando, inclusive, em sua não utilização no estabelecimento de políticas públicas para o setor.

O INCRA, por exemplo, buscou utilizar a categoria “minifúndio”, oriunda do Estatuto da Terra, mas, mesmo com as indicações de especialistas na questão agrária,⁹⁰ na falta de uma categoria que enquadrasse os imóveis rurais de maior área, lançou mão da possibilidade de utilizar a categoria “latifúndio”, historicamente reconhecida, para utilizar a categoria “grande propriedade”. Quando questionado sobre o fato de não utilizar a categoria “latifúndio” (INCRA, Resposta do Pedido de informação nº 54800001168/2014-50), o instituto, simplesmente, informou que a aplicação do conceito de latifúndio foi revogada pela Lei Agrária de 1993, contudo, parece que a revogação não incidiu sobre a utilização do conceito de minifúndio.

Assim, na sequência, buscamos realizar um exercício no qual nos propusemos a utilizar as estatísticas cadastrais disponibilizadas pelo INCRA em 2014, aplicando hipoteticamente os critérios que definiam os latifúndios e os minifúndios no Estatuto da Terra, a fim de verificarmos se os latifúndios existentes na realidade agrária e na legislação até a Constituição Federal de 1988 e a sanção da Lei Agrária de 1993 ainda estão presentes no território brasileiro.

5.3 Os minifúndios e os latifúndios continuam existindo na realidade agrária brasileira

Para identificarmos e localizarmos espacialmente as regiões com maior intensidade da presença de latifúndios e de minifúndios, resgatamos os critérios que definiam esses conceitos na Lei nº 4.504 de 1964, o Estatuto da Terra, e os aplicamos às estatísticas cadastrais, sob titularidade particular, disponibilizadas pelo INCRA em 2014.

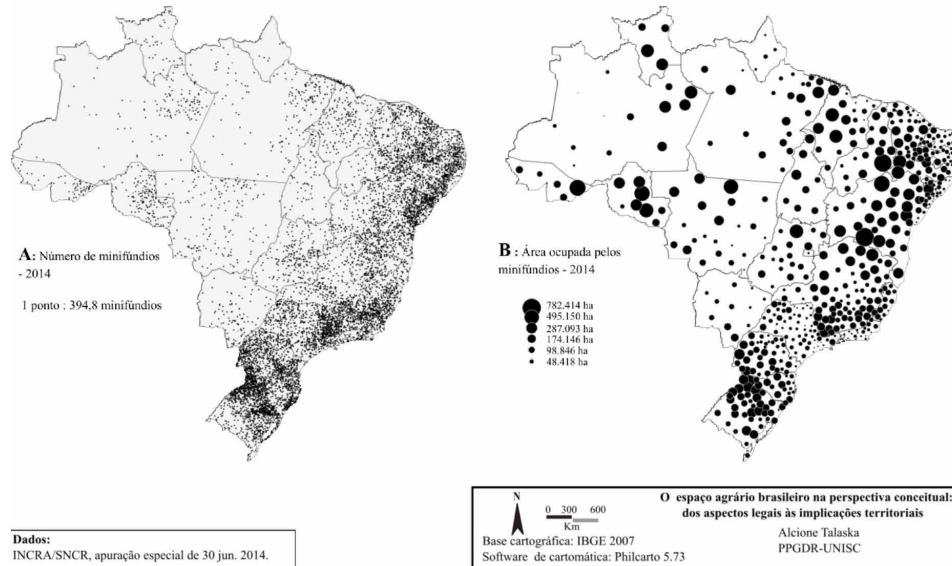
Como afirmado anteriormente, o INCRA utiliza o conceito de minifúndio oriundo do Estatuto da Terra para compor suas estatísticas cadastrais, mesmo este não estando normatizado na legislação agrária vigente. Conforme apontado nas Tabelas 11 e 12, os minifúndios compõem o maior percentual do número de imóveis rurais no Brasil e sua incidência é verificada em todo o território nacional (FIGURA 13).

90 Como por exemplo, a posição da professora Giselda Maria Fernandes Hironaka, que afirmou – nos debates durante a tramitação da Lei Agrária – que a tipologia do Estatuto da Terra era exemplar.



Figura 13 – Brasil: Número e área ocupada pelos minifúndios, por microrregiões - 2014

NÚMERO E ÁREA OCUPADA PELOS MINIFÚNDIOS - 2014



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

A concentração do número (FIGURA 13-A) e, por conseguinte, da área ocupada pelos minifúndios (FIGURA 13-B) no Brasil se realiza, sobretudo, nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país. Entretanto, os minifúndios são também encontrados nas regiões Norte e Centro-Oeste, nas quais as maiores presenças desses imóveis são verificadas nas microrregiões de: Ji-Paraná, Ariquemes e Cocal, no Estado de Rondônia; de Rio Branco, no Estado do Acre; de Porangatu, no Estado de Goiás; de Miracema do Tocantins, no Estado do Tocantins; Alta Floresta e Aripuanã, no Estado do Mato Grosso; Caracaraí e Sudoeste de Roraima, no Estado de Roraima; Parintins e Manaus, no Estado de Amazonas e Guamá e Santarém, no Estado do Pará.

Quanto aos latifúndios, embora existam autores⁹¹ que utilizem critérios mais genéricos para caracterizá-los no Brasil, compreendemos que a melhor definição é aquela normatizada em lei, mesmo que já tenha sido revogada. Assim, lembrando os critérios dispostos no Estatuto da Terra, existiam dois tipos de latifúndios: o latifúndio por dimensão e o latifúndio por exploração.

No primeiro caso, os latifúndios por dimensão eram aqueles imóveis rurais que tivessem área que excedesse, no mínimo, um de dois parâmetros: i) a dimensão máxima de 600 vezes o módulo médio da propriedade rural na região; e/ou ii) a área média dos imóveis rurais na região.

91 Os latifúndios, em especial quando considerados em seu aspecto dimensional, aparecem em algumas publicações como sinônimos de grandes propriedades (ERTHAL, 2000; ALMEIDA, 2004), e, principalmente, como expressão qualitativa atribuída aos imóveis rurais "com mais de 1.000 ha" (FILHO; FONTES, 2009; CAMACHO, 2011; entre outros).

Para o atendimento do primeiro parâmetro, consideramos como latifúndios os imóveis rurais que suas áreas excedessem 600 vezes o valor do módulo fiscal dos municípios, agregando-os em microrregiões. A utilização do módulo fiscal e não do módulo médio da propriedade rural, como disposto no Estatuto da Terra, considera o pressuposto indicado no item 4.1.1 Do PL nº 11/1991 à Lei nº 8.629/1993: *a utilização e os significados dos sistemas de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira*, que explicita que o módulo fiscal nada mais é do que a mediana do valor dos módulos rurais dos municípios. Para efeito de revisão metodológica e possibilidade prática de tal aplicação, consultamos o INCRA sobre a possibilidade da utilização dos módulos fiscais para a definição hipotética dos latifúndios por dimensão na atualidade, a resposta do instituto revelou que algebricamente o pressuposto é coerente.⁹²

Para o atendimento ao segundo parâmetro da caracterização dos latifúndios por dimensão, calculamos a área média dos imóveis rurais em cada microrregião geográfica definida pelo IBGE, dividindo a área ocupada com imóveis rurais pelo número de imóveis rurais existentes nas microrregiões. Posteriormente, identificamos os imóveis rurais que excederam 600 vezes o valor da área média dos imóveis em cada microrregião.⁹³

Desse modo, aplicando esses critérios às estatísticas cadastrais de 2014, mesmo que o INCRA refute esse critério, quer do ponto de vista qualitativo ou aspecto quantitativo, revelamos a existência de 182 latifúndios por dimensão no Brasil, cujas áreas ocupadas totalizam 12.845.381,8 hectares. Ou seja, a área ocupada por esses latifúndios é superior a área territorial do Estado de Pernambuco (9.814.911,9 ha), ou de Santa Catarina (9.573.397,8 ha), ou ainda, conjuntamente, dos Estados do Espírito Santo (4.609.692,50 ha), do Rio de Janeiro (4.377.795,40 ha), de Alagoas (2.777.499,30 ha) e do Distrito Federal (577.999,90 ha).

A localização e a incidência territorial desses imóveis rurais podem ser verificadas no Mapa 05 e no Apêndice H, que traz a lista com o nome dos municípios e microrregiões, conjuntamente, com a área ocupada por esses imóveis, qualificados como latifúndios por dimensão.

92 O instituto informou: “acerca da aplicação do conceito de módulo fiscal – MF com vistas a quantificar o que poderia ser denominado hoje como ‘latifúndio por dimensão’ esclareça-se que tal classificação, com o advento da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, foi revogada, passando a vigorar os conceitos de pequena e média propriedades rurais. Nesse sentido, ainda que algebricamente o exemplo citado no questionamento em tela seja, a princípio, coerente, não se vê sentido na delimitação deste universo de imóveis rurais, quer sob o sentido quantitativo, quer sob o aspecto qualitativo” (INCRA, Resposta ao Pedido de informação nº 54800001168/2014-50).

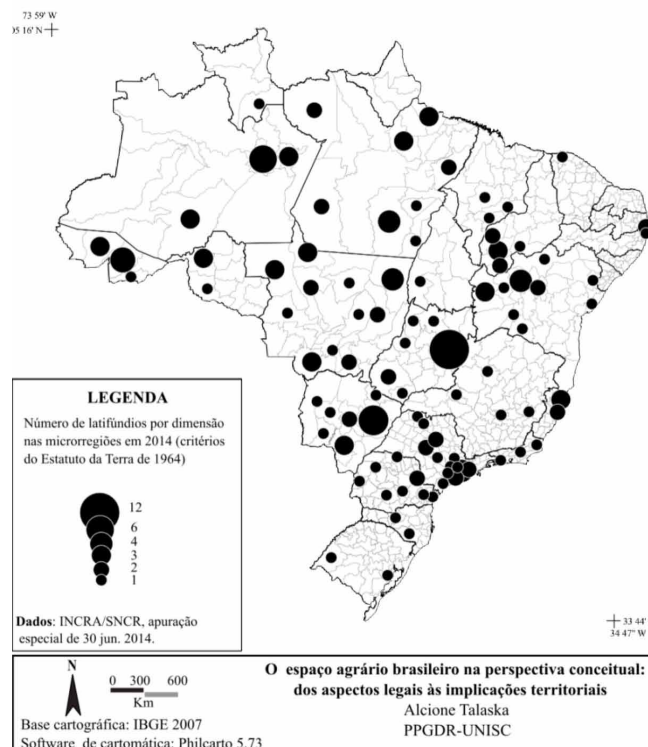
93 Esse parâmetro, no entanto, pode revelar um número menor de latifúndios do que os existentes na realidade agrária brasileira. Isso, pois, a identificação dos latifúndios, considerando a média de área dos imóveis na microrregião, foi realizada com base nas classes de área disponibilizadas pelo INCRA (Mais de 0 a menos de 1; 1 a menos de 2; 2 a menos de 5; 5 a menos de 10; 10 a menos de 25; 25 a menos de 50; 50 a menos de 100; 100 a menos de 250; 250 a menos de 500; 500 a menos de 1000; 1.000 a menos de 2.000; 2.000 a menos de 2.500; 2.500 a menos de 5.000; 5.000 a menos de 10.000; 10.000 a menos de 20.000; 20.000 a menos de 50.000; 50.000 a menos de 100.000 e 100.000 e Mais). O pressuposto ideal seria consultar diretamente no cadastro do INCRA, identificando os imóveis rurais que excedessem o valor exato da área média dos imóveis rurais em cada microrregião, por exemplo, os imóveis com área superior à 81.000 hectares (135ha x 600 = 81.000 ha).



A disposição espacial da localização desses imóveis rurais revela que a região Centro-Oeste é a que possui maior proporção no número de latifúndios por dimensão no país. São 57 (ou 31,3%) imóveis rurais que excederam em 600 vezes o valor dos módulos fiscais ou a área média dos imóveis rurais nas respectivas microrregiões de localização dos imóveis rurais. A região Norte, Sudeste, Nordeste aparecem na sequência, com 24,7%, 19,8% e 17%, respectivamente, enquanto a região Sul é a que menos possui latifúndios por dimensão, com 7,1% do total desses imóveis rurais. Considerando os estados da federação, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Bahia, são os que apresentaram maior número de latifúndios por dimensão, com 24, 23, 17, 16 e 15 imóveis, respectivamente. Já, com base na escala espacial das microrregiões, a maior concentração desses imóveis rurais ocorre nas microrregiões de: Brasília/DF, com 12 latifúndios por dimensão; Três Lagoas/MS, com 7; Manaus/AM com 6, Sena Madureira/AC, com 5; e São Félix do Xingú/PA, Barra/BA, Itapequerica da Serra/SP, São Paulo/SP e Norte Araguaia/MT, com 4 latifúndios cada.

Mapa 05 – Brasil: Localização das microrregiões, por número de latifúndios por dimensão em 2014

BRASIL: LOCALIZAÇÃO DAS MICRORREGIOES, POR NUMERO DE LATIFUNDIOS POR DIMENSAO - 2014



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Assim, o número e localização dos latifúndios por dimensão no território brasileiro indicam que eles estão proporcionalmente concentrados no estado de São Paulo, que mesmo ocupando apenas 2,9% do território nacional, concentra 13,2% dos latifúndios por dimensão. Do mesmo modo, Brasília, capital nacional, sede do

Governo Federal, arena central dos embates e debates que levaram à mudança no sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira, concentra, sozinha, 6,6% dos latifúndios por dimensão identificados no Brasil.

No segundo caso, o Estatuto da Terra, especificou os latifúndios por exploração como sendo aqueles imóveis rurais com dimensão superior ao módulo de propriedade rural (módulo fiscal), mantidos inexplorados em relação às suas possibilidades físicas, econômicas e sociais, com fins especulativos. Ou seja, os latifúndios por exploração eram aqueles imóveis rurais, com área superior ao módulo fiscal, mantidos deficiente ou inadequadamente explorados em razão dos padrões de produtividade da época.

Para a identificação desses imóveis rurais na atualidade, consideramos latifúndios por exploração os imóveis que não se enquadram no conceito de propriedade produtiva, segundo as estatísticas cadastrais disponibilizadas pelo INCRA em 2014. Isso se justifica pelo fato de que, à medida que, os imóveis rurais não são considerados produtivos, eles são explorados inadequadamente e, portanto, não atingem o padrão de produtividade definido pelo órgão oficial competente, não cumprindo a sua função social e configurando-se como imóveis rurais com fins especulativos, que funcionam “ora reserva de valor, ora como reserva patrimonial [...], como instrumentos de garantia para o acesso ao sistema de financiamentos bancários, ou ao sistema de políticas de incentivos governamentais” (OLIVEIRA, 2001b, p. 187), ampliando, dessa forma, a concentração fundiária no Brasil e seus problemas decorrentes.

Convém ressaltarmos que a definição de produtividade dos imóveis rurais na atualidade é realizada mediante, o cálculo do GUT e do GEE, a partir de informações sobre as formas de exploração do imóvel rural fornecidas pelo declarante (proprietário/posseiro) por meio da Declaração do Formulário de Dados sobre Uso junto ao INCRA. A atualização dessas informações é dever do

proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer tempo [...], sempre que seu imóvel rural for objeto de remembramento, desmembramento, alterações de formas de uso, entre outras. [Assim] a classificação do imóvel rural quanto à produtividade é efetuada com base nos dados mais recentes informados pelo declarante [...]. (INCRA. Resposta ao Pedido de informação nº 54800001100/2014-71).

Esse fato pode encobrir imóveis rurais atualmente produtivos, mas que no período da declaração não atingiam os índices que comprovariam a produtividade. Da mesma forma, pode encobrir imóveis rurais atualmente improdutivos, mas que na época da realização da declaração foram informados como produtivos. Talvez por isso, o chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA no Rio Grande do Sul, Francisco Lemos, afirmou “Se tu me perguntares se existe latifúndio no Rio Grande do Sul, vou te dizer que sim. Mas se quiseres saber em que quantidade



e onde, vou te responder não sei” (JORNAL ZERO HORA *On line*, 12 jan. 2015, n.p.). A aferição da real produtividade dos imóveis rurais e a consequente qualificação do imóvel como produtivo ou improdutivo, em procedimentos desapropriatórios para fins de reforma agrária, somente podem ser realizadas por meio de ações de fiscalização cadastrais *in loco* realizadas pelo INCRA.

Contudo, em que pese a possibilidade de existir na realidade condições de imóveis rurais diversas daquela disponibilizada pelo INCRA em seu cadastro e seguindo a concepção anteriormente comentada, com base nas estatísticas oficiais do INCRA, de 30 de junho de 2014, sob titularidade particular, existiriam no Brasil 794.351 imóveis rurais (13,78% do número total de imóveis) que poderiam ser categorizados como latifúndios por exploração. Essas propriedades improdutivas totalizariam algo em torno de 250.000.000 hectares, mais de 48% do total da área ocupada pelos imóveis rurais, sob titularidade particular, no Brasil (TABELA 14).

Tabela 14 – Brasil: Pequenas, médias e grandes propriedades improdutivas, sob titularidade particular - 2014

<i>Categoria</i>	<i>Qt. Imóveis</i>	<i>Área total (ha)</i>	<i>% Qt. Imóveis em relação ao total de imóveis do Brasil</i>	<i>% Qt. área em relação ao total de área ocupada pelos imóveis do Brasil</i>
Pequena Propriedade Improdutiva	521.431	38.183.973,29	9,04%	7,32%
Média Propriedade Improdutiva	208.411	69.059.002,68	3,61%	13,23%
Grande Propriedade Improdutiva	64.509	143.812.583,82	1,12%	27,56%
TOTAL PROPRIEIDADES IMPRODUTIVAS	794.351	251.055.559,79	13,78%	48,11%
TOTAL IMÓVEIS RURAIS BRASIL	5.766.542	521.837.118,99	100%	100%

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Note-se, que os critérios do Estatuto da Terra incluíam as pequenas, médias e grandes propriedades improdutivas nas definições de latifúndio por exploração. Entretanto, considerando somente as grandes propriedades, já que a Constituição Federal de 1988 deixou claro que as pequenas e médias propriedades são insuscetíveis à desapropriação para fins de reforma agrária, teríamos 64.509 imóveis rurais qualificados como latifúndios por exploração no Brasil, pouco mais de 1% do total dos imóveis rurais existentes, mas que ocupam mais de ¼ (um quarto) do total das terras ocupadas pelos imóveis rurais no Brasil em 2014.

Em números absolutos, esses latifúndios por exploração, especificamente grandes propriedades improdutivas, detêm o domínio de 143.812.583,82 dos 521.837.118,99 hectares ocupados pelos imóveis rurais no Brasil e declarados ao INCRA, o que representa 27,56% em números percentuais. Esse montante de área impressiona ainda mais se considerarmos que representa 16,89% do total da

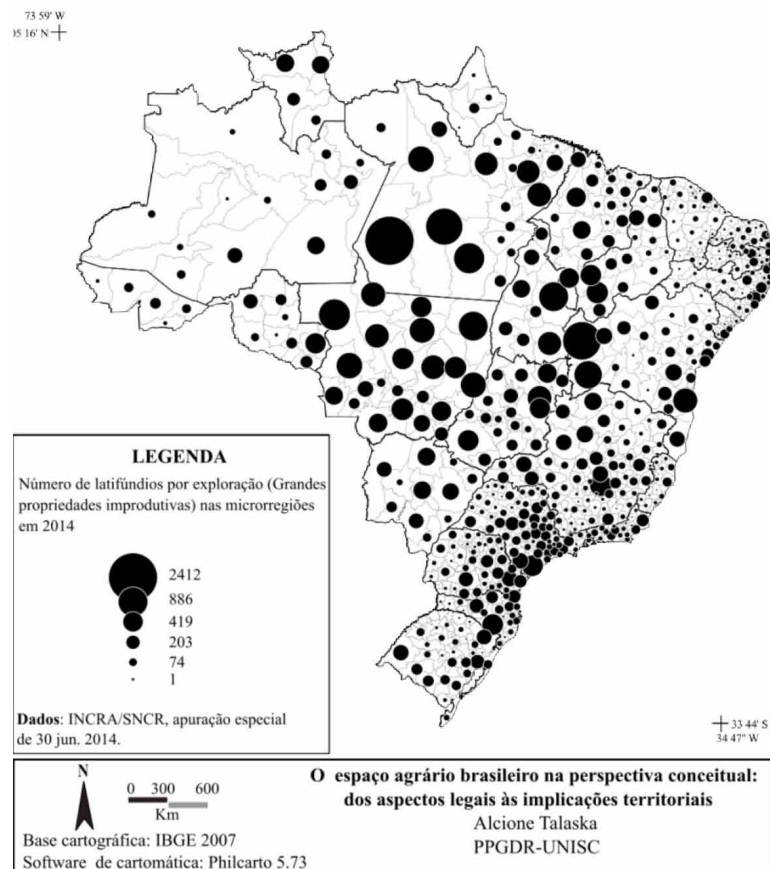


superfície territorial brasileira, ou ainda, praticamente, toda a região Sul e Sudeste do país.

O Mapa 06 mostra a localização dos latifúndios por exploração (grandes propriedades improdutivas), considerando as microrregiões brasileiras, e mostra que a região Centro-Oeste do país foi a que possui maior número de latifúndios por exploração (24,98%). Nessa região, e inclusive em escala nacional, o destaque é atribuído para o Estado de Mato Grosso, que possuía 10.210 grandes propriedades improdutivas. A região Norte do país aparece logo na sequência, com 24,6% do total de latifúndios por exploração, destacando-se o Estado do Pará, com 8.753 imóveis. Na região Nordeste, que apresentou 22,3% dos latifúndios por exploração do Brasil, o Estado com o maior número desses imóveis foi a Bahia (6.021 imóveis). Na região Sudeste e Sul, com 18,2% e 9,9% da proporção do número de latifúndios por exploração, os Estados que se destacaram foram Minas Gerais (5.915 imóveis) e Paraná (2.527 imóveis), respectivamente.

Mapa 06 – Brasil: Localização das microrregiões, por número de latifúndios por exploração em 2014

BRASIL: LOCALIZAÇÃO DAS MICRORREGIOES, POR NUMERO DE LATIFUNDIOS POR EXPLORAÇÃO - 2014

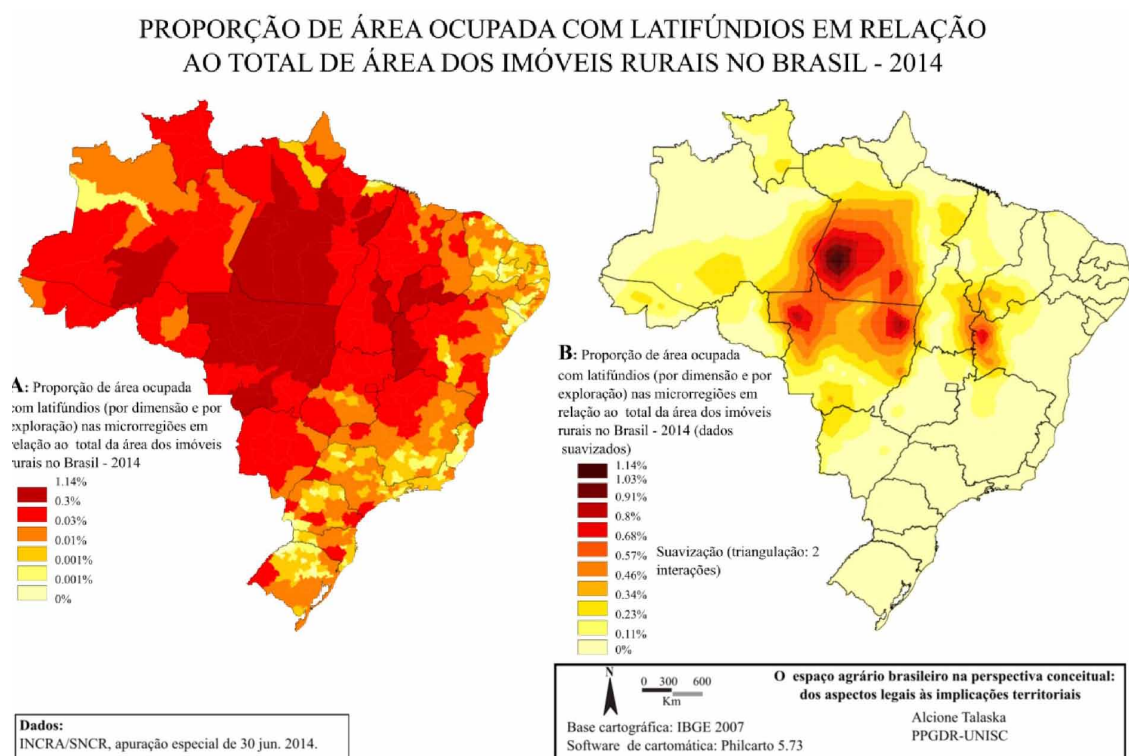


Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Considerando as microrregiões, o maior quantitativo de imóveis rurais qualificados como latifúndios por exploração estava localizado na microrregião de Itaituba/PA (2.412), seguida pela microrregião de Barreiras/BA (1.481), Altamira/PA (1.378), Aripuanã/MT (1.012), São Félix do Xingú/PA (962), Jalapão/TO (889) e Norte Araguaia/MT (886). O Apêndice I, traz a lista com a identificação das 100 principais microrregiões em número de latifúndios por exploração no Brasil, conjuntamente com a área ocupada por esses imóveis nas respectivas microrregiões.

A Figura 14 mostra a relação proporcional entre a área ocupada pelos latifúndios (por exploração e por dimensão) e a área total ocupada pelos imóveis rurais no Brasil. Verificamos, desse modo, que a maior incidência da área ocupada por esses imóveis rurais está localizada no conjunto Norte, Centro-Oeste e parte oeste do Nordeste brasileiro. Especificamente, os Estados do Mato Grosso, do Pará, parcela do Estado do Amazonas, o nordeste do Tocantins, o sul do Piauí e o oeste do Estado da Bahia possuem maior proporção de área ocupada com latifúndios no Brasil.

Figura 14 – Brasil: Área ocupada pelos latifúndios em relação ao total de área dos imóveis rurais no Brasil em 2014



Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Nesses estados, as microrregiões de Itaituba/PA (5.948.727,24ha), Norte Araguaia/MT (4.940.356,76 ha), Aripuanã/MT (4.562.665,02 ha), Barreiras/BA (4.562.569,49 ha), São Félix do Xingú/PA (4.080.762,49 ha), Altamira/PA (3.887.049,06 ha), Alta Floresta/MT (3.008.900,10 ha), Médio Araguaia/MT (2.851.5999,77 ha), Santa Maria da Vitória/BA (2.836.733,94 ha) e Parecis/MT (2.692.153,19 ha) se destacam,

em ordem hierárquica decrescente, na proporção de área ocupada com latifúndios em relação ao total da área ocupada com imóveis rurais no Brasil.

Na região Sul, a maior proporção de área ocupada com latifúndios abrange as microrregiões da Campanha Ocidental/RS, Campos de Lages/SC, Guarapuava/PR, Toledo/PR, Paranaguá/PR e Curitiba/PR. Na região Sudeste, além da parcela noroeste do Estado de Minas Gerais, também apresentam maior percentual de área ocupada com latifúndios em relação ao total de área ocupada pelos imóveis rurais no Brasil, as microrregiões de Uberlândia/MG, Registro/SP e Presidente Prudente/SP.

Assim, com base nessas informações destacadas, constatamos que a aplicação dos critérios estabelecidos pelo Estatuto da Terra às estatísticas cadastrais atuais do INCRA, evidencia a *existência e permanência dos minifúndios e latifúndios na realidade agrária brasileira*. Isso significa que, por mais que o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e os debates e os embates em torno da regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária tenham caminhado para que tais conceitos fossem suprimidos do arcabouço normativo que trata do agrário brasileiro, eles ainda podem contribuir para a interpretação da real conformação agrária do país, pois, ao contrário do que definiu o Art. 16 do Estatuto da Terra, os minifúndios e os latifúndios não foram gradualmente extintos da realidade agrária brasileira, mas sim, foram excluídos do conteúdo das leis, cunhadas a partir de interesses.

Dessa forma, a não utilização de tais conceitos e tipologias na legislação, nos documentos oficiais e, inclusive, nas pesquisas científicas, revela finalidades que suportam estratégias que se materializam através de pretensões de classe – dos proprietários de terras e capitalistas –, pois o processo atual de desenvolvimento do capitalismo no campo mantém inalterada a concentração fundiária do país, criando e recriando, contraditoriamente, latifúndios e minifúndios e mantendo as grandes propriedades improdutivas como forma pela qual seus proprietários auferem a renda da terra e enriquecem, mesmo sem trabalhar. É a “contradição representada pela propriedade privada da terra no Brasil, retida para fins não produtivos” (OLIVEIRA, 2001b, p. 187), mas, especulativos, que possibilita que o “simples fato de ter terra no Brasil, ainda que improdutiva, enriqueça seus proprietários. É um problema grave da questão fundiária” brasileira.

Nesse contexto, na sequência, apresentamos ainda as distorções existentes entre os índices mínimos de produtividade da terra exigidos pelo órgão federal competente e a realidade produtiva agropecuária brasileira, de modo a reforçar o pressuposto de que não há interesse, por parte dos governantes, dos legisladores e do judiciário brasileiro, em limitarem a concentração fundiária e em fazerem cumprir a função social da propriedade da terra no Brasil.



5.4 O escamoteamento das propriedades improdutivas e o não cumprimento da função social da propriedade da terra

Mesmo que o pressuposto da aferição da produtividade dos imóveis rurais tenha sido incluído no texto constitucional de 1988 para confundir o entendimento sobre o cumprimento da função social, enquanto manobra dos setores conservadores, conforme explicou Marés (2010), a fixação e a atualização dos indicadores e dos índices sempre foi amplamente combatida pelos grandes proprietários, latifundiários, entidades de classe e seus representantes no parlamento (Ronaldo Caiado, Fábio Meirelles, entre outros). Tanto que uma das preocupações tidas pelos parlamentares progressistas (Luci Choinacki, Adão Pretto, entre outros), no processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, foi a de assegurar, no texto da lei, a atualização periódica de parâmetros necessários para a definição da propriedade produtiva, tendo em vista uma possível desatualização dos índices e indicadores em razão do desenvolvimento técnico-científico que viria a interferir na produtividade da agropecuária.

De fato, como já destacado no item 4.1.2 *As definições da Lei Agrária - Lei 8.629/1993 e suas atualizações*, a atualização periódica dos parâmetros indicadores e índices foi incluída na Lei Agrária (Art. 11), contudo, jamais foi efetivada na prática. Ainda que tenhamos vivenciado, nas últimas décadas, uma profunda modernização na base técnica da agropecuária, os índices vigentes ainda são aqueles calculados com base no Censo Agropecuário de 1975 e no Cadastro do INCRA de 1978, sendo originalmente publicados na Instrução Normativa nº 19 de 1980 (INCRA, IN nº 19/1980).

De 1975 aos dias atuais, o desenvolvimento constante das técnicas, conjuntamente com a difusão das inovações, fez com que se minimizasse a anterior vantagem relativa representada pela produção localizada em solos mais férteis, nas topografias mais planas e com disponibilidade adequada de água (entre outros fatores), proporcionando, dessa forma, possibilidades de melhorias reais na produção em condições anteriormente adversas (renda diferencial I). Do mesmo modo, com a ampla inserção de tecnologia e capital nos processos produtivos do campo maximizaram-se as reais possibilidades de aumento da produtividade da terra em regiões com melhor potencial agropecuário (renda diferencial II).

Nesse contexto, a modernização da base técnica da agropecuária se realizou tanto pela disseminação de novas tecnologias mecânicas, como também químicas, biológicas e cibernéticas. A Tabela 15 mostra o número de tratores existentes nos estabelecimentos agropecuários e a área média de lavoura utilizada por trator no Brasil no período 1975-2006.



Tabela 15 – Brasil: Número de tratores em estabelecimentos agropecuários e área média de lavoura (ha) por trator - Série Histórica 1975-2006

<i>Ano</i>	<i>Número de tratores</i>	<i>Hectares por trator</i>
1975	323.113	130,63
1980	545.205	105,88
1985	665.280	94,41
1995	799.742	62,65
2006	820.718	73,83

Fonte: SIDRA, 2014a. Organizado por: Alcione Talaska.

O número de tratores quase triplicou nesse período, passando de 323.113 tratores em 1975 para 830.718 em 2006. Da mesma forma, a área média de lavoura trabalhada por trator passou de 130,63 ha em 1975, para 73,83 ha em 2006, uma intensificação de 56,5%.

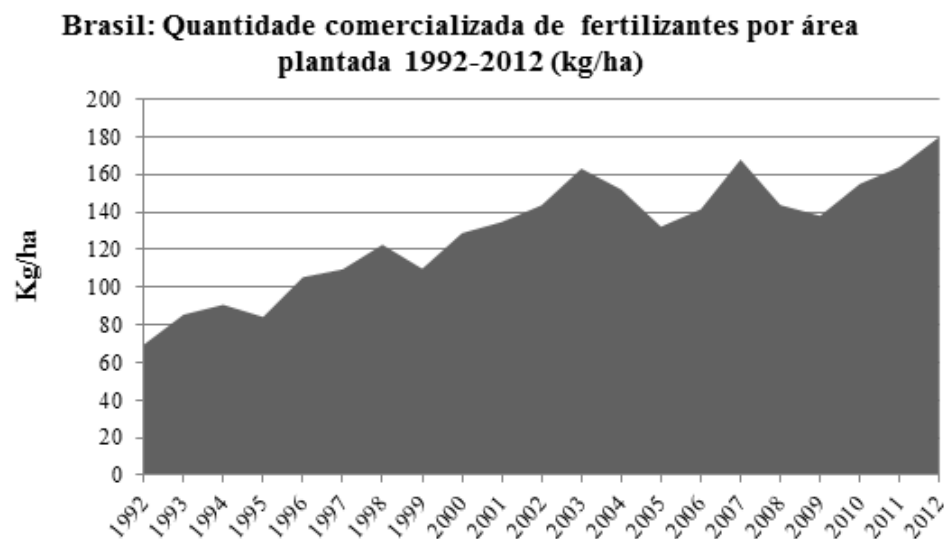
Nesse período, também é possível verificarmos através do Gráfico 07 e do Gráfico 08, que trazem informações disponibilizadas na publicação “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) – Brasil 2015” (IDS, 2015), realizada pelo IBGE, que os usos de fertilizantes e agrotóxicos nas lavouras e pastagens apresentaram aumentos expressivos no país.

A quantidade de fertilizante comercializada quase triplicou no período 1992-2012. Em 1992, a quantidade média comercializada de fertilizantes vendidos e entregues ao consumidor final era de cerca de 69,4 kg por hectare, já em 2002, a quantidade comercializada girava em torno de 143 kg por hectare, e em 2012, a quantidade comercializada superou os 180kg por hectare, um aumento de aproximadamente 259%.

Já o consumo nacional de agrotóxicos, utilizados para o controle de pragas, doenças e ervas daninhas, passou de 3,2 kg por hectare no ano de 2000, para 3,6 kg por hectare em 2009 e para 6,9 kg por hectare no ano de 2012. Observamos, desse modo, um amplo aumento do consumo de agrotóxicos nos últimos 3 anos da série disponibilizada pelo IDS (2015). Esse fato, agrava e comprova a afirmação da edição do Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) – Brasil 2012” (IDS, 2012), de que o Brasil está se tornando o “maior consumidor [mundial] de agrotóxicos, respondendo, na América Latina, por 86% dos produtos vendidos” (IDS, 2012, p. 36).



Gráfico 07 – Brasil: Quantidade comercializada de fertilizantes por área plantada 1992-2012 (kg/ha)



Fonte: IDS, 2015. Elaborado por: Alcione Talaska.

Gráfico 08 – Brasil: Consumo de agrotóxicos, por área plantada (kg/ha) 2000-2012



Fonte: IDS, 2015. Elaborado por: Alcione Talaska.

O aumento do consumo de fertilizantes e de agrotóxicos é justificado pelo IDS (2015, p. 35), como sendo ocasionado pela busca de ampla lucratividade, decorrentes do “atual modelo da agricultura brasileira, centrado em ganhos de produtividade”. Contudo, a publicação do IBGE de 2012, fez a ressalva de que esse aumento também representa “implicações ambientais que não foram ainda completamente avaliadas” (IDS, 2012, p. 33), estando os agrotóxicos diretamente relacionados com agravos à saúde da sociedade, “tanto de consumidores dos alimentos quanto dos trabalhadores que lidam diretamente com os produtos, à contaminação dos alimentos e à degradação do meio ambiente” (IDS, 2012, p. 36).

Ainda nesse contexto há de se considerar a incorporação de tecnologias em semeadeiras ou plantadeiras, grades e enxadas rotativas, roçadeiras, colheitadeiras, pulverizadores, adubadeiras, ceifadeiras, ordenhadeiras e tanques de resfriamento de leite, silos para forragens ou cereais, irrigação, inseminação artificial, melhoramento genético de plantas, entre outros. Isso, pois, nesse período, desenvolveu-se e disseminou-se pelo país, diversas novas tecnologias e propriamente novos conhecimentos sobre a agropecuária, como por exemplo, a chamada biotecnologia e a agricultura de precisão.

Assim, diferenciados métodos e técnicas de plantio e de criação, como também o acesso ao crédito, à assistência técnica, novas possibilidades de armazenagem, transporte e, inclusive, novos mercados surgiram como determinantes no processo de substituição das técnicas tradicionais do espaço agrário por outras mais mecanizadas, técnicas e cibernéticas, oferecendo novas possibilidades para a acumulação ampliada do capital e promovendo mudanças profundas nas formas de produção agropecuária e também nas relações sociais e econômicas.

Como consequência desse processo de modernização da base técnica da agropecuária, é amplamente aceita a visão de que a produtividade atual é maior daquela das décadas de 1970 ou 1980. De fato, considerando as informações dos Censos Agropecuários do IBGE, o rendimento médio da grande maioria dos principais produtos agrícolas apresentou variação positiva na produtividade no período (TABELA 16).

Tabela 16 – Brasil: Rendimento médio dos principais produtos da agricultura (kg/ha) 1975-2006

Tipo de produção vegetal	Ano				Variação 1975-2006
	1975 (kg/ha)	1985 (kg/ha)	1995 (kg/ha)	2006 (kg/ha)	
Algodão	923,1	1.063,3	1.333,2	2.900,4	214,2%
Arroz	1.333,1	1.737,0	2.711,4	4.007,1	200,6%
Milho	1.335,4	1.476,2	2.441,7	3.570,1	167,3%
Trigo	679,2	1.518,7	1.700,6	1.720,0	153,3%
Café	728,7	926,2	1.033,6	1.434,7	96,9%
Feijão	410,3	377,2	507,1	732,9	78,6%
Fumo em folha	1.128,9	1.478,7	1.509,6	1.952,6	73,0%
Soja	1.541,7	1.773,3	2.333,7	2.583,2	67,6%
Cana-de-açúcar	42.979,5	60.525,3	62.086,4	71.707,1	66,8%
Uva	10.327,9	12.418,4	11.589,1	13.056,9	26,4%
Laranja	18.185,0	18.721,0	16.505,0	20.397,4	12,2%
Mandioca	8.929,2	7.601,0	7.486,0	6.972,6	-21,9%
Cacau (amêndoa)	659,1	611,8	356,2	386,1	-41,4%

Fonte: SIDRA, 2014b. Elaborado por: Alcione Talaska.



Tomando como base os dados e as informações em escala nacional, verificamos que os produtos da agricultura que apresentaram maior aumento proporcional da produtividade por hectare, em ordem decrescente, foram: o algodão, o arroz, o milho, o trigo, o café, o feijão, o fumo em folha, a soja e a cana de açúcar. Os cultivos da uva (26,4%) e da laranja (12,2%) apresentaram um aumento de produtividade menos expressivo, enquanto a mandioca e o cacau apresentaram redução na sua produtividade média por hectare no período, passando de 8.929,2 kg/ha para 6.972,6 kg/ha e de 659,1 kg/ha para 386,1 kg/ha, respectivamente.

Complementarmente, com base na série histórica dos Censos Agropecuários do IBGE, o rebanho pecuário bovino também apresentou aumento de produtividade por hectare, no período 1975-2006. Em 1975, a área média de pastagem por cabeça de bovino era de 1,63 hectares, em 1985 passou para 1,4 hectares, em 1995, reduziu para 1,16 hectares e em 2006 a área média foi de 1,1 hectares (SIDRA, 2014c). Ou seja, em 2006 a área média de pastagem para a criação de uma cabeça de bovino foi cerca de 48% menor do que a área média tida em 1975, representando, assim ganho de produtividade por área.

É inegável, dessa forma, que a maioria dos produtos da agropecuária apresenta ganho de produtividade média por hectare devido ao desenvolvimento técnico-científico ocorrido nas últimas décadas no Brasil. Contudo, qual a razão proporcional dessa produtividade atual com os índices de rendimento por hectare, estabelecidos pelo órgão federal competente para a classificação dos imóveis rurais como produtivos e, conseqüentemente, para a identificação dos imóveis rurais improdutivos?

Para respondermos esse questionamento e propriamente para verificarmos os indicadores médios de produtividade (produção por hectare) mais recentes para os cultivos agrícolas e tipos de rebanho pecuário, tomamos por base a lista dos produtos agrícolas e rendimentos da pecuária e a regionalização disposta pela Instrução Normativa nº 19/1980 e republicada pela Instrução Normativa nº 11/2003 (ANEXO E). Em uma análise comparada entre essas duas Instruções Normativas, constatamos que os rendimentos por hectare para os produtos agrícolas são rigorosamente iguais. Já referente aos índices de lotação mínima para a pecuária, verificamos que existiu alteração na metodologia de cálculo, visto que a IN nº 11/2003 introduziu o fator de conversão de cabeças de rebanho para “Unidades Animais” (UAs) e definiu categorias de animais, algo inexistente na IN nº 19/1980. Contudo, convém ressaltarmos que todos os índices de produtividade, tanto da IN nº 11/2003 quando da IN nº 19/1980, são baseados no Censo Agropecuário de 1975.

Assim, a partir destas instruções normativas, identificamos 38 tipos diferentes de produtos agrícolas, os quais tinham índices mínimos de produtividade distintos em razão da região do país em que eram cultivados. No processo de coleta de dados para aferir a produtividade recente (média da produtividade por hectare alcançada nos anos de 2010, 2011 e 2012, com base na Produção Agrícola Municipal, disponibilizada



pelo IBGE), não encontramos informações compatíveis para os cultivos do abacate, banana, caju, laranja, limão, manga, pêssigo e tangerina, uma vez que a disposição das estatísticas pelo IBGE passou a ser expressa em unidades de medida diferentes daquelas existentes na IN n° 19/1980 e IN n° 13/2003 (ex: “cento de frutos” e “quilograma”). Essa incompatibilidade nos levou a retirar das análises esses cultivos, como também outros não mais disponibilizados pelo IBGE, restando, dessa forma 27 dos 38 produtos da agricultura para realizarmos a comparação (TABELA 17).

A Tabela 17 mostra, assim, uma situação mais recente da produtividade média⁹⁴ da terra para os tipos de cultivos utilizados pelo INCRA na composição dos índices empregados para a categorização dos imóveis rurais no conceito de propriedade produtiva e, conseqüente, para o cálculo do GEE, utilizado para definir os imóveis rurais aptos a serem desapropriados para fins de reforma agrária, por se manterem improdutivos.

Tabela 17 – Razão entre os índices de produtividade contidos na Instrução Normativa n° 11/2003 (Censo Agropecuário de 1975) e a produtividade da terra recente (média 2010-2012)

(continua)

<i>Produto</i>	<i>Unidade</i>	<i>Região</i>	<i>INs n° 11/ 2003 (Censo Agrop. de 1975)</i>	<i>Produtividade média (prod/ha) recente (2010-2012)</i>	<i>Razão IN n° 11- 2003/ Produtividade média recente (2010-2012)</i>
Abacaxi (frutos)	Cento/ha frutos	Todo país	120	254,30	111,9%
Agave ou Sisal (fibras)	Ton./ha	Todo país	0,7	0,76	8,8%
Algodão Arbóreo (em caroço)	Ton./ha	Norte/Nordeste	0,2	0,43	115,7%
		Restante do país	0,6	0,00	Não tem produção
Algodão Herbáceo (em caroço)	Ton./ha	Norte/Nordeste	0,3	1,86	519,6%
		Sudeste (exceto SP)	0,6	3,55	491,8%
		Restante do país	1,2	3,01	151,0%
Alho	Ton./ha	Todo país	3,0	10,56	252,0%
Amendoim (em casca)	Ton./ha.	Norte/Nordeste	1,0	1,45	45,1%
		Restante do país	1,5	2,39	59,7%
Arroz - inclui arroz de várzea e arroz sequeiro	Ton./ha	Sul	2,4	6,28	161,6%
		Restante do país	1,2	3,03	163,9%
Batata Doce	Ton./ha	Todo país	6,0	12,2	102,6%

94 É importante salientarmos que tomamos as variáveis “rendimento médio da produção da lavoura permanente”, “rendimento médio da produção da lavoura temporária” e “rendimento médio na produção vegetal dos estabelecimentos agropecuários por tipo de produção vegetal”, disponibilizadas pelo canal SIDRA do IBGE, para identificarmos a produtividade média (produção por hectare) dos diferentes cultivos nas escalas nacional, estadual e microrregional, de modo a verificarmos e demonstrarmos que a produtividade média recente é, via de regra, superior aquela produtividade mínima exigida pelo INCRA, quando dos processos de cálculo do GEE e GUT para posterior enquadramento dos imóveis rurais no conceito de propriedade produtiva.

Tabela 17 – Razão entre os índices de produtividade contidos na Instrução Normativa nº 11/2003 (Censo Agropecuário de 1975) e a produtividade da terra recente (média 2010-2012)

(conclusão)

<i>Produto</i>	<i>Unidade</i>	<i>Região</i>	<i>INs nº 11/ 2003 (Censo Agrop. de 1975)</i>	<i>Produtividade média (prod/ha) recente (2010-2012)</i>	<i>Razão IN nº 11-2003/ Produtividade média recente (2010-2012)</i>
Batata Inglesa	Ton./ha	São Paulo	12,0	25,12	109,4%
		Minas Gerais/Paraná	9,0	27,67	207,4%
		Restante do país	5,0	24,29	385,7%
Cacau (em caroço)	Ton./ha	Todo país	0,7	0,364	-48,0%
Café (em coco)	Ton./ha	Sul/Sudeste	1,5	1,39	-7,1%
		Restante do país	1,0	0,99	-1,0%
Cana de açúcar	Ton./ha	São Paulo/Paraná	70,0	77,81	11,2%
		Restante do país	50,0	57,91	15,8%
Cebola	Ton./ha	Todo país	7,0	24,61	251,5%
Chá (em folha verde)	Ton./ha	Todo país	5,0	7,23	44,7%
Côco da Bahia (frutos)	Cento/ha frutos	Todo país	20	72,4	262,1%
Fava	Ton./ha	Todo país	0,3	0,32	6,0%
Feijão	Ton./ha	Sul	0,6	1,39	130,9%
		Restante do país	0,3	0,91	202,2%
Fumo (em folha seca)	Ton./ha	Sul	1,4	2,01	43,6%
		Restante do país	0,8	0,93	16,6%
Juta (fibras)	Ton./ha	Todo país	1,3	1,2	-4,9%
Mamona (sementes)	Ton./ha	Nordeste	0,6	0,42	-29,2%
		Restante do país	1,2	1,72	43,2%
Mandioca	Ton./ha	Norte/Nordeste	7,0	10,47	49,5%
		Restante do país	12,0	16,71	39,3%
Milho (em grão)	Ton./ha	Sul/São Paulo	1,9	5,28	177,8%
		Norte/Nordeste	0,6	1,87	210,9%
		Restante do país	1,3	4,79	268,5%
Pimenta do Reino	Ton./ha	Norte	3,2	1,68	-47,4%
		Restante do país	1,2	1,56	30,2%
Soja (sementes)	Ton./ha	Paraná/São Paulo	1,9	2,90	52,5%
		Sul (exceto Paraná)	1,4	2,62	86,9%
		Restante do país	1,2	2,89	140,5%
Tomate	Ton./ha	Sul/Sudeste	30,0	63,46	111,5%
		Restante do país	20,0	35,32	76,6%
Trigo (em grão)	Ton./ha	Rio Grande do Sul	0,8	2,52	215,5%
		Restante do país	1,0	3,23	223,3%
Uva	Ton./ha	Sul/São Paulo	12,0	16,07	33,9%
		Restante do país	8,0	18,67	133,4%

Fonte: INCRA, IN nº11/2003; SIDRA, 2014d; SIDRA, 2014e. Elaborado por: Alcione Talaska.

Constatamos, assim, segundo a regionalização disposta pelas INs do INCRA, que a grande maioria dos níveis médios de produtividade dos cultivos agrícolas apresenta variação positiva e expressiva na produtividade, quando comparados com os índices constantes e estabelecidos nas INs. Em alguns casos, como o do Algodão Herbáceo, na região Norte, Nordeste e Sudeste (exceto São Paulo), a produtividade média atual está próximo de 500% acima daquela requerida pelo órgão competente. Contudo, mais da metade dos casos apresenta produtividade média atual acima de 100% daquela especificada nas INs. Somente, os cultivos do Cacau, do Café, de Juta, de Mamona e de Pimenta do Reino apresentaram regiões com produtividade recente aquém aos índices de rendimento definidos com base no Censo Agropecuário de 1975.

No caso específico do café, embora tenha existido um aumento real na produtividade por hectares no período 1975-2006, em escala nacional (TABELA 16), passando de 728,7 kg/ha em 1975, para 1.434,7 kg/ha em 2006, esta produtividade média é inferior à exigida pelas INs. Segundo as instruções normativas do INCRA, a produtividade mínima exigida para o café é de 1.500 kg/ha nas regiões Sul e Sudeste e de 1.000 kg/ha no restante do país, mas a produtividade média no período 2010-2012, para essas regiões, revelou rentabilidade produtiva de 1.390 kg/ha e 990 kg/ha, portanto, uma razão negativa de -7,1% e -1%, respectivamente. Isso pode representar, para esse caso específico, que o índice de produtividade exigido nas INs pode ser considerado alto, ou ainda, que a produtividade é verdadeiramente mais baixa do que a real capacidade de produção desse cultivo.

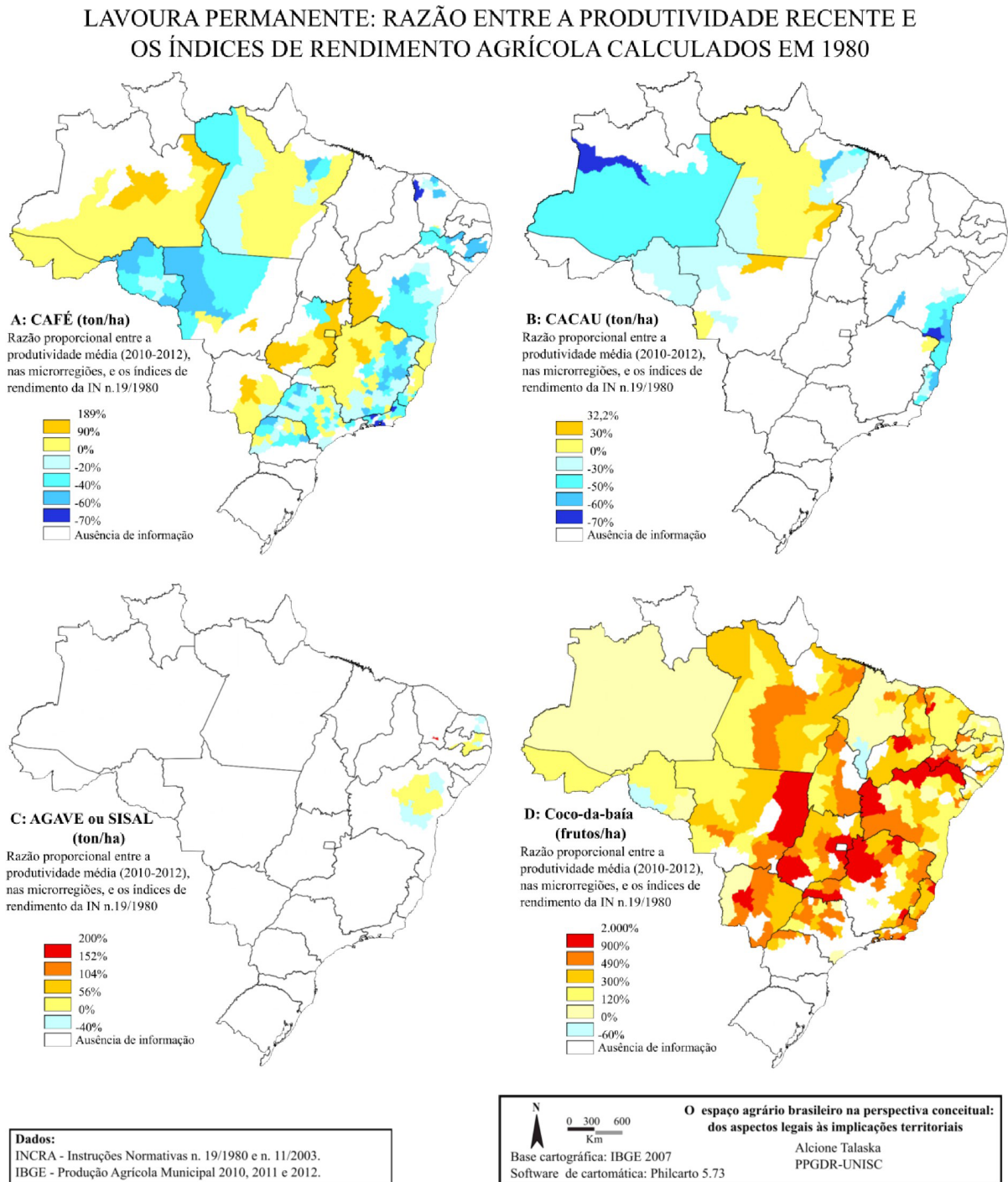
Para verificarmos como a relação entre a produtividade recente (média 2010-2012) e os índices mínimos exigidos pelas Instruções Normativas se expressam territorialmente com base nas microrregiões definidas pelo IBGE, representamos a razão proporcional entre essa produtividade e os índices das INs através de cartogramas.

As Figuras 15, 16 e 17 representam essa razão proporcional para os 4 principais cultivos da lavoura permanente e os 12 principais cultivos da lavoura temporária em área plantada no país. Assim, podemos verificar as regiões nas quais o rendimento da produtividade é maior ou menor daqueles exigidos pelas INs, apontando, dessa forma, para a *defasagem dos índices utilizados atualmente* e, inclusive, para as microrregiões nas quais a produtividade média atual sequer atinge os patamares mínimos exigidos para determinados cultivos. A partir das figuras também é possível verificarmos a espacialização das áreas plantadas com esses cultivos atualmente, lembrando que nas microrregiões em branco (identificadas com “ausência de informação”) não foi constatada produção nos anos de 2010, 2011 e 2012, com base nos dados da Produção Agrícola Municipal, disponibilizados pelo IBGE.⁹⁵

⁹⁵ Lembramos que o IBGE não disponibiliza dados de unidades territoriais (microrregiões, municípios, setores censitários...) com menos de 3 (três) informantes. Então, mesmo existindo produção em determinadas



Figura 15 – Lavoura Permanente: Razão entre a produtividade recente e os índices de produtividade calculados em 1980



Fonte: INCRA, IN n°11/2003; SIDRA, 2014d. Elaborado por: Alcione Talaska.

unidades territoriais, eles podem não ser identificados, em virtude de não serem informados nas estatísticas disponibilizadas pelo Instituto.

Assim, ainda considerando o caso específico do café (FIGURA 15-A), verificamos que a razão proporcional da produtividade média (2010-2012) em relação aos índices de rendimentos calculados em 1980, indica que as áreas plantadas e colhidas se concentram no Sudeste, em parte do Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país, além do norte do estado do Paraná. A comparação entre a produtividade média e os índices exigidos pelo órgão federal competente, o INCRA, evidencia que as microrregiões localizadas, principalmente, no noroeste de Minas Gerais, oeste da Bahia, nordeste e sul de Goiás, sudeste do Mato Grosso do Sul, sul e leste do Amazonas, Estado do Acre e parte do Estado do Pará, possuem produtividade de até 189% acima do rendimento mínimo exigido pelas INs. As demais microrregiões com produção de café apresentam produtividade média recente inferior ao mínimo exigido, com destaque para as microrregiões de Ipu e Ibiapaba, no Estado do Ceará, com produção de 271 kg/ha e 297 kg/ha, respectivamente, e das microrregiões de Rio de Janeiro, Barra do Piraí e Santo Antônio de Pádua, no Estado do Rio de Janeiro, com produção de 471 kg/ha, 500 kg/ha e 535 kg/ha, respectivamente.

A Figura 15-B, que representa a razão da produtividade do Cacau em relação às INs, justifica os dados apontados nas Tabelas 16 e 17, que informaram sobre a diminuição do rendimento produtivo desse cultivo, por hectares. É possível verificarmos que, na grande maioria das microrregiões com produção desse cultivo, a produtividade recente é menor daquela exigida pelas Instruções Normativas do INCRA.

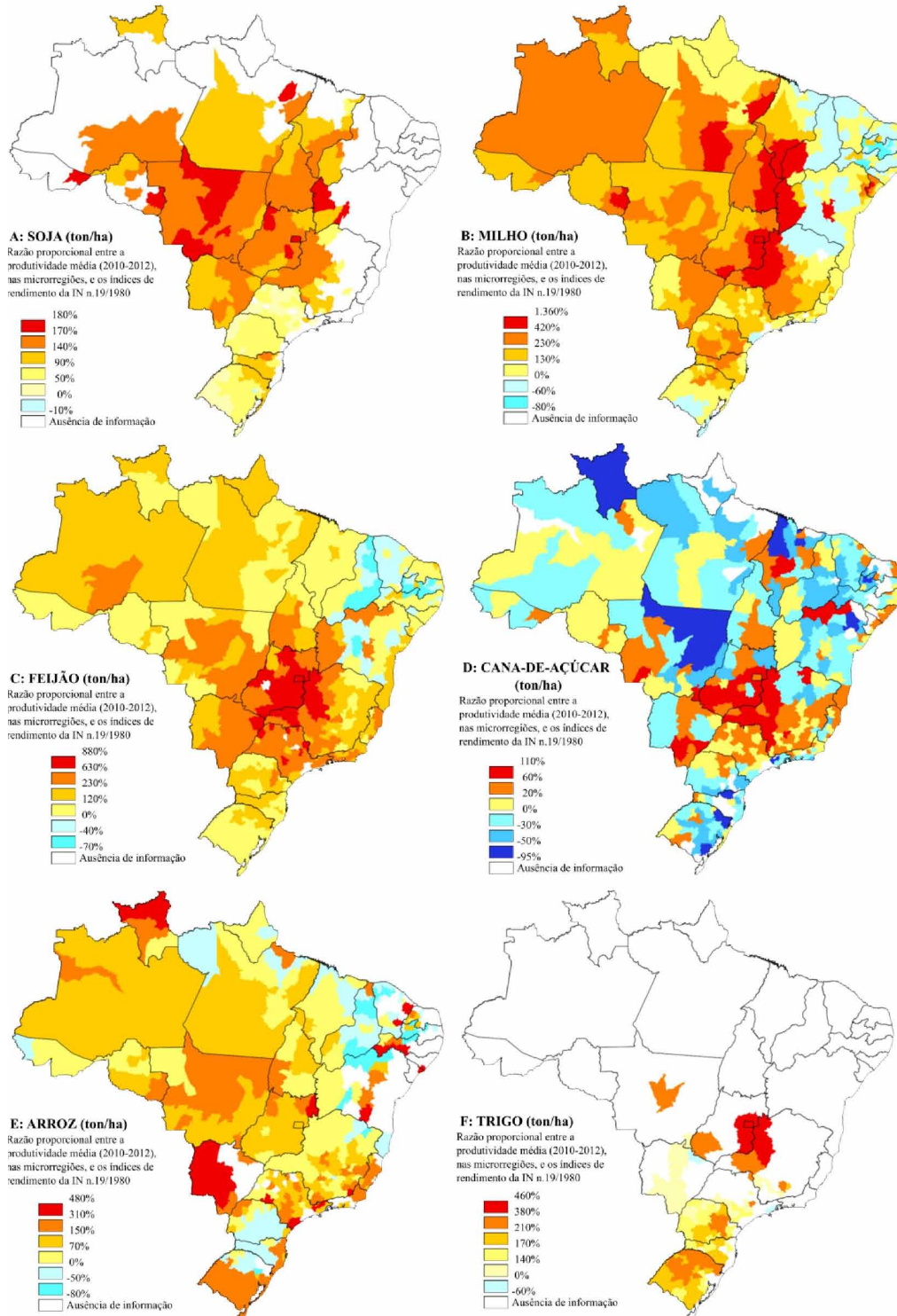
Diferentemente, a espacialização da razão da produtividade do coco da Bahia com os índices das INs, revelou que a maioria das microrregiões com a prática desse cultivo apresenta produtividade por hectare superior ao exigido pelo INCRA, algumas microrregiões, inclusive, com produtividade superando em 2.000% os índices mínimos exigidos. A Agave ou Sisal, por sua vez, produzida essencialmente na região Nordeste do país, possui produtividade média nas microrregiões de 450 kg/ha a até 2.060 kg/ha, enquanto o índice mínimo exigido pelo INCRA é de 700 kg/ha.

Já considerando a lavoura temporária, verificamos na Figura 16 que os principais cultivos em área plantada no Brasil, apresentam certa uniformidade espacial entre produtividade recente e os índices que definem as propriedades produtivas.



Figura 16 – Lavoura Temporária I: Razão entre a produtividade recente e os índices de produtividade calculados em 1980

LAVOURA TEMPORÁRIA I: RAZÃO ENTRE A PRODUTIVIDADE RECENTE E OS ÍNDICES DE RENDIMENTO AGRÍCOLA CALCULADOS EM 1980



Dados:
INCRA - Instruções Normativas n. 19/1980 e n. 11/2003.
IBGE - Produção Agrícola Municipal 2010, 2011 e 2012.

O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual:
dos aspectos legais às implicações territoriais
Alcione Talaska
PPGDR-UNISC
Base cartográfica: IBGE 2007
Software de cartomática: Philcarto 5.73

Fonte: INCRA, IN n°11/2003; SIDRA, 2014e. Elaborado por: Alcione Talaska.

Verificamos que essa afirmação é válida para a cultura da soja, que nas microrregiões onde é cultivada apresenta produtividade superior aos índices definidos pelas INs, com exceção da microrregião de Montenegro/RS, que possui produtividade média recente de 1.285 kg/ha, e, portando, produz aproximadamente 10% a menos do que o índice mínimo exigido. Em algumas microrregiões a produtividade recente da soja é cerca de 180% superior aos índices mínimos definidores da propriedade produtiva, calculados em 1980. Por exemplo, praticamente toda a região Centro-Oeste do país apresenta média de produtividade recente superior em mais de 140% o valor dos índices exigidos pelas INs.

Os cultivos do milho, feijão, arroz e trigo também apresentam produtividade média bem superior ao exigido pelos índices de produtividade contidos nas INs. É claro que existem microrregiões nas quais a produtividade identificada foi menor, caso daquelas localizadas em parte do Nordeste brasileiro e outras localizadas no norte do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sul do Paraná, para o caso específico do trigo, por exemplo.

Exceção, entretanto, pode ser atribuída ao cultivo da cana-de-açúcar, que em virtude de ter apresentado uma razão proporcional não muito representativa entre a produtividade recente e os índices mínimos das INs – quando considerada a produtividade em escala nacional (TABELA 17) – não apresentou grande homogeneidade espacial na proporção dessa razão, quando comparada em escala microrregional. Isso, pois, em nível microrregional, a razão proporcional entre a produtividade recente e os índices calculados em 1980 ficou entre -95% e 110%, mas com certo equilíbrio entre o número de microrregiões com razão positiva e negativa. As microrregiões que apresentaram as maiores razões negativas entre a produtividade média recente e os índices das INs foram, em ordem decrescente: Caracaraí/RO (-94,2%), Sudeste de Roraima/RO(-93,9%), Nordeste de Roraima/RO (-93,9%), Boa Vista/RO (-92,6%), Sinop/MT (-67,8%), Pindaré/MA (-65,2%), Guripi/MA (-64,9%), Vacaria/RS (-61,5%), Aglomeração Urbana de São Luis/MA (-61,3%), São José dos Campos/SP (-61,1%) e Alta Floresta/MT (-61%), Itapecuru Mirim/MA (-60,2%), Canoinhas/SC (-60%), Pelotas/RS (-60%) e Norte Araguaia (-60%). Nestas regiões, a produtividade média recente da cana-de-açúcar é menor daquela estabelecida pelo INCRA em 1980. Já, as microrregiões com produtividade média recente superior aos índices das INs, concentram-se, principalmente, nas regiões dos Estados de Goiás e Minas Gérias, com destaque para, em ordem decrescente: Unaí/MG (106,2%), Poços de Caldas/MG (103,4%), Uberaba/MG (88,9%), Araxá/MG (83,1%), Passos/MG (82,2%) e Catalão/GO (80,1%).

Não obstante, os cultivos do amendoim e de mamona (FIGURA 17), também apresentam certa similaridade no quantitativo de microrregiões com razão positiva e negativa entre a produtividade recente e os índices da INs. Ressaltamos, entretanto, que o cultivo do amendoim, em determinadas regiões, atinge produtividade média de



cerca de 3 vezes o patamar mínimo exigido pelo INCRA, enquanto a produtividade da mamona chega a ser 11 vezes superior.

Já os cultivos de mandioca, algodão herbáceo, fumo e batata-inglesa apresentam certa predominância de microrregiões com produtividade superior aos índices exigidos pelo INCRA para a definição das propriedades produtivas. Em determinadas microrregiões, a produtividade recente da mandioca alcança resultados 3 vezes superiores aos de 1980, e também é expressivo o número de microrregiões em que a produtividade supera em mais de 70% o valor daqueles índices das INs.

O algodão herbáceo, produzido principalmente no Centro-Oeste e Nordeste do país, apresenta produtividade média recente, na grande maioria das microrregiões, que supera em 150% os índices das INs, chegando, em alguns casos, a superar a produtividade da década de 1970-1980, em 13 vezes.

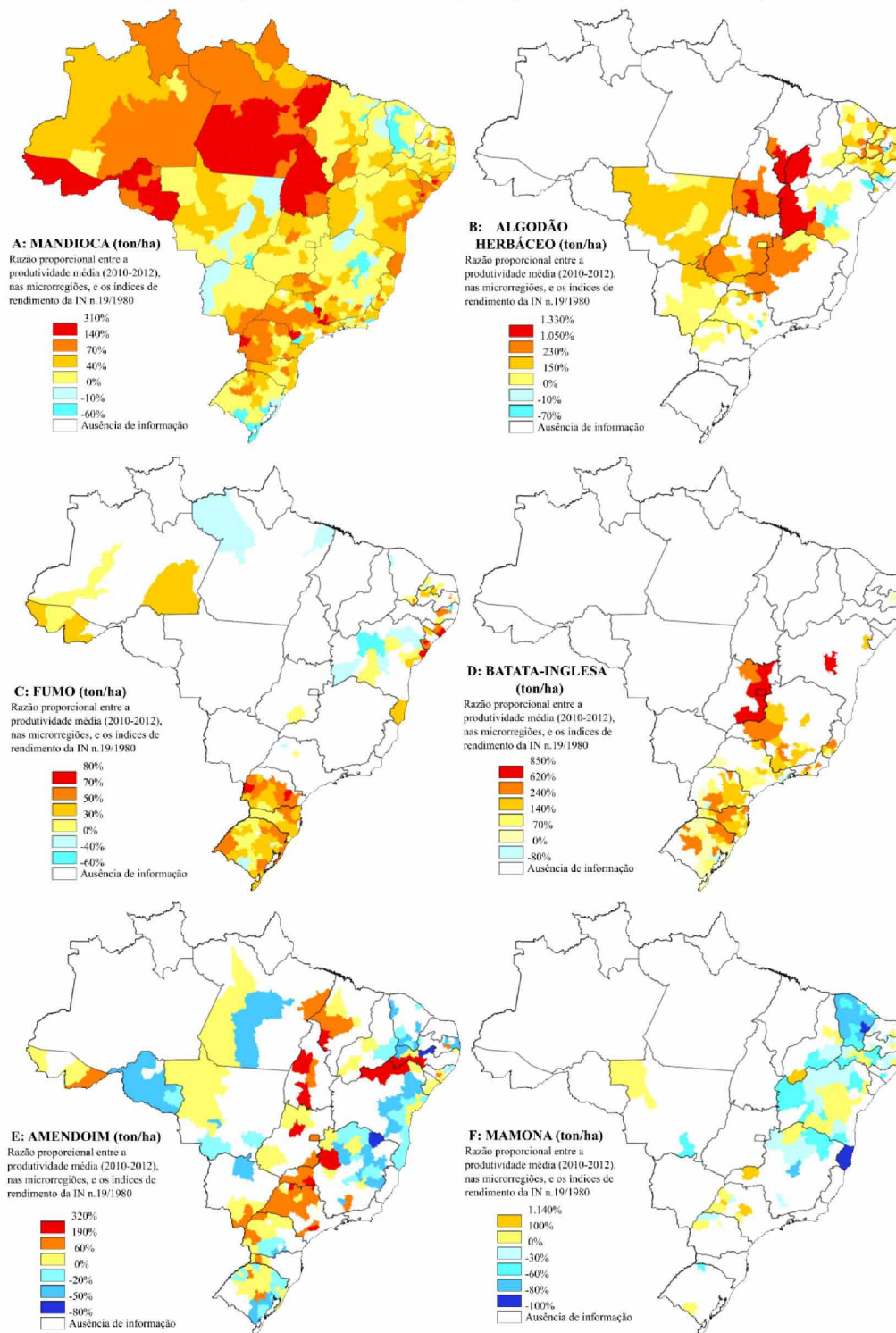
A produtividade do fumo, por ser intensiva em mão de obra familiar, é amplamente realizada no Sul do país, em algumas microrregiões do Nordeste e mais recentemente também passou a ser realizada em algumas microrregiões do Norte do país. Em geral, nas microrregiões em que o cultivo é mais tradicional, a produtividade média recente supera os índices mínimos exigidos em até 80%.

A produtividade recente de batata inglesa, por sua vez, indica que em quase a totalidade das microrregiões nas quais existe produção, a produtividade superou os índices criados em 1980. Exceção, somente, para as microrregiões de Paraibuna/Paraitinga/SP (-80%), Brejo Paraibano/PB (-46,7%), Pato Branco/PR (-44,1%), Camaquã/RS (-25,2%), Esperança/PB (-7,8%), Frederico Westphalen/RS (-4%) e Santo Angelo/RS (-3,7%).



Figura 17 – Lavoura Temporária II: Razão entre a produtividade recente e os índices de produtividade calculados em 1980

LAVOURA TEMPORÁRIA II: RAZÃO ENTRE A PRODUTIVIDADE RECENTE E OS ÍNDICES DE RENDIMENTO AGRÍCOLA CALCULADOS EM 1980



Dados:
INCRA - Instruções Normativas n. 19/1980 e n. 11/2003.
IBGE - Produção Agrícola Municipal 2010, 2011 e 2012.

O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais
Alcione Talaska
PPGDR-UNISC
Base cartográfica: IBGE 2007
Software de cartomática: Philcarto 5.73



Fonte: INCRA, IN nº11/2003; SIDRA, 2014e. Elaborado por: Alcione Talaska.

Os demais cultivos agrícolas constantes nas INs (abacaxi, alho, algodão arbóreo, batata doce, cebola, chá, fava, juta, pimenta do reino, tomate e uva), não representados em cartogramas, apresentam, de modo geral, razão proporcional positiva entre a produtividade recente, considerando as médias de rentabilidade produtiva das microrregiões, e os índices mínimos utilizados pelo INCRA para definir as propriedades produtivas. Claro que sempre existem exceções, algumas poucas microrregiões apresentaram produtividade aquém ao mínimo exigido. A grande exceção, entretanto, foi a produção da uva, principalmente nas microrregiões localizadas no Sul e Norte do país, que apresentaram produtividade média recente cerca de 20% inferior aos índices mínimos exigidos pelo INCRA. A maior produtividade recente desse cultivo, em relação ao índices das INs, se localizou em microrregiões dos estados de Goiás, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco e Piauí.

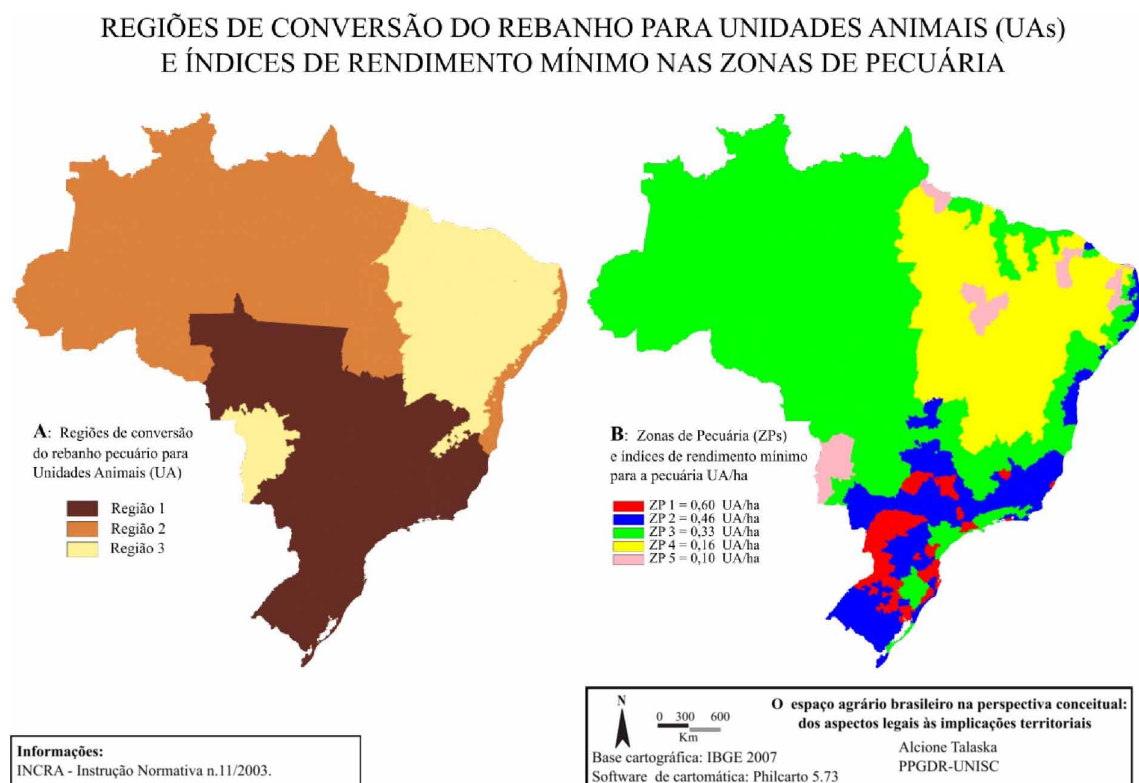
Com referência à pecuária, a Instrução Normativa nº 19/1980 informou índices mínimos de rendimento segundo Zonas de Pecuária (ZPs) e cabeças por hectare. Por conseguinte, a Instrução Normativa nº 11/2003, especificou os índices, também com base em ZPs, especificando tipos de rebanho (bovinos, bubalinos, equinos, asininos, muares, ovinos e caprinos) e estabelecendo fatores de conversão de cabeças do rebanho para Unidades Animais (UAs), segundo regiões.

Na prática, para verificarmos o rendimento médio recente da pecuária e compará-la com os índices utilizados pelo INCRA no processo de definição das propriedades produtivas, consideramos o número “efetivo da pecuária nos estabelecimentos agropecuários”, por tipo de rebanho, disponibilizados pelo Censo Agropecuário de 2006, e os transformamos para UAs, seguindo os fatores de conversão e as regiões expressas na Tabela 6 do Anexo E e na Figura 18.

Nesse processo, como as informações disponibilizadas pelo IBGE não indicam a idade dos bovinos, tal como requerido pela IN nº 11/2003 (Tabela 6 do Anexo E), mas somente a sua quantidade, utilizamos, enquanto expressão do fator de conversão, os valores médios calculados através da soma dos fatores de conversão das subcategorias animais dos bovinos, dividindo pelo número dessas subcategorias animais expressas na Tabela 6 do Anexo E. Assim utilizamos os fatores de conversão de: 0,81 para a região 1, que inclui as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, com exceção das regiões do Vale do Jequitinhonha e do Pantanal do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul; de 0,75 para a região 2, que inclui a região Norte do país, conjuntamente com a região da Zona da Mata nordestina; e de 0,69 para a região 3, que é formada pela região Nordeste do país e pelas regiões do Vale do Jequitinhonha e do Pantanal do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. A Figura 18-A mostra as regiões de conversão do rebanho pecuário para Unidades Animais.



Figura 18 – Instrução Normativa nº 11/2003 – Regiões de conversão do rebanho para Unidades Animais (UAs) e índices de rendimento mínimo nas Zonas de Pecuária



Fonte: INCRA, IN nº 11/2003. Elaborado por: Alcione Talaska.

Também em virtude da forma de disponibilização das informações pelo IBGE, em específico, à aferição da área ocupada pelos rebanhos,⁹⁶ agregamos os bubalinos, equinos, asininos e muares, na variável “outros animais de grande porte”, utilizando, como fator de conversão 1,06 para a região 1; 0,98 para a região 2; e 0,88 para a região 3. Do mesmo modo, agregamos os rebanhos de ovinos e caprinos, utilizando os seguintes fatores de conversão: 0,25 para a região 1; 0,22 para a região 2; e 0,19 para a região 3.

Assim, uma vez definidos os quantitativos de Unidades Animais (UA) para cada município brasileiro,⁹⁷ os relacionamos com o total de área ocupada nos municípios com a criação dessas atividades (variável “área dos estabelecimentos agropecuários, por grupos e classes de atividades”, do Censo Agropecuário de 2006), a fim de

⁹⁶ No Censo Agropecuário 2006, o IBGE disponibilizou as seguintes variáveis: área dos estabelecimentos agropecuários utilizada com “criação de bovinos”; com “criação de animais de grande porte”; e com “criação de ovinos e caprinos”. A forma de disposição dessas variáveis exerceu influência no modo de agregação dos dados para a comparação do rendimento recente da pecuária nos municípios brasileiros com os índices utilizados pelo INCRA na definição das propriedades produtivas. Segundo as notas técnicas do IBGE, a variável “animais de grande porte” é composta por: “bovinos (bois e vacas); bubalinos (búfalos e búfalas); equinos (cavalos e éguas); asininos (jumentos e jumentas) e muares (burros e mulas)” (IBGE, 2009, p. 56).

⁹⁷ Para a pecuária, utilizamos os municípios enquanto unidade territorial de análise. Isso se justifica pelo fato de que a regionalização de conversão de cabeças de rebanho para UAs – especificada pela IN nº 11/2003 e demonstrada na Figura 18-A – implica em descontinuidade microrregional, ou seja, municípios de uma mesma microrregião apresentam fatores de conversão distintos.

obtermos a razão UA/ha e realizarmos a comparação com os índices definidos pela IN nº 112003, segundo as ZPs (FIGURA 18-B).

A Figura 19 mostra, dessa forma, os resultados encontrados através do cálculo da razão proporcional entre o rendimento/produktividade recente da pecuária (UA/ha em 2006) e os índices mínimos exigidos pelo INCRA para a categorização dos imóveis rurais no conceito de propriedade produtiva.

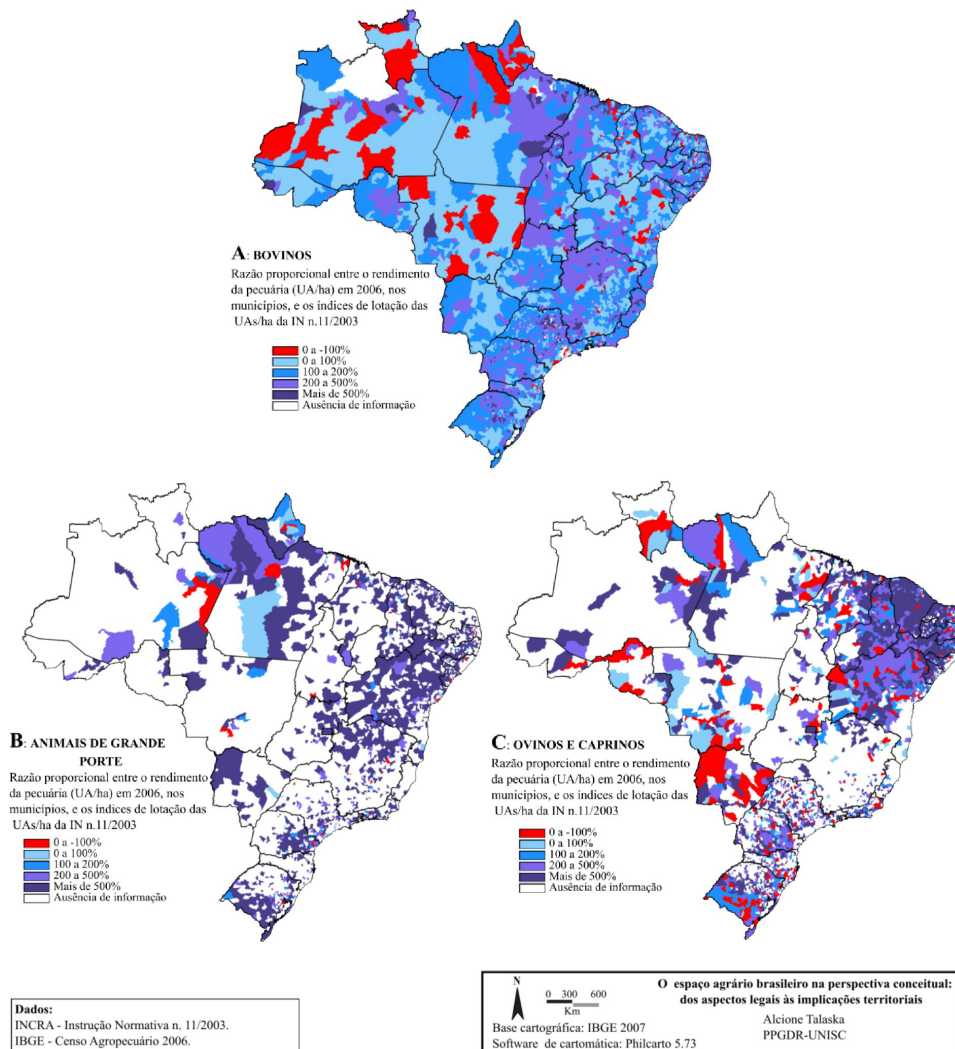
Notamos que o rendimento médio da pecuária recente, considerando o nível territorial dos municípios, apresenta ganhos expressivos em relação aos índices de lotação mínima exigidos pelo INCRA. Tanto o rebanho bovino, como o de “outros animais de grande porte” e o de ovinos e caprinos, apresentaram predominância de índices de lotação superiores a 100% aos definidos na IN nº 11/2003. No caso dos “outros animais de grande porte”, os índices de rendimento recente ultrapassam, em praticamente todos os municípios onde existe este tipo de criação, em mais de 5 vezes aqueles índices definidos na Instrução Normativa. Proporção também identificada em municípios com criação de bovinos, ovinos e caprinos.

A análise em questão, evidencia, também, que determinados municípios sequer atingem os índices mínimos de lotação exigidos pelo INCRA. Municípios da região Norte, Centro-Oeste, em especial do estado do Mato Grosso, como também alguns da região Nordeste do país, não alcançaram os índices mínimos de rentabilidade/produktividade para os bovinos. Do mesmo modo, o rendimento/produktividade recente alcançado pelos ovinos e caprinos se mostrou inferior aos índices definidos pelo INCRA em determinados municípios distribuídos por todas as regiões do país, com destaque para aqueles localizados no Estado do Mato Grosso do Sul e no sul do Rio Grande do Sul, nas microrregiões da Campanha Meridional e Serras do Sudeste Rio-grandense.



Figura 19 – Pecuária: Razão entre o rendimento recente e os índices de lotação (UA/ha) especificados na Instrução Normativa nº 11/2003

PECUÁRIA: RAZÃO ENTRE O RENDIMENTO RECENTE E OS ÍNDICES DE LOTAÇÃO (UA/HA) DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 11/2003



Fonte: INCRA, IN nº11/2003; IBGE, Censo Agropecuário 2006. Elaborado por: Alcione Talaska.

Assim, vejamos o que podemos concluir dessa análise comparada entre os índices de produtividade agrícola e rendimento pecuário recentes com os índices mínimos exigidos pelo órgão federal competente para categorizar os imóveis rurais no conceito de propriedade produtiva, calculados originalmente em 1980.

De forma geral, existe um aumento da produtividade da terra em todos os cultivos agrícolas e também da rentabilidade produtiva da pecuária. Ao considerarmos a escala microrregional e/ou municipal para as análises, evidenciamos que determinadas regiões apresentam maiores níveis de produtividade que outras, que sequer atingem os patamares mínimos de produtividade e de rentabilidade exigidos e calculados com base nos dados do Censo Agropecuário de 1975. Isso, por si só, já indicaria para regiões nas quais existem imóveis rurais com determinadas práticas agropecuárias

com produtividade baixa e que, potencialmente, poderiam fundamentar, através de análise *in loco* e cálculo do GEE e do GUT, a categorização dos imóveis como improdutos, dando início aos processos desapropriatórios.

Essas informações reforçam, do mesmo modo, o pressuposto de que os índices mínimos de produtividade exigidos pelo INCRA estão defasados e que a sua não atualização contribui para que a realidade concreta do uso agropecuário do território não seja plenamente revelado, dificultando, ainda mais, a averiguação do cumprimento da função social da propriedade, tal como exposto na Constituição Federal e legislações posteriores.

Nesse contexto, como já comentado anteriormente, a produtividade da terra é o principal quesito (para não dizer o único, tendo em vista, a publicação da Emenda Constitucional nº 81, de 05 de junho de 2014, que explicita a expropriação dos imóveis rurais com exploração de trabalho escravo e destinação das terras para reforma agrária) utilizado para aferir o cumprimento da função social. Embora o Art. 186 da Constituição Federal tenha assinalado que existem critérios ambientais e trabalhistas que precisam ser considerados simultaneamente, é o aspecto produtivo/econômico que fundamenta o início das tramitações dos processos desapropriatórios para fins de reforma agrária no Brasil. Isso porque a incorporação da produtividade no Art. 185 da Constituição Federal, possibilitou margem para a interpretação superficial dos dispositivos constitucionais, resultando numa ambiguidade na qual a propriedade produtiva que não cumpre com os demais critérios da função social não é desapropriada.

A averiguação do cumprimento da função social da propriedade agrava-se, então, pela utilização de critérios e de parâmetros desatualizados que acabam por escamotear ainda mais as propriedades improdutivas no país, não assegurando, dessa forma, sequer, o cumprimento da função social no quesito exploração racional e econômica. Assim, se por um lado o INCRA tem, com base em seu cadastro, 64.509 grandes propriedades improdutivas que poderiam ser passíveis de processos desapropriatórios em 2014, por outro lado, a utilização de parâmetros totalmente desatualizados em razão da modernização da base técnica da agropecuária no país, evidencia que a improdutividade da terra no país é bem superior àquela informada pelos atuais dados oficiais. Dessa forma, além da não consideração de todos os critérios da função social, a questão da aferição da real produtividade agropecuária segue sendo problemática no país.



6 CONCLUSÕES

No contexto da análise do espaço agrário na perspectiva conceitual, em que a elaboração das legislações e, por conseguinte, a normatização dos conceitos e das tipologias são resultados de processos que envolvem interesses de grupos e de classes, muitas proposições construídas acabam se tornando anacrônicas. Outras são negadas e sequer auferem presunções relativamente concretas de serem utilizadas. Isso requer que repensemos o arcabouço conceitual/normativo, enquanto pressuposto de uma reflexão teórico-crítica sobre a conformação dos fatos, de modo a possibilitar a interpretação da realidade agrária brasileira em sua totalidade, ou seja, considerando o sistema de relações nos quais as partes do todo estejam inseridas.

Assim nos propusemos a investigar o contexto histórico-político-econômico que fundamentou a construção e normatização (e a não normatização) de determinados conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira, evidenciando seus significados e demonstrando as implicações territoriais consequentes.

No Brasil, o arcabouço conceitual/normativo de interpretação da realidade agrária modificou-se significativamente nas últimas décadas. Esse processo, conforme descrito no desenvolvimento deste livro, esteve ligado a questões políticas, que envolveram desde o golpe militar de 1964, às lutas em torno da reforma agrária na década de 1980, à construção do texto da Constituição Federal de 1988, à consequente regulamentação dos seus dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária e a outras reivindicações decorrentes da conformação político-econômica mais recente.

Nesse percurso, o que se verificou é que grupos de interesses acabaram colidindo no andamento das disputas, refletindo em escolhas de termos, frases e textos com significados específicos – enquanto concepções constituintes de formações ideológicas – para integrarem o conteúdo das leis, de modo a originar e a motivar formas interpretativas distintas às características e conformação do território, em especial à configuração agrária. Assim, diferentes concepções, como por exemplo, a de *terra de trabalho* ou de *terra de negócio*, como também a própria capacidade de mobilização e de articulação dos parlamentares, das lideranças e das entidades representativas, foram condicionantes para o desfecho evidenciado.

Da conformação histórica, política e econômica tida no início da década de 1980, marcada por requisições em defesa da reforma agrária, em que entidades como a ABRA, a CONTAG, o IBASE, a CNBB, a CUT, o MST e a CPT tiveram papel importante na organização das reivindicações, resultou o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, tendo no cumprimento da função social o seu princípio. Tal plano, tão logo foi divulgado, conjuntamente com suas metas, foi imediatamente rechaçado pelos setores conservadores contrarreformistas, representados pela CNA, SNA, SRB, entre outras entidades de classe e associações patronais, que iniciaram uma articulação fazendo com que a proposição inicial do Plano fosse modificada e que



sua aplicabilidade fosse limitada e logo abandonada.

Mesmo assim, com a reforma agrária figurando no primeiro plano nos embates políticos da época e com o início do período pré-Constituinte, que construiria a nova Constituição Federal, os proprietários de grandes áreas de terras, temerosos com as tendências à incorporação de preceitos desapropriatórios no texto constitucional, formaram uma frente de resistência em defesa do “direito individual de propriedade”, cuja representatividade ficou à cargo da UDR, a mais nova entidade representativa dos setores contrarreformistas.

A UDR, tendo na pessoa de Ronaldo Caiado seu principal representante, desempenhou papel de destaque no processo que uniu e organizou os grandes proprietários de terras e latifundiários, com vistas a intimidar a luta dos camponeses, como também enquanto força articuladora de ações que visaram impedir a concretização da incorporação, ou mesmo manutenção, de princípios reformistas no novo texto constitucional.

Dessa forma, os embates entre pró-reformistas e contrarreformistas durante a Assembleia Nacional Constituinte extrapolaram o simples confronto de ideias no Congresso Nacional, ganhando vitrines nos noticiários e chegando a mobilizar milhões de pessoas pelo Brasil. O que estava em jogo era a opção entre a concepção *terra de trabalho* ou a *terra de negócios* para o futuro do Brasil e, propriamente, para a realização ou não realização da desconcentração da histórica concentração fundiária existente no país.

Nesse processo de debates e de embates, transcorridas as fases iniciais da ANC, os parlamentares e entidades pró-reformistas se viram num dilema. A UDR, enquanto entidade representativa de classe, conjuntamente com outras forças conservadoras, havia difundido, de forma a induzir interpretação errônea aos proprietários rurais, de que somente ela representava a totalidade dos proprietários e que a reforma agrária poderia incidir sobre todo e qualquer tipo de propriedade, desde aquelas com grandes extensões de área, improdutivas, como também sobre aquelas com pequenas extensões de área, produtivas e trabalhadas com mão de obra familiar. Logo, passou a existir um temor de que os pequenos e médios proprietários fossem cooptados pelos latifundiários e passassem a se posicionar contrários à reforma agrária, exercendo pressão para que fosse mantida intocada a configuração fundiária do país.

Visando elucidar a questão, parlamentares pró-reformistas incorporaram, resgatando trecho do texto do I PNRA, a insuscetibilidade de desapropriação da pequena e da média propriedade para fins de reforma agrária. Assim, surgiram os primeiros novos conceitos interpretativos da realidade agrária, pós Estatuto da Terra, enquanto proposição a ser incluída no texto da nova Constituição Federal.

Especificando essa questão, o que existiu foi o esforço por parte dos



parlamentares pró-reformistas de estabelecerem o tamanho máximo da propriedade, que explicitaria que o excedente, para além do limite máximo de área por propriedade, ficaria sujeito à desapropriação por interesse social. Essa tentativa, no entanto, acabou, através da imposição das forças contrarreformistas na Assembleia Constituinte, caminhando para o sentido inverso, numa clara vitória dos setores conservadores e contrarreformistas. Quis-se estabelecer quem ou o que deveria ser desapropriado, mas acabou-se estabelecendo, tão somente, quem ou o que não deveria ser desapropriado: a pequena e a média propriedade. Os conceitos que faziam referência aos imóveis rurais com grande extensão de área apropriada, por consequência, não foram foco de caracterização, ficando ausentes do texto constitucional.

Não obstante, o conteúdo final do capítulo da nova Constituição Federal que tratou da reforma agrária teve ainda uma ardilosa trama dos constituintes contrarreformistas, que nos últimos instantes, conseguiram introduzir confusão à interpretação correta do cumprimento da função social da propriedade, fato que até hoje se reflete na incidência de implicações territoriais, tais como a permanência de agravos ambientais e sociais decorrentes do não cumprimento da legislação ambiental e trabalhista.

Desafio similar ao vivenciado pelos pró-reformistas durante a Assembleia Nacional Constituinte, foi o da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Se no texto constitucional não foi estabelecido um sistema de conceitos interpretativos que desse conta de interpretar a totalidade da realidade agrária brasileira, em 1991, no primeiro projeto de lei que versou sobre a matéria, houve o resgate dos conceitos existentes no Estatuto da Terra, adequando-os à nova Constituição.

Entretanto, mesmo com todo o esforço dos parlamentares e setores pró-reformistas em evitar um retrocesso gigantesco na legislação agrária, o sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira proposto foi duramente dilacerado. Da proposição inicial, que conceituava os minifúndios, a pequena e a média propriedade, os latifúndios por dimensão e exploração e a propriedade produtiva, restaram, no texto da Lei Agrária, somente a pequena, a média propriedade e a propriedade produtiva. Isso, ainda, enquanto fruto de um amplo acordo político-econômico, que envolveu lideranças de todos os partidos políticos em torno da votação e aprovação do Projeto de Lei de Portos, que estabelecia a privatização dos portos marítimos brasileiros.

O resultado da regulamentação dessas duas matérias, Lei Agrária e Lei de Portos, acabou não agradando, nem aos setores mais pró-reformistas, nem aos setores mais conservadores. Mas, como esclareceram os parlamentares pró-reformistas, foi o possível de ser realizado naquele contexto histórico-político-econômico, especificamente, sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes



à reforma agrária. Ou seja, preservou-se a intocabilidade dos latifúndios no Brasil, que a partir do momento da sanção da Lei Agrária, deixaram, terminantemente, de existir no Brasil, enquanto foco para políticas públicas que visassem sua erradicação. Se consumou, desse modo, o que estava escrito no Art. 16 do Estatuto da Terra, de que dever-se-ia efetivar uma gradual extinção dos minifúndios e dos latifúndios no Brasil, fato que acabou acontecendo, eficientemente, no texto das leis, cunhadas por interesses de classe, mas não na realidade agrária brasileira.

Assim, não mais existindo categorias ou conceitos normatizados, nos quais os imóveis rurais que possuíssem características diferentes daquelas expressas pela pequena e média propriedade pudessem ser enquadrados, a tendência passou a ser a criação de um imaginário de que eles não mais existiriam na realidade e, portanto, que fosse produzida e reproduzida a ideia de que o uso de tais conceitos/categorias não faz mais sentido, mesmo existindo uma lacuna conceitual nos processos de interpretação da realidade agrária brasileira, quando analisadas em sua totalidade.

Nesse enfoque, o que passou a existir no Brasil, foi um processo de escamoteamento conceitual normativo dos latifúndios, dos minifúndios, das propriedades improdutivas, e inclusive, da agricultura patronal ou agronegócio. Assim, o esforço de compreender esse processo, transcende a mera verificação e identificação dos condicionantes que levaram a tais efeitos, visto que a falta de normatização legal desses conceitos estão suportando estratégias que se materializam no território através de pretensões de uma classe numericamente diminuta (se considerado o número de imóveis rurais em suas mãos), mas que é politicamente dominante e influente (vide atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional). Tal classe – dos proprietários de terra e capitalistas – tem atuado no sentido tanto de perpetuar as tradicionais condições agrárias no Brasil, como também de não deixar transparecer as contradições inerentes ao processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, no Brasil.

Sem embargo, isso significa que o desenvolvimento do capitalismo no campo, no Brasil, se realiza produzindo e reproduzindo relações tipicamente capitalistas, representadas pela proletarização de camponeses e pela aplicação intensiva e seletiva de capital na produção agropecuária, mas, contraditoriamente, também por produzir relações não tipicamente capitalistas, expressas pela luta pela terra de trabalho, pela manutenção dos minifúndios e das pequenas propriedades camponesas e pela própria manutenção dos latifúndios.

Por isso, nesse contexto, a apropriação da terra tem um papel central na interpretação dos motivos pelos quais o processo de normatização de determinados conceitos/categorias foi facilmente realizado (pequena, média propriedade e agricultura familiar) e, especialmente, de outros conceitos/categorias, para os quais os processos de normatização não lograram e não logram êxito (minifúndio, grande propriedades, latifúndios e agricultura patronal). Isso pois, a terra, sendo um elemento de disputa único, que não tem concorrentes (não é possível fabricá-la – como bem



lembrou um parlamentar pró-reformista e também como bem explica a própria teoria), proporciona todas as possibilidades de geração e de acumulação de riquezas, via auferimento da mais-valia social, resultante da extração da renda da terra.

É em nome dessa renda fundiária, que une capitalistas e proprietários de terra no Brasil, metamorfoseados, igualmente, em políticos, jornalistas, empresários, advogados, juízes, economistas, bancários, industriais, médicos, odontólogos, professores universitários, comerciantes, entre outros, que os embates e as mediações se realizaram em torno da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, trazendo enquanto implicações, para além daquelas evidenciadas no corpo das leis, a manutenção e a ampliação da apropriação concentrada e excludente da terra no país.

Assim, o que se verifica, no Brasil, é que nem todos os proprietários de terra possuem a real pretensão de dedicar-se às atividades produtivas agropecuárias, pois, o foco está direcionado para a extração da renda da terra, em sua forma absoluta, a qual possibilita o enriquecimento dos proprietários de grandes extensões de terras, mesmo que nelas nada produzam. Essa é a explicação para a manutenção da existência do expressivo montante de área ocupada por grandes propriedades improdutivas no Brasil, que, por sua vez, explica a permanência dos latifúndios na realidade agrária do país. São propriedades privadas, via de regra, mantidas com fins meramente especulativos, a espera de valorização para futura venda, ou mantida alugada sob formas de arrendamento, não importando o custo social equivalente.

Essa articulação entre os capitalistas e proprietários de terras no Brasil, atuantes na esfera político-econômica, assegura a estes uma série de privilégios, que se manifestam, incisivamente, mas, não tão somente, no processo de deliberações políticas, pois configuram-se enquanto forma de dominação coercitiva no próprio contexto de apropriação do território, em razão da busca pela proteção de seus interesses.

Essas ações envolvem, em rigor, o Legislativo, o Executivo e, inclusive, o Judiciário. No Legislativo, mediante atuação orquestrada em torno de seus interesses, facultam, exclusivamente, a regulamentação e a criação de legislações que são especificadamente de seus interesses ou que, em últimas instâncias, não venham a atingi-los direta ou indiretamente. No Executivo, por meio de acordos e pressões (de todas as formas), impossibilitam a realização e a execução de planos de ações e, mesmo, o próprio cumprimento de regramentos já pré-estabelecidos na legislação – tal como, a atualização dos índices de produtividade da terra –, estagnando possíveis frentes que atacariam o problema da manutenção da estrutura fundiária desigual e perversa verificada no país. No Judiciário, além do processo moroso evidenciado nos processos de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, a interpretação superficial da função social da propriedade limita as desapropriações e privilegia interesses de uma classe minoritária, perpetuando prejuízos (sociais,



ambientais e econômicos) para a sociedade como um todo.

Assim, o que notamos e apreendemos é que a formatação do arcabouço conceitual/normativo de interpretação da realidade agrária brasileira é permeado por interesses de classes, que enquanto produto concreto dos embates e das mediações, consolidam o processo de escamoteamento do caráter latifundista, concentrador de terras, expropriador da renda da terra, gerador de conflitos agrários e descumpridor da legislação ambiental e trabalhista no Brasil e, por conseguinte, da função social da propriedade.

Estes são velhos/novos elementos da problemática histórica, não solucionada, que marca a realidade agrária brasileira. Realidade que, ao ser analisada considerando os princípios da natureza construtiva do conhecimento, respaldada pela dialética e pela compreensão de que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se faz permeado por contradições, revela que os latifúndios, como também os minifúndios, continuam existindo no Brasil – ao contrário do que afirmou Kátia Abreu, presidente licenciada da CNA, senadora (PMDB/TO) e nova ministra do MAPA, para o segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff.⁹⁸

Estes, os latifúndios e os minifúndios, permanecem existindo enquanto partes integrantes da realidade agrária brasileira. Os latifúndios e os minifúndios ainda estão presentes no território brasileiro, mesmo sob as constantes tentativas de ocultá-los, mesmo que para a legislação agrária brasileira eles pareçam não mais existir, do mesmo modo que todo o processo contraditório de desenvolvimento do capitalismo no campo, de todo o processo de apropriação da mais valia social, fruto do monopólio de classe exercido pelos proprietários e capitalistas.



98 As afirmações de Kátia Abreu podem ser consultadas em: JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 05 jan. 2015.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *De camponeses a agricultores: paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 1990.
- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. *Lei complementar 76/93 comentada pela PFE/INCRA*. Brasília: EAGU, n. 20, ago. 2012. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/17860604>. Acesso em: 11 jul.2014.
- ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de (Org.). *Pequeno glossário da questão agrária*. Três Lagoas: [s.n.], 2004. Mimeografado.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. 2.ed. São Paulo: Ática, 2001.
- ARAÚJO, Luis E. B. *O acesso à terra no Estado Democrático de Direito*. Frederico Westphalen: URI, 1998.
- BIBLIOTECA Digital da Questão Agrária Brasileira. *Realidade agrária brasileira*. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/realidade>>. Acesso em: 28 jan. 2015.
- BORGES, Fragmon Carlos. Origens históricas da propriedade da terra. In: MARIGHELLA, Carlos et al. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasil Debates, 1980.
- BRASIL. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da Comissão de Sistematização, de 24 de setembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. v.2, Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 26 jun. 2014.
- _____. ANC. Ata da reunião nº 19 da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 19 de maio de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte: Atas das Comissões*. República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jul. 1987, p. 90 - 111. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=90>>. Acesso em: 13 jun. 2014.
- _____. ANC. *Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, Brasília, v. 164, 15 jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-164.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.
- _____. ANC. *Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, v. 219, Brasília, 26 jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- _____. ANC. *Anteprojeto Substitutivo (nova redação) da Comissão de Ordem Econômica*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, Brasília, v. 163, 12 jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-163.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.
- _____. ANC. *Anteprojeto Substitutivo Preliminar da Comissão de Ordem Econômica*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, Brasília, v. 161, 08 jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-161.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.



_____. ANC. Ata da 262ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, de 04 de maio de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. n. 239, Brasília, 05 maio. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. ANC. Ata da 264ª Seção da Assembleia Nacional Constituinte, de 10 de maio de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. n. 240, Brasília, 11 maio. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 01 jul. 2014

_____. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da Comissão de Sistematização, de 10 de novembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. v. 3, Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 26 jun. 2014.

_____. ANC. Ata da 32ª reunião extraordinária de votação da Comissão de Sistematização, de 11 de novembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. v. 3, Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 26 jun. 2014.

_____. ANC. Ata da reunião nº 18 da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 18 de maio de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte: Atas das Comissões*. República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jul. 1987, p. 81 - 90. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=90>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. ANC. Ata da reunião nº 20 da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 23 de maio de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte: Atas das Comissões*. República Federativa do Brasil, Brasília, 23 jul. 1987, p. 107 - 109. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=107>>. Acesso em: 13 jun. 2014

_____. ANC. Ata da reunião nº14 da Comissão de Ordem Econômica, de 12 de junho de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte: Atas das Comissões*. República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul. 1987, p. 13 - 45. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=13>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. ANC. *Biografia dos parlamentares constituintes*. Constituição Federal 25 anos, República Federativa do Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao...>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. ANC. Comissão de Ordem Econômica. *Constituição Federal 25 anos*, República Federativa do Brasil, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/comissao6>. Acesso em: 24 jun.2014.

_____. ANC. *Composição da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*. Constituição Federal 25 anos. República Federativa do Brasil, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/subcomissao6c>. Acesso em: 19 jun. 2014.

_____. ANC. Emenda CS01718-8 ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de 02 jun. 1987. *Emendas oferecidas ao Projeto de Constituição*.



V.I, Brasília, jul. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-221.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2014

_____. ANC. *Emenda Substitutiva 2P02043-1 ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de 13 de jan. 1988*. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, 13 jan. 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2014

_____. ANC. *Emendas Populares apresentadas à Comissão de Sistematização*. Assembleia Nacional Constituinte. v. 231, Brasília, ago. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

_____. ANC. *Ofício nº 17/1987, da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 24 de maio de 1987*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, Brasília, 24 mai. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-181.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. ANC. *Projeto de Constituição "A" da Comissão de Sistematização*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, v. 251, Brasília, Nov. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2014

_____. ANC. *Projeto de Constituição "D" da Comissão de Redação: Redação Final*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, v. 316, Brasília, Set. 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. ANC. *Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização*. República Federativa do Brasil, v. 235, Brasília, 25 ago. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

_____. ANC. *Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização*. República Federativa do Brasil, v. 242, Brasília, Set. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

_____. ANC. *Relatório e Anteprojeto da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 08 de maio de 1987*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, v. 177, Brasília, 08 maio 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-177.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. ANC. *Relatório e Anteprojeto da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária de 11 de maio de 1987*. Assembleia Nacional Constituinte. República Federativa do Brasil, v. 178, Brasília, 08 mai. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. ANC. Resolução nº 3, de 06 de janeiro de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. República Federativa do Brasil, Brasília, jan. 1988. Disponível em: <

[cidade/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-3-1987](#)>.

Acesso em: 27 jun. 2014

_____. ANC. Ata da reunião nº 21 da Subcomissão VI-C de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 23 de maio de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte: Atas das Comissões*. República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul. 1987, p. 126 - 175. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=126>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. ANC: Ata da 263ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, de 05 de maio de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. n. 240, Brasília, 06 maio. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 30 jun. 2014

_____. ANC: Resolução nº 2-C, de 20 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. República Federativa do Brasil, Brasília, 20 mar.1987, p.833 – 843. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/031anc20mar1987.pdf#page=23>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. Banco Central do Brasil. *Resolução nº 2.101, de 24 ago. 1994*. Crédito Rural - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) – Safra de Verão 1994/95. Brasília, 1994. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=094162449&method=detalharNormativo>> Acesso em: 08 set. 2014.

_____. Banco Central do Brasil. *Resolução nº 2.191, de 24 ago. 1995*. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v1_O.pdf> Acesso em: 08 set. 2014.

_____. CDF. Ata da 93ª Sessão da 49ª Legislatura, de 23 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*. n. 94, Brasília, 24 jun. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24JUN1992.pdf#page=21>>. Acesso em: 04 ago. 2014

_____. CDF. *Parecer e relatório da CCJC ao PL nº 3.952/2004, de 07 de dezembro de 2005*. CCJC, Brasília: CDF, 07 dez. 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=362740&filename=Tramitacao-PL+3952/2004>. Acesso em: 01 set. 2014.

_____. CDF. Ata da 99ª Sessão da 49ª Legislatura, de 30 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*, n. 99, Brasília, 01 jul. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUL1992.pdf#page=8>>. Acesso em: 07 ago. 2014

_____. CDF. Relatório da CAPR sobre o PL nº11/1991, de 03 de junho de 1992. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Ata da 131ª Sessão Ordinária, da 52ª Legislatura, em 02 ago.2006. *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano XLI, n.135, Brasília: República Federativa do Brasil, 03 ago. 2005. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03AGO2006.pdf#page=312>> Acesso em: 18 set. 2014.

_____. CDF. Ata da 54ª Sessão da 49ª Legislatura, de 06 maio 1992. *Diário do*



Congresso Nacional. República Federativa do Brasil, Brasília, n. 61, 07 maio 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAI1992.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2014

_____. CDF. Ata da 7ª Sessão da 52ª Legislatura, de em 24 de fevereiro de 2005. *Diário do Congresso Nacional*. Ano XL, n. 21, Brasília: República Federativa do Brasil, 25 fev. 2005. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColec aoCsv=D&txPagina=2187&DataIn=25/02/2005>. Acesso em: 23 set. 2014

_____. CDF. Ata da 7ª Sessão Legislativa Extraordinária da 49ª Legislatura, de 27 jan. 1993. *Diário do Congresso Nacional*, n. 12, Brasília, 28 jan. 1993. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28JAN1993.pdf#page=120>>. Acesso em: 08 ago. 2014

_____. CDF. Ata da 91ª Sessão da 49ª Legislatura, de 22 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*. n. 93, Brasília, 23 jun. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23JUN1992.pdf#page=162>>. Acesso em: 04 ago. 2014

_____. CDF. Ata da 94ª Sessão da 49ª Legislatura, de 24 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*, n. 95, Brasília, 25 jun. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25JUN1992.pdf#page=140>>. Acesso em: 05 ago. 2014

_____. CDF. Ata da 96ª Sessão da 49ª Legislatura, de 25 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*, n. 96, Brasília, 26 jun. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26JUN1992.pdf#page=97>>. Acesso em: 05 ago. 2014

_____. CDF. Ata da 97ª Sessão da 49ª Legislatura, de 26 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*, n. 97, Brasília, 27 jun. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JUN1992.pdf#page=120>>. Acesso em: 06 ago. 2014

_____. CDF. *Audiência Pública nº122 da Comissão de Agricultura e Política Rural - CAPR. de 01 maio 1992*. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 1992. 63 p.

_____. CDF. *Comissões parlamentares de Inquérito: 1946 a 2002*. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 2006.

_____. CDF. *Conheça os deputados*, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

_____. CDF. Emenda nº 06/91. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 07/91. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 09/91. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 17/92. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados



Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 20/91. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.* Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 21/91. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.* Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 25/91. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.* Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. Emenda nº 74/92. In: BRASIL. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.* Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 2014. n.p.

_____. CDF. *Parecer e relatório da CAPADR ao PL nº 3.952/2004, de 23 de agosto de 2005.* Brasília: CAPADR, 23 ago. 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=334538&filename=Tramitacao-PL+3952/2004>. Acesso em: 01 set. 2014

_____. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL nº 11/1991, 28 maio 1992. *Diário do Congresso Nacional.* República Federativa do Brasil, Brasília, n. 76, 28 maio 1992, p. 10844-10847. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAI1992.pdf#page=144>>. Acesso em: 01 ago. 2014

_____. CDF. Projeto de Lei 11-A/1991. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário do Congresso Nacional.* República Federativa do Brasil, Brasília, n. 76, 28 maio 1992, p. 1847-1850. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAI1992.pdf#page=144>>. Acesso em: 01 ago. 2014

_____. CDF. *Pronunciamento do Deputado Orlando Desconsi na Sessão Solene do dia 24 de julho em homenagem ao Colono e ao Motorista.* Brasília, 2003. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/149899.doc>. Acesso em: 23 set. 2014

_____. CDF. *Requerimento nº 2.769, de 15 de abril 2005.* Requer, nos termos regimentais, a desapensação do Projeto de Lei nº 3.952/2004 do de nº 804/03. Brasília: CAPADAR, 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=297651&filename=Tramitacao-PL+3952/2004>. Acesso em: 21 set. 2014

_____. CDF. *Requerimento nº 2098, de 10 de ago. 2004.* Requer, nos termos do Regimento Interno, urgência para votação do Projeto de Lei nº 3.952, de 2004. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=236334&filename=Tramitacao-PL+3952/2004>. Acesso em: 20 ago. 2014

_____. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. *Constituição da República*



Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18 ago.2013.

_____. Constituição Federal, de 24 de fevereiro de 1891. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. *Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973*. Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72106.htm>. Acesso em: 20 jun.2014.

_____. *Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980*. Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras. Presidência da República, Brasília, 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84685-6-maio-1980-434098-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 05 dez. 2014.

_____. *Decreto nº 91.214, de 30 de abril de 1985*. Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrária - MIRAD, dispõe sobre sua estrutura, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D91214.htm> Acesso em: 06 set. 2014.

_____. *Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985*. Cria o I Plano Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso realizado em 05/06/2014.

_____. *Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. *Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. n.p.

_____. *Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985*. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Presidência da República, Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm> Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985*. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm> Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *Emenda Constitucional nº 81, de 05 de junho de 2014*. Dá nova redação ao art.243 da Constituição Federal. Presidência da República, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. *I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA)*. Texto integral, fundamentação e formulação estratégica. Senado Federal, 1985. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br>>



gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=91766&tipo_norma=DEC&data=19851010&link=s>. Acesso em: 09 jun. 2014.

_____. *Lei 13.001, de 20 de junho de 2014*. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm#art10>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 76, de 06 de junho de 1993*. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Presidência da República, Brasília, 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp76.htm>. Acesso em: 17 jan. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996*. Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10º e 17º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Presidência da República, Brasília, 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp88.htm>. Acesso em: 21 ago. 2014

_____. *Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962*. Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Presidência da República, Brasília, 1962. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm> Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006*. [Lei da Agricultura Familiar]. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Presidência da República, Brasília, 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. *Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Secretaria de Estado dos Negócios do Império. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 18 ago.2013.

_____. *Lei nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política agrícola. Presidência da República, Brasília, 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

_____. *Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964*. [Estatuto da Terra]. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1964. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 18 ago.2013.

_____. *Lei nº 6.746, de 10 de Dezembro de 1979*. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm#art1>. Acesso em: 24 jul. 2014.



_____. *Lei nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993*. [Lei Agrária]. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Presidência da República, Brasília, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 02 jan. 2009.

_____. *Lei nº 8.847, de 28 de Janeiro de 1994*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8847compilado.htm>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. *Medida Provisória nº 1.911, de 25 de Novembro de 1991*. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1911-12.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. *Medida Provisória nº 1.999-14, de 13 de Janeiro de 2000*. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1999-14.htm>. Acesso em: 21 ago. 2014.

_____. *Medida Provisória nº 2.183, de 20 de Agosto de 2001*. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1 de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2183-56.htm#art4>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. *Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de Agosto de 2001*. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1 de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm>. Acesso em: 21 ago. 2014.

_____. *Portal da Legislação*. Governo Federal, 2014. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFrame>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. Presidência da República. *Mensagem nº 98, de 25 de fevereiro de 1993*. Informa sobre vetos ao PL nº 11/1991 da Câmara dos Deputados. Brasília, 25 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8629-1993.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 132/1989*. Dispõe sobre a regulamentação do §3º, do artigo 184 da Constituição Federal, estabelecendo procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 09 ago. 1989. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233975>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 71/1989*. Dispõe sobre o processo judicial de



desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, previsto no art. 184, § 3º, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 13 mar. 1989. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233659>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. *Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 13/1991*. Regulamenta a função social da propriedade rural e a execução da reforma agrária. Senado Federal, Brasília, 06 mar. 1991. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=24243>. Acesso em: 11 jul. 2014.

_____. *Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 19 fev. 1991. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1143666&filename=Avulso+-PL+11/1991>. Acesso em: 11 jul. 2014.

_____. *Projeto de Lei nº 3.952, de 08 de julho de 2004*. Institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1B3B91D749C6724CCDC7136E1CFC6F47.proposicoesWeb1?codteor=233454&filename=Tramitacao-PL+3952/2004>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. *Projeto de Lei nº 3303/1989*. Dispõe sobre a Regulamentação dos dispositivos Constitucionais relativos a Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, Artigo 188, Artigo 189 e Artigo 190 da nova Constituição Federal. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 14 ago. 1989. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=211497>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. *Projeto de Lei nº 4795/1989*. Ajusta o Estatuto da Terra e dá outras providências. Câmara dos Deputados Federais, Brasília, 16 abr. 1990. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=224414>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Relatório nº 03/1990, da CPI de Requerimento nº 228 de 1988. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, Brasília, set. 1990, p. 5070-5075. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56355&tp=1>> Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. SF. Atas da 153ª a 163ª Sessão, de 17 a 31 de agosto de 1992. *Anais do Senado Federal*, Congresso Nacional. V. 16, n. 14, Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1992/1992%20Livro%2014.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014

_____. SF. *Relatório final da CPMI de requerimento nº92/1993*. Requis investigar as causas do endividamento do setor agrícola, o elevado custo dos seus financiamentos e as condições de importação de alimentos nos exercícios de 1990 a 1993. Congresso Nacional. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56336&tp=1>> Acesso em: 03 set. 2014.

BROSE, Markus. *Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.

BRUM, Argemiro. *Modernização da agricultura: trigo e soja*. Petrópolis: Vozes, 1988.



BRUNO, Regina A. L. *O ovo da serpente: monopólio da terra e violência na nova república*. 2002. 309 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP/Campinas/SP, 2002.

_____. Revisitando a UDR: ação política, Ideologia e representação. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, v. 40, p. 60-98, 1996.

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

BRUNO, Regina A. L.; CARVALHO, Abdias Vilar de. *I Plano Nacional de Reforma Agrária: embates, atores e processos históricos*. In: V Simpósio Internacional de Geografia Agrária (SINGA), 2009, Niterói/RJ. Comunicação Coordenada. Disponível em: <<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/CC/IPlano%20Nacional%20de%20Reforma%20Agr%e1ria.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

BUDÓ, Marília Denardin. *A construção social da criminalidade à reprodução da violência estrutural: os conflitos agrários no jornal*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2008.

CAIADO, Ronaldo. A UDR não é o bicho-papão. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, Caderno Especial, 19 jul. 1987, n.p. Entrevista: Tania Fusco. Disponível em: <<http://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19870719&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CAMACHO, Rodrigo Simão. A histórica concentração fundiária do Brasil: estudo de caso do Município de Paulicéia/SP. *Geografia em Questão*, v.4, n.1, p. 43-60, 2011.

CÂMARA NOTÍCIAS. Fazendeiro não confirma envolvimento da UDR com milícias. Câmara dos Deputados Federais, 29 mai. 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/63351.html>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 8, p. 70-82, abril, 1997.

CEDI – CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. *CAPR: Espelho da comissão permanente 1991*. Brasília: Seção de documentos legislativos, 2013a.

_____. *CAPR: Espelho da comissão permanente 1992*. Brasília: Seção de documentos legislativos, 2013b.

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro (Org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Edições da Câmara, 2009, p. 21-50.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. *Conflitos no Campo no Brasil'92: luta e sonho na terra*. Goiânia: Edições Loyola, 1992. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/258-conflitos-no-campo-brasil-1992?Itemid=23>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

CONTAG; FETAGs; STTRs. *Agricultura familiar não é igual à agricultura patronal*, [S.l.:S.n.], 2010. Folheto 1p. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/imagens/fpanfleto2-af.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014.

CORDEIRO, Angela; SCHMITT, Claudia Job; ARMANI, Domingos. *Organizações sociais rurais diante do Ajuste: o caso do Brasil*. FAO, 2003. 194 p (Relatório preliminar



do estudo encomendado pela FAO). Disponível em: <http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=17>. Acesso em: 22 set. 2014

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto. Editorial. In: ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. *Lei complementar 76/93 comentada pela PFE/INCRA*. Brasília: EAGU, n. 20, ago. 2012. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/17860604>. Acesso em: 11 jul.2014.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

_____. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, v. 24, n.03, p.05-35, set./dez. 1994.

_____. *Mudança técnica na agricultura: constituição do complexo agroindustrial e político tecnológico recente*. Cadernos de Difusão de Tecnologia, Brasília: EMBRAPA, v. 2, n. 1, p. 79-97, jan./abr. 1985.

DREIFUSS, René Armand. *O jogo da direita na nova república*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

ERTHAL, Rui. A colonização portuguesa no Brasil e a pequena propriedade. *GEOgraphia*, v.2, n. 4, p. 49-75, 2000.

ETGES, Virginia Elisabeta. *Sujeição e resistência: os camponeses gaúchos e a indústria do fumo*. Santa Cruz do Sul: FISC, 1991.

FAO/INCRA. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Projeto UFT/BRA/036/BRA, ago. 1996

FAVARETO, Arilson; BITTENCOURT, Gerson. Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO, João Carlos. *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: EDIUPF, 1999.

FEDERAÇÃO DE AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ – FAEP. INCRA edita IN/11, após negociação com a CNA, 22 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.faep.com.br/noticias/030422.asp>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *A ocupação como forma de acesso à terra*. XXIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino- Americanos Washington –DC, 6 a 8 de setembro de 2001. Disponível: <http://docs.fct.unesp.br/nera/publicacoes/fernandes_ocupacao.pdf>. Acesso em: 04 jul.2013.

_____. *Contribuição ao Estudo do Campesinato Brasileiro - Formação e Territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) 1979/1999*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, 1999.

_____. *Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial*. UNESP, 2004. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/desenvolvimento_territorial.pdf>. Acesso em: 02 set. 2009

_____. Um nome para “modernizar” o sistema de latifúndio. *Jornal UNESP*. Ano XX, n. 211, maio/2006. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/jornal/211/supled.php>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. O MST e as reformas agrárias no Brasil. *Debates*, Ano IX, n°. 24, p. 73-85, out/2008.



FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elianai Constantino. *Políticas Fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil*. Roma: ILC, 2012.

FERREIRA, Bracolina; TEIXEIRA, João Gabriel L. C. Constituinte e reforma agrária: uma pesquisa de opinião. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 26, n. 103, p. 105-128, jul./set. 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181945>>. Acesso em: 09 abr. 2014.

FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio; CARVALHO FILHO, José Juliano de. Constituição Vinte Anos: Caminhos e Descaminhos da Reforma Agrária – Embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análises – 20 anos da Constituição Federal*. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais: IPEA, 2009.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 479-539.

FILHO, José Luiz Alcantara; FONTES, Rosa Maria Olivera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, vol. 4, nº 7, jul./dez., 2009.

FRANÇA, Caio G.; DEL GROSSI, Mauro E.; MARQUES, Vicente P.M.A.. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani C.A. (Org.). *Metodologia na Pesquisa Educacional*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 69-90.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *Reforma agrária no Brasil*, 2008. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=316&textCode=3996&date=currentDate>>. Acesso em: 30 set. 2008.

GIL, Antonio C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2009. _____ . *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da questão agrária brasileira*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Unesp, Presidente Prudente, 2008.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOFFMAN, Rodolfo. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.

Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS): Brasil 2012. Rio de Janeiro: *Estudos & Pesquisas/IBGE*, n.9, 2012.

Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS): Brasil 2015. Rio de Janeiro: *Estudos & Pesquisas/IBGE*, n.10, 2015.

Instituto brasileiro de geografia e estatística - IBGE. *Área Territorial Brasileira: Consulta por Unidade da Federação*. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>



home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. *Censo Agropecuário 2006 – Notas técnicas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. *Censo Agropecuário 2006: Banco de dados agregados do IBGE*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/>>. Acesso realizado em: 01 jul. 2013

_____. *Tratado de Tordesilhas, 2008*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/povoamento/constrterrit/trat_tordesilhas.html>. Acesso em: 30 set. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Estatísticas Cadastrais 2010*. Brasília: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)/INCRA, 2010. Aplicativo.

_____. *Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014*. Brasília: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)/INCRA, 2014. 1 CD-ROM

_____. *Instrução Normativa nº 10, de 18 de novembro de 2002*. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. INCRA, 2002. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in10_181102.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. *Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003*. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. INCRA, 2003. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in11_040403.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. *Instrução Normativa nº 19, de 04 de abril de 2003*. Estabelece normas, critérios para o cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o Decreto n.º 84.685, de 06 de maio de 1980. INCRA, 1980.

_____. *Instrução Especial nº 5-A, de 06 de junho de 1973*. Dispõe sobre Normas, Classificações, Questionários e Tabelas Relativas à Implantação do Sistema Nacional de Cadastro Rural e a Tributação previstas no Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e no Decreto 55.891, de 31 de março de 1965. INCRA, 1973.

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800.001179/2013-59*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2013.

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800000540/2014-19*. Sistema de Acesso à Informação (E-sic), Governo Federal, 2014.

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800001100/2014-71*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2014.

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 44800001191/2014-44*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2014

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800001168/2014-50*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2014

_____. *Resposta ao Pedido de informação nº 54800000711/2014-00*. Sistema



Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2014.

_____. *Livro branco da grilagem de terras no Brasil*. Brasília, Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, 1999. Disponível em: < http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA; Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. *Proposta de Portaria Interministerial para a atualização dos índices de produtividades dos imóveis rurais*, INCRA/MDA, 2005. Disponível em: < <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/caderno1346320.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

JORNAL DO BRASIL. Caiado quer trabalho no cesto do lixo. 28 ago. 1987, 1º Caderno, p. 03. Disponível: < <http://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19870828&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 26 Jun. 2014

_____. UDR põe 30 mil em passeata nas ruas de Brasília. 12 jul. 1987, 1º Caderno, p. 05. Disponível: < <http://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19870712&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 24 Jun. 2014

JORNAL Folha de São Paulo. Caiado é contra as propostas da Reforma Agrária. São Paulo, 14 mai. 1987. p.a4. Disponível: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/130742>>. Acesso em: 13 Jun. 2014.

_____. Não existe mais latifúndio no Brasil, diz nova ministra da Agricultura. São Paulo, 05 jan. 2015. Disponível: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1570557-nao-existe-mais-latifundio-no-brasil-diz-nova-ministra-da-agricultura.shtml>> Acesso em 05 jan. 2015

_____. União Democrática Ruralista. São Paulo, 25 dez. 1987. p.a5. Disponível: < <http://acervo.folha.com.br/fsp/1987/12/25/2/>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

JORNAL GAZETA MERCANTIL. Grupo Conservador articula-se para votar a ordem econômica. 11 jun. 1987. Caderno política, p. 08. Disponível: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/128804/junho87%20-%200160.pdf>>. Acesso em: 24 Jun. 2014

_____. Reforma agrária será votada entre hoje e amanhã.. 10 nov. 1987. Caderno política, p. 06. Disponível: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133365/Nov_87%20-%200490.pdf>. Acesso em: 24 Jun. 2014

JORNAL O GLOBO. Lavradores ocupam Câmara pela reforma agrária. 12 jun. 1987, p. 06. Disponível: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/129115/junho87%20-%200446.pdf>>. Acesso em: 24 Jun. 2014

JORNAL ZERO HORA (on line). Nem o INCRA sabe dizer onde estão os latifúndios. Porto Alegre, 12 jan. 2015. Disponível: < <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/campo-e-lavoura/noticia/2015/01/nem-o-incra-sabe-dizer-onde-estao-os-latifundios-4679633.html>>. Acesso em: 13 Jan. 2015.

KAUTSKY, Karl. *A questão agrária*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998.

LAMARCHE, Hugues (Coord.). *Agricultura familiar: uma realidade multiforme*. Campinas:Unicamp, 1993.

LÊNIN, Vladimir I. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.



LEOCÁDIO, Leandro C. *Guerra, Guerrilha ou Revolta de Porecatu?* (Des)Acordos conceituais e memoriais acerca dos conflitos pela terra prometida (1940-2010). Monografia (Especialização em História Social e Ensino de História) – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2010.

LUXEMBURG, Rosa. *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Cultural, 1985.

MARÉS, Carlos Federico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná*. Curitiba: ITCG, 2010, p.181-198.

MARÉS, Carlos Federico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Safe, 2003.

MARQUES, Vicente P.M. de Azevedo. *Aspectos orçamentários e financeiros da Reforma Agrária no Brasil 2000-2005*. Brasília: MDA/INCRA, 2007.

MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária no Brasil - Terra e poder: o problema da terra na crise política*. Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. *O cativo da Terra*. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. 5ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *Reforma agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: Edusp, 2000.

_____. *Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1975.

_____. *Expropriação e violência: a questão política no campo*. São Paulo: HUCITEC, 1980.

_____. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *O capital: crítica da economia política - O processo de produção do capital*. V. I, Livro 1, 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MEDEIROS, Lenildes Sérvo de. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 2003.

MEMÓRIA RODA VIVA. Entrevista e debate com Ronaldo Caiado. *TV Cultura/FAPESP*, 06 out. 1986. Entrevista transcrita. Disponível em: <<http://www.rodaviva.fapesp.br/imprimir.php?id=693>>. Acesso realizado em: 09 jun. 2014.

MILANEZ, Felipe. 25 anos sem Chico Mendes. *Carta Capital*, 22 dez. 2013. Especial. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-milanez/25-anos-sem-chico-mendes-1140.html>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

MINC, Carlos. *A Reconquista da Terra: Estatuto da terra, lutas no campo e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Declaração de aptidão ao Pronaf (DAP)*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>>. Acesso em: 26 fev. 2015.



MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA, 2011.

MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em questão. *Revista Terra Livre*, Ano 1, n.1, 1986.

MORISSAWA, Mitsue. *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. *Jornal do MST*. n. 64, mai. 1987.

_____. *Quem somos*. MST, 2007. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=4151>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

Nozoe, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. *Revista Economia*. FEA-USP. São Paulo, Set/Dez 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2008.

NUNES, Sidemar Presotto. O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar. *DESER: Boletim Eletrônico*. nº156, p. 01-10, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.deser.org.br/documentos/imagem/Pronaf.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2014.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *A agricultura camponesa no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Contexto: 2001a.

_____. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v.15, n. 43, p.185-206, Set./Dez. 2001b.

_____. Agricultura e indústria no Brasil. *Campo-território: revista de geografia agrária*, v.5, n.10, p.5-64, ago. 2010.

_____. *Geografia agrária: perspectivas no início do século XXI*. In: II Simpósio Nacional de Geografia Agrária/ I Simpósio Internacional de Geografia Agrária, 05 a 08 de Nov. 2003. São Paulo: USP. 2003. (Texto apresentado na mesa redonda “Perspectivas da Geografia Agrária

_____. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.

_____. Os agrocombustíveis e a produção de alimentos. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA (EGAL), 2009, Montevideo/Uruguai. *Anais...* Montevideo/Uruguai: EGAL, 12., 2009, p.1-15.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIA, Camila Salles. O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA (EGAL), 12., 2009, Montevideo/Uruguai. *Anais...* Montevideo/Uruguai: EGAL, 2009, p. 1-16.

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

_____. Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos avançados* [online]. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Set/Dez. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141989000300006&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 jul. 2014.



PAULINO, Eliane Tomiasi. *Terra e vida: a geografia dos camponeses no Norte do Paraná*. 2003. 430 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista "Julio Mesquita Filho", UNESP/Presidente Prudente, 2003.

_____. Territórios em disputa e agricultura. In: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson (Org.). *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP, 2008, p. 213–238.

PECQUEUR, Bernard. A guinada territorial da economia global. *Revista Política e Sociedade*, n.14, p.79-105, abr. 2009.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008.

_____. *Marchas de uma contramarcha: Transição, UDR e Constituinte*. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciências Jurídicas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. *Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista*. Edição eletrônica (Ebook). Ridendo Castigat Moraes, 2001.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Carolina. *Capital e trabalho no sindicalismo rural brasileiro: uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964 – 1985)*. Tese (Doutorado em História). Niterói, UFF, 2011. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1349.pdf>> Acesso em: 15 ago. 2013

RANGEL, Ignácio. A história da dualidade brasileira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 5-34, out/dez. 1981.

REIS, Célia Regina Pirolo dos. *Implantação, avanços, dificuldades e conquistas do assentamento Capão Bonito em Sidrolândia/MS*. Dissertação (Mestre em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Bom Bosco. Campo Grande, 2002.

RIBEIRO, Raphael. *Questão agrária e territórios em disputa: embates políticos entre agronegócio e agricultura camponesa/familiar – década de 2000*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia, 2009.

ROSTOW, Walt. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Schneider, Sérgio. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHWANTES, Airton Vanderley; BASSO, David; PRESTE DE LIMA; Arlindo Jesus. O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar como estratégia de



Desenvolvimento Rural. *Desenvolvimento em questão*, v. 9, n. 17, jan/jun 2011, p. 61-92.

SEUTTER, Georg Mattheus. *Mapa Geographica Regni Brasiliae In América Meridionali*. In: Atlas Geographicus Accurate. Alemanha, 1750. Disponível em: <http://www.mapashistoricos.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=14&Itemid=99&idMapa=572&lang=br>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Silva, Carmelindo Rodrigues da. *Experiência portuguesa no processo de colonização do Brasil*. [S.l. : s.n.], [2005]. Artigo. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_028.html>. Acesso em: 20 jun. 2008.

SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária na virada do milênio*. Campinas: ABRA, 1996.

_____. A reforma agrária no Brasil. In: STÉDILE, João Pedro (Coord). *A questão Agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994, p 165-190.

_____. Explicando a reforma agrária. *O Estado de São Paulo*, 29 mai. 1985, p. 50-55. Entrevista. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19850529-33815-nac-0050-agr-4-not>>. Acesso em: 11 Jun. 2014.

SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*. 2ed. São Paulo: Hucitec, 1980b.

_____. *O que é questão agrária*. 2. ed São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. *Progresso Técnico e relações de trabalho na agricultura paulista*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 1980a.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA – SIDRA. *Tabela 1033: Número de tratores em estabelecimentos agropecuários e Área média de lavoura por trator - série histórica (1920/2006)*. [S.l.], 2014a. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 2014.

_____. *Tabela 1034: efetivo de bovinos e área média de pastagem por cabeça de bovino - série histórica (1920/2006)* [S.l.], 2014c. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 2014.

_____. *Tabela 106: rendimento médio da produção da lavoura permanente - Ano 1990 a 2012*. [S.l.], 2014d. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 2014.

_____. *Tabela 1250: rendimento médio na produção vegetal dos estabelecimentos agropecuários por tipo de produção vegetal - série histórica (1920/2006)*. [S.l.], 2014b. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 2014.

_____. *Tabela 99: rendimento médio da produção da lavoura temporária - Ano 1990 a 2012*. [S.l.], 2014e. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 2014.

Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR. *Sobre o conteúdo das estatísticas 2010 – situação jurídica*. Núcleo de Estudos e Estatísticas Cadastrais, INCRA, 2010a. Microsoft Access.

_____. *Estatísticas cadastrais 2010: apuração especial de 26 de janeiro de 2010*. Núcleo de Estudos e Estatísticas Cadastrais, INCRA, 2010b. Microsoft Access.



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

THOMAZ JR., Antônio. *A territorialização no monopólio: as agroindústrias canaveiras em Jaboticabal*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de São Paulo, USP, 1989.

TRIVIÑOS, Augusto. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA – UDR. Apresenta informações gerais sobre a entidade de classe, 2014. Disponível em: < <http://www.udr.org.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

VALVERDE, Orlando. *Estudos de geografia agrária brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. Metodologia da Geografia Agrária. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 1-16, fev. 2006.

VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.

VIGNA, Edécio. Bancada ruralista: um grupo de interesse. *Argumento*, Brasília, n. 8, p. 01-52, dez. 2001.



APÊNDICES

Apêndice A – Constituintes suplentes da Subcomissão VI-C na ANC e suas profissões declaradas.

Constituintes suplentes		
Nome	Partido	Profissão
Antero de Barros	PMDB	Jornalista e radialista
Darcy Deitos	PMDB	Economista e empresário
Fausto Fernandes	PMDB	Agropecuarista
Harlan Gadelha	PMDB	Advogado e Administrador
Ivo Vanderlinde	PMDB	Agropecuarista e Dirigente Cooperativista
João Rezek	PMDB	Agricultor, Adv., Pecuarista e Agroindustrial
José M. de Moraes	PMDB	Advogado, Professor e Empresário Rural
Mauro Campos	PMDB	Agropecuarista, Engenheiro Naval e Armador
Edivaldo Motta	PMDB	Industrial, Advogado, Empresário e Comerciante
Waldyr Pugliesi	PMDB	Cirurgião-Dentista
Wilson Campos	PMDB	Economista e Empresário
Alércio Dias	PFL	Advogado
Eliezer Moreira	PFL	Advogado
Vinicius Cansanção	PFL	Agropecuarista, Advogado e Comerciante
Etevaldo Nogueira	PFL	Industrial e Juiz
Erico Pegoraro	PFL	Professor e despachante comercial
Ubiratan Spinelli	PDS	Empresário
Carlos Cardinal	PDT	Médico veterinário
Jayme Paliarin	PTB	Advogado, Pecuarista, Lavrador
Virgílio Guimarães	PT	Economista
Paulo Roberto Cunha	PDC	Agropecuarista, Advogado e Empresário
Não nomeou	PC do B	-
Augusto Carvalho	PCB	Bancário e sociólogo

Fonte: BRASIL. CDF. Biografia dos parlamentares constituintes, 2014; BRASIL. ANC. Composição da Subcomissão VI-C, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.



Apêndice B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto de Constituição, os Substitutos I e II e o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da ANC.

(continua)

Anteprojeto de Constituição - 26 jun. 1987 (AC-CS)	Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo – 26 de ago. 1987 (PSI-CS)	Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo – Set. 1987 (PSII-CS)	Projeto de Constituição "A" da Comissão de Sistematização – Nov. 1987 (PC-CS)
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
<p>Art. 325 - O uso do imóvel rural deve cumprir função social;</p> <p><u>Parágrafo Único:</u> a função social é cumprida quando o imóvel:</p> <p>a) É, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado;</p> <p>b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente;</p> <p>c) Observa as relações justas de trabalho;</p> <p>d) Propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependam.</p> <p>(Ant.: Art. 33 AA-COE)</p>	<p>Art. 245 - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural condicionado ao cumprimento de sua função social, consoante os requisitos definidos em lei.</p> <p>(Ant: Art. 325 AC-CS; Art. 33 AA-COE)</p>	<p>Art. 209 - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, condicionado ao cumprimento de sua função social, consoante os requisitos definidos em lei.</p> <p>(Ant: Art. 245 PSI-CS; Art. 325 AC-CS; Art. 33 AA-COE)</p>	<p>Art. 218 – Ao direito de propriedade da terra corresponde uma função social;</p> <p><u>Parágrafo Único:</u> a função social é cumprida quando, simultaneamente, a propriedade:</p> <p>a) É racionalmente aproveitada;</p> <p>b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente;</p> <p>c) Conserva as disposições legais que regulam as relações de trabalho;</p> <p>d) Favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p> <p>(Ant: Art. 209 PSII-CS; Art. 245 PSI-CS; Art. 325 AC-CS; Art. 33 AA-COE...)</p>
<p>Art. 326 - Compete a União promover a reforma agrária, pela desapropriação, por interesse social, da propriedade territorial rural improdutiva, em zonas prioritárias, mediante o pagamento de prévia e justa indenização.</p> <p>§ 1º - A indenização das terras nuas poderá ser paga em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis em até 20 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, acrescidas dos juros legais. A indenização das benfeitorias será sempre feita previamente em dinheiro.</p> <p>§ 2º - A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva do Primeiro-Ministro.</p> <p>§ 3º - A lei definirá as zonas prioritárias para a reforma agrária, os parâmetros de conceituação de propriedade improdutiva, bem como os módulos de exploração da terra.</p> <p>§ 4º - A emissão de títulos da dívida agrária para as finalidades previstas neste artigo obedecerá a limites fixados, anualmente, pela Lei Orçamentária.</p> <p>§ 5º - É assegurada a aceitação dos títulos da dívida agrária a que se refere este artigo, a qualquer tempo, como meio de pagamento de qualquer tributo federal, pelo seu portador ou obrigações do desapropriado com a União, bem como para qualquer outra finalidade estipulado em lei.</p>	<p>Art. 246 - Compete a União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo a sua função social, em áreas prioritárias, mediante indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, cuja utilização será definida em lei.</p> <p>§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro..</p> <p>§ 2º - O orçamento fixará anualmente volume total de títulos de dívida agrária assim como montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.</p> <p>§ 3º - O valor da indenização da terra e das benfeitorias, ser determinado conforme dispuser a lei.</p> <p>(Ant.: Art. 326 AC-CS; Art. 34 AA-COE)</p>	<p>Art. 210 – Compete à União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária o imóvel que não esteja cumprindo a sua função social, em áreas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, mediante indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, cuja utilização será definida em lei.</p> <p>§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>§ 2º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária assim como o montante de recursos em moeda para atender ao programa de reforma agrária no exercício.</p> <p>§ 3º - O valor da indenização da terra e das benfeitorias será determinado conforme dispuser a lei.</p> <p>(Ant: Art. 246 PSI-CS; Art. 326 AC-CS; Art. 34 AA-COE)</p>	<p>Art. 219 – Compete à União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária o imóvel que não esteja cumprindo a sua função social, em áreas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, mediante indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, cuja utilização será definida em lei.</p> <p>§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>§ 2º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária assim como o montante de recursos em moeda para atender ao programa de reforma agrária no exercício.</p> <p>§ 3º - O valor da indenização da terra e das benfeitorias será determinado conforme dispuser a lei.</p> <p>(Ant: Art. 210 PSII-CS; Art. 246 PSI-CS; Art. 326 AC-CS; Art.34 AA-COE)</p>



Apêndice B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto de Constituição, os Substitutivos I e II e o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da ANC.

(continuação)

Anteprojeto de Constituição - 26 jun. 1987 (AC-CS)	Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo – 26 de ago. 1987 (PSI-CS)	Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo – Set. 1987 (PSII-CS)	Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização – Nov. 1987 (PC-CS)
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
§ 6º - A transferência da propriedade objeto de desapropriação, nos termos do presente artigo, não constitui fato gerador de tributo de qualquer natureza. <i>(Ant.: Art. 34 AA-COE)</i>			
Art. 327 - A lei ordinária disporá, para eleito de reforma agrária, sobre processos administrativo e judicial de desapropriação por interesse social, assegurando ao desapropriado ampla defesa. <u>Parágrafo Único</u> – O processo judicial terá uma vistoria prévia, de rito sumaríssimo, onde se decidirá o cabimento da desapropriação e o arbitramento de depósito prévio. <i>(Ant.: Art. 35 AA-COE)</i>	Art. 247 - A desapropriação será precedida de processo administrativo em vistoria do imóvel rural pelo órgão fundiário nacional, garantida a presença do proprietário ou peritos por este indicados. <i>(Ant: Art. 327 AC-CS)</i>	Art. 211 - A desapropriação será precedida de processo administrativo substanciado em vistoria do imóvel rural pelo órgão fundiário nacional. Garantida a presença do proprietário ou de seu representante. <i>(Ant: Art. 247 PSI-CS; Art. 327 AC-CS; Art. 35 AA-COE)</i>	Art. 220 - A declaração do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 1º - Cabe a lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 2º - São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, os pequenos e médios imóveis rurais, definidos em lei, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural. <i>(Ant.: Art. 212 PSII-CS; Art. 217 PSII-CS; Art. 248 PSI-CS; Art. 253 PSI-CS...)</i>
Art. 328 - A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas federais, estaduais ou municipais, com área superior a 3.000 hectares, a uma só pessoa física ou jurídica, dependerá de aprovação pelo Senado Federal. <i>(Ant.: Art. 36 AA-COE)</i>	Art. 248 - A declaração do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 1º - Na petição inicial, instruída com comprovantes do depósito do valor da terra em títulos e o das benfeitorias em dinheiro, a autora requererá sejam ordenadas, a seu favor, a imissão na posse do imóvel e o registro deste na matrícula competente. § 2º - O juiz deferirá de plano a inicial. Se não o fizer no prazo de noventa dias, a imissão opera-se automaticamente com as consequências previstas no parágrafo anterior. § 3º - Se decisão judicial reconhecer que a propriedade cumpria sua função social, o preço será totalmente pago em moeda corrente corrigida até a data do efetivo pagamento.	Art. 212 - A declaração do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 1º - Na petição inicial, instruída com comprovantes do depósito do valor da terra em títulos e o das benfeitorias em dinheiro, a autora requererá sejam ordenadas, a seu favor, a imissão na posse do imóvel e o registro deste na matrícula competente. § 2º - O juiz deferirá de plano a inicial. Se não o fizer no prazo de noventa dias, a imissão opera-se automaticamente com as consequências previstas no parágrafo anterior. § 3º - Se decisão judicial reconhecer que a propriedade cumpria sua função social, o preço será totalmente pago em moeda corrente corrigida até a data do efetivo pagamento. <i>(Ant: Art. 248 PSI-CS...)</i>	Art. 221 – A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a quinhentos hectares a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de aprovação do Congresso Nacional. § 1º - Excetua-se do disposto “caput” deste artigo as cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária. § 2º - A destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada como plano nacional de reforma agrária. <i>(Ant: Art. 213 PSII-CS; Art. 249 PSI-CS; Art. 36 AA-COE; Art. 32 ASP-COE)</i>
Art. 329 – A Lei disporá sobre as condições de legitimação de posse e preferência para a aquisição, por quem não seja proprietário, de até 100 hectares de terras públicas, desde que o pretendente as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família e nelas tenha moradia e posse mansa e pacífica por cinco anos ininterruptos. <i>(Ant.: Art. 37 AA-COE)</i>	Art. 249 - A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a quinhentos hectares a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária, dependerão de prévia aprovação da Câmara Federal e Senado da República. <u>Parágrafo Único</u> – A destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com o plano nacional de reforma agrária. <i>(Ant.: Art. 328 AC-CS; Art. 36 AA-COE; Art. 32 ASP-COE)</i>	Art. 213 – A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a quinhentos hectares a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, excetuados os casos de cooperativas de produção, originárias do processo de reforma agrária, dependerão de prévia aprovação do Congresso Nacional. <u>Parágrafo único</u> – A destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada como plano nacional de reforma agrária. <i>(Ant: Art. 249 PSI-CS; Art. 36 AA-COE; Art. 32 ASP-COE)</i>	Art. 222 - Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. <u>Parágrafo único</u> - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. <i>(Ant.: Art. 214 PSII-CS; Art. 250 PSI-CS; Art. 330 AC-CS; Art. 38 AA-COE...)</i>



Apêndice B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto de Constituição, os Substitutivos I e II e o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da ANC.

(continuação)

Anteprojeto de Constituição - 26 jun. 1987 (AC-CS)	Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo – 26 de ago. 1987 (PSI-CS)	Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo – Set. 1987 (PSII-CS)	Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização – Nov. 1987 (PC-CS)
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
Art. 330 - Os beneficiários da distribuição de lotes pela reforma agrária receberão títulos de domínio, gravado com cláusula de inalienabilidade pelo prazo de 10 anos, permitida a transferência somente em casos de sucessão hereditária. (Ant.: Art.38° AA-COE)	Art. 250° - Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou concessão de uso inegociáveis pelo prazo de 10 anos. Parágrafo Único – O título de domínio será conferido ao homem e a mulher, esposa ou companheira. (Ant.: Art. 330 AC-CS; Art. 38 AA-COE...)	Art. 214 - Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Parágrafo único - O título de domínio será conferido ao homem e à mulher, esposa ou companheira. (Ant.: Art. 250 PSI-CS; Art. 330 AC-CS; Art. 38 AA-COE...)	Art. 223 – O plano nacional de desenvolvimento agrário, de execução plurianual, englobará simultaneamente as ações da política agrícola, política agrária e reforma agrária. (Ant.: Art. 215 PSII-CS; Art. 251 PSI-CS)
Art. 331 - Compete ao Poder Executivo, quando da concessão de incentivos fiscais a projetos agropecuários de abertura de novas fronteiras agrícolas, exigir a destinação de até 10% da área efetivamente utilizada, para projetos de assentamento de pequenos agricultores. (Ant.: Art. 39 AA-COE)	Art. 251 - O plano nacional de desenvolvimento agrário, de execução plurianual, englobará simultaneamente as ações da política agrícola, política agrária e reforma agrária.	Art. 215 – O plano nacional de desenvolvimento agrário, de execução plurianual, englobará simultaneamente as ações da política agrícola, política agrária e reforma agrária. (Ant.: Art. 251 PSI-CS)	Art. 224 - A lei limitará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Parágrafo único – A aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira ficará subordinada à prévia autorização do Congresso Nacional (Ant.: Art. 216 PSII-CS; Art. 252 PSI-CS)
Art. 332 - Os assentamentos do plano nacional de reforma agrária de preferência terão um centro urbano de comodidades comunitárias essenciais em forma de agrovila. (Ant.: Art. 40 AA-COE)	Art. 252 - A lei limitará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, bem como os residentes domiciliados no exterior. Parágrafo Único – A aquisição de imóvel por pessoa jurídica estrangeira, ficará subordinada à prévia autorização da Câmara Federal e Senado da República.	Art. 216 - A lei limitará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, bem como os residentes e domiciliados no exterior. Parágrafo único – A aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira ficará subordinada à prévia autorização do Congresso Nacional (Ant.: Art. 252 PSI-CS)	Art. 225 - A lei estabelecerá política habitacional para o trabalhador rural com o objetivo de garantir-lhe dignidade de vida e propiciar-lhe afixação no meio onde vive. Parágrafo único - A política de participação de cooperativas em assentamentos, assistência técnica e creditícia, organização da produção, comercialização, distribuição e industrialização será definida em lei. (Ant.: Art. 218 PSII-CS; Art. 254 PSI-CS; Art. 334 AC-CS; Art. 43 AA-COE...)
Art. 333 - O Estado, reconhecendo a importância fundamental da agricultura, propiciar-lhe-á tratamento compatível com sua equiparação às demais atividades produtivas. § 1° - Lei Agrícola, a ser promulgada no prazo de um ano, criará órgão planejador permanente de política agrícola e disporá sobre os objetivos e instrumentos da política agrícola aplicados à regularização das safras, suas comercialização ao abastecimento e mercado externo, a saber: a) Preços de garantia; b) Crédito rural e agroindústria; c) Seguro rural; d) Tributação; e) Estoques reguladores; f) Armazenagem e transporte; g) Regulação do mercado e comércio exterior; h) Apoio ao cooperativismo e associativismo; i) Pesquisa, experimentação, assistência técnica e extensão rural;	Art. 253 - São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, os pequenos e médios imóveis rurais, na forma que dispuser a lei, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural.	Art. 217 - São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, os pequenos e médios imóveis rurais, na forma que dispuser a lei, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural. (Ant.: Art. 253 PSI-CS)	Art. 226 – Cumpre ao Poder Público promover políticas adequadas de estímulo, assistência técnica, desenvolvimento e financiamento para a atividade agrícola, agroindustrial, pecuária e pesqueira. Parágrafo único - A política agrícola será planejada e executada com a participação efetiva dos setores de produção, comercialização, armazenamento e transportes, levando em conta instrumentos creditícios e fiscais, bem como a prestação de assistência técnica e incentivo à tecnologia e à pesquisa, na forma da lei. (Ant.: Art. 219 PSII-CS ; Art. 333 AC-CS; Art. 42 AA-COE...)



Apêndice B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto de Constituição, os Substitutos I e II e o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da ANC.

(conclusão)

Anteprojeto de Constituição - 26 jun. 1987 (AC-CS)	Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo – 26 de ago. 1987 (PSI-CS)	Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo – Set. 1987 (PSII-CS)	Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização – Nov. 1987 (PC-CS)
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
<p>j) Eletrificação rural;</p> <p>k) Estímulo e regulamentação do setor pesqueiro através do Código Específico;</p> <p>l) Conservação do solo;</p> <p>m) Estímulo e apoio à irrigação.</p> <p>§ 2º - A política agrícola estimulará o desenvolvimento do cooperativismo de produção e crédito.</p> <p>§ 3º - A União, os Estados e os Municípios, devidamente articulados, promoverão a assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária e crédito rural, prioritariamente ao pequeno e médio produtor.</p> <p>(Ant.: Art. 42 AA-COE)</p>			
<p>Art. 334 – A lei estabelecerá política habitacional para o trabalhador rural com o objetivo de garantir-lhe dignidade de vida e propiciar-lhe a fixação no meio onde vive.</p> <p>(Ant.: Art. 43 AA-COE)</p>	<p>Art. 254 - A lei estabelecerá política habitacional para o trabalhador rural com o objetivo de garantir-lhe dignidade de vida e propiciar-lhe a fixação no meio onde vive.</p> <p>(Ant.: Art. 334 AC-CS; Art. 43 AA-COE...)</p>	<p>Art. 218 - A lei estabelecerá política habitacional para o trabalhador rural com o objetivo de garantir-lhe dignidade de vida e propiciar-lhe a fixação no meio onde vive, preferencialmente com os assentamentos em núcleos comunitários.</p> <p>(Ant.: Art. 254 PSI-CS; Art. 334 AC-CS; Art. 43 AA-COE...)</p>	<p>Art. 227 – O trabalhador ou trabalhadora, não proprietário de imóvel rural ou urbano, que ocupe por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família e tendo nela moradia, adquirir-lhe-á o domínio.</p> <p>(Ant.: Art. 329 AC-CS; Art. 37 AA-COE)</p>
-	-	<p>Art. 219 - Ao Poder Público cumpre promover políticas adequadas de estímulo, assistência técnica, desenvolvimento e financiamento para a atividade agrícola, agroindustrial, pecuária e pesqueira.</p> <p>(Ant.: Art. 333 AC-CS; Art. 42 AA-COE...)</p>	-
-	-	<p>Art. 220 - A concessão de incentivos fiscais, para projetos agropecuários em novas fronteiras agrícolas, estará condicionada à transferência para lavradores, do domínio de, no mínimo dez por cento da área beneficiada, a fim de que seja utilizada para assentamento de pequenos agricultores, como participação supletiva da iniciativa privada no projeto de reforma agrária.</p> <p>(Ant.: Art. 331 AC-CS; Art. 39 AA-COE)</p>	-

BRASIL. ANC. Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização, 26 jun. 1987; BRASIL. ANC. Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo, 26 ago. 1987; BRASIL. ANC. Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização, Set. 1987; BRASIL. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição, Nov. 1987. Elaborado por: Alcione Talaska.



APÊNDICE C – Quadro comparativo entre o Substitutivo do “Centrão”, o Projeto de Constituição do Plenário da ANC e Redação Final do Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

(continua)

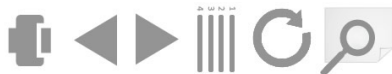
Substitutivo do “Centrão” (Emenda 2P02043-1) – 13 jan. 1988	Projeto de Constituição - Plenário, 10 maio 1988 <i>(Elaborado pelo relator Bernardo Cabral, com base na matéria existente sobre o assunto)</i>	Projeto de Constituição aprovado no Plenário (Projeto de Constituição “C”), que passou pela Comissão de Redação (Projeto de Constituição “D”) e que foi promulgado. Constituição Redação Final – Set. 1988
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
<p>Art. 216 – É garantido o direito de propriedade do imóvel rural, cujo uso corresponde a uma função social.</p> <p>Parágrafo único: A função social é cumprida quando, nos termos da lei, a propriedade:</p> <p>I – é adequadamente aproveitada;</p> <p>II – é explorada de modo a preservar o meio ambiente;</p> <p>III – o proprietário observa as disposições gerais que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV – a exploração favorece o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores.</p>	<p>Art. 218 - 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. <i>(Ant: Centrão Art.217)</i></p> <p>§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro <i>(Ant: Sistematização Art.219)</i></p> <p>§ 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. <i>(Ant: Sistematização Art.220; Centrão Art.218)</i></p> <p>§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. <i>(Ant: Sistematização Art.220; Centrão Art.220)</i></p> <p>§ 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. <i>(Ant: Sistematização Art.219; Centrão Art.219)</i></p> <p>§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. <i>(Ant: Centrão Art.219)</i></p>	<p>Art. 184 - 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.</p> <p>§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.</p>
<p>Art. 217- Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia indenização pelo justo valor, 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.</p> <p>Parágrafo 1º: As benfeitorias serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>Parágrafo 2º: O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos em moeda para atender ao programa de reforma agrária no exercício.</p> <p>Parágrafo 3º: A desapropriação a que se refere este artigo será precedida de processo administrativo, fundamentado em vistoria do imóvel rural, garantida a participação do proprietário ou de seu representante.</p> <p>Parágrafo 4º: Não será desapropriado imóvel rural, para fins de reforma agrária, sem prévia aprovação do plano e do orçamento de assentamento pela autoridade competente.</p> <p>Parágrafo 5º: São insusceptíveis de desapropriação para fins do reforma agrária, nos termos da lei:</p> <p>I – aos pequenos e médios imóveis rurais, desde que seu proprietário não possua outro.</p> <p>II - a propriedade produtiva.</p>	<p>Art. 219. São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:</p> <p>I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que o seu proprietário não possua outra;</p> <p>II – a propriedade produtiva.</p> <p>Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do artigo 218 <i>(Ant: Sistematização Art.220; Centrão Art.220)</i></p>	<p>Art.185 - São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:</p> <p>I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;</p> <p>II - a propriedade produtiva.</p> <p>Parágrafo único - A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.</p>



APÊNDICE C – Quadro comparativo entre o Substitutivo do “Centrão”, o Projeto de Constituição do Plenário da ANC e Redação Final do Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

(continuação)

Substitutivo do “Centrão” (Emenda 2P02043-1) – 13 jan. 1988	Projeto de Constituição - Plenário, 10 maio 1988 <i>(Elaborado pelo relator Bernardo Cabral, com base na matéria existente sobre o assunto)</i>	Projeto de Constituição aprovado no Plenário (Projeto de Constituição “C”), que passou pela Comissão de Redação (Projeto de Constituição “D”) e que foi promulgado. Constituição Redação Final – Set. 1988
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
<p>III – a parte produtiva da propriedade, limitada, nesse caso, a desapropriação, ao máximo de setenta e cinco por cento da área total, se assim desejar o proprietário.</p> <p>Parágrafo 6º: São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.</p>		
<p>Art. 218 – O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a proposta de desapropriação.</p> <p>Parágrafo único: Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.</p>	<p>Art. 220 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:</p> <p>I – aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III – observância das disposições que regulam as relações do trabalho;</p> <p>IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores <i>(Ant: Sistematização Art.218)</i></p>	<p>Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:</p> <p>I - aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p>
<p>Art. 219 - A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 5.000 hectares a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de aprovação do Congresso Nacional.</p> <p>Parágrafo 1º - Excetua-se do disposto “caput” deste artigo as alienações ou concessões para fins de reforma agrária ou para cooperativas agrícolas.</p> <p>Parágrafo 2º - A destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada como plano nacional de reforma agrária.</p>	<p>Art. 221 - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva dos setores de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:</p> <p>I – instrumentos creditícios e fiscais;</p> <p>II – preços compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização;</p> <p>III – incentivo à pesquisa e à tecnologia;</p> <p>IV – assistência técnica e extensão rural;</p> <p>V – seguro agrícola;</p> <p>VI – cooperativismo;</p> <p>VII – eletrificação rural e irrigação;</p> <p>VIII – habitação para o trabalhador <i>(Ant: Sistematização Art.226; Centrão Art.221)</i></p> <p>§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola previsto neste artigo, as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. <i>(Ant: Centrão Art.221)</i></p> <p>§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e reforma agrária. <i>(Ant: Centrão Art.221)</i></p>	<p>Art.187 - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:</p> <p>I - instrumentos creditícios e fiscais;</p> <p>II - preços compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização;</p> <p>III - incentivo à pesquisa e à tecnologia;</p> <p>IV – assistência técnica e extensão rural;</p> <p>V - seguro agrícola;</p> <p>VI - cooperativismo;</p> <p>VII - eletrificação rural e irrigação;</p> <p>VIII- habitação para o trabalhador rural.</p> <p>§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais.</p> <p>§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.</p>
<p>Art. 220 – Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.</p> <p>Parágrafo único - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei</p>	<p>Art. 222 - A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. <i>(Centrão Art.219)</i></p> <p>§ 1º A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. <i>(Ant: Emenda Coletiva 2P2040)</i></p>	<p>Art. 188 - A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.</p> <p>§ 1º A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.</p> <p>§ 2º Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou concessões de terras públicas para fins de reforma agrária</p>

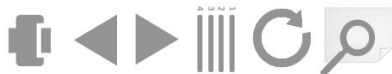


APÊNDICE C – Quadro comparativo entre o Substitutivo do “Centrão”, o Projeto de Constituição do Plenário da ANC e Redação Final do Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

(conclusão)

Substitutivo do “Centrão” (Emenda 2P02043-1) – 13 jan. 1988	Projeto de Constituição - Plenário, 10 maio 1988 <i>(Elaborado pelo relator Bernardo Cabral, com base na matéria existente sobre o assunto)</i>	Projeto de Constituição aprovado no Plenário (Projeto de Constituição “C”), que passou pela Comissão de Redação (Projeto de Constituição “D”) e que foi promulgado.
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	Constituição Redação Final – Set. 1988 DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
	§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior, as alienações ou concessões de terras públicas para fins de reforma agrária. <i>(Ant: Sistematização Art.221; Centrão Art.219)</i>	
Art.221 - A política agrícola será planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, comercialização, armazenamento e transportes, levando em conta instrumentos creditícios e fiscais, bem como a prestação de assistência técnica e incentivo à tecnologia e à pesquisa, na forma da lei. Parágrafo 1: O plano nacional de desenvolvimento agrário, de execução plurianual, compatibilizará as ações de política agrícola, política agrária e reforma agrária. Parágrafo 2º: A política de participação de cooperativas em assentamentos rurais será definida em lei. Parágrafo 3º: Cumpre ao Poder Público promover políticas adequadas de estímulo, assistência técnica, extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo, colonização e crédito fundiário, bem como de desenvolvimento e financiamento para a atividade agropecuária, agroindustrial, pesqueira e florestal.	Art. 223 - Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos <i>(Ant: Sistematização Art.222; Centrão Art.220)</i> Parágrafo único: O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei. <i>(Ant: Sistematização Art.222; Centrão Art.220)</i>	Art. 189 - Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Parágrafo único - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei
Art. 222 – A lei regulará a aquisição ou arrecadamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.	Art. 224 - A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e fixará os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. <i>(Ant: Centrão Art.222; Emenda 2P0243; Emenda 2P0513)</i>	Art. 190 - A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional
Art. 223 – A lei estabelecerá a política habitacional para o trabalhador rural.	Art. 225 - O trabalhador ou trabalhadora não proprietário de imóvel rural ou urbano, que possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho, ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade <i>(Ant: Sistematização Art.227; Centrão Art.224)</i>	Art. 191 - Quem, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único – Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
Art. 224 – O trabalhador ou trabalhadora, não proprietário de imóvel rural ou urbano, que ocupe como seu por cinco anos ininterruptos, sem oposição, nem reconhecimento de domínio alheio, área de terra não superior a 50 hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família e tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita.		

Fonte: BRASIL. ANC. Emenda Substitutiva 2P02043-1, 13 jan. 1988; BRASIL. ANC. Ata da 264ª Seção da Assembleia Nacional Constituinte, 10 maio 1988; BRASIL. Projeto de Constituição “D” da Comissão de Redação, Set, 1988. Elaborado por: Alcione Talaska.



APÊNDICE D – Lista CPIs instaladas no período 1988 a 1993, com referência à questão agrária no Brasil

Requerimento	Autor(a)	Objetivo	Resumo da tramitação
Nº 228/1988	Senador Leite Chaves e outro(s)	Criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração dos conflitos de terra ocorrentes no país.	Arquivada ao final da legislatura
Nº 2/1991	Dep. Socorro Gomes (PCdoB/PA)	CPI destinada a investigar as origens, causas e consequências da violência no campo brasileiro	DCN-I, 15-3-1991, p. 2052, col. 3, concluiu os trabalhos pelo Projeto de Resolução no 85/1991 (DCN-I,19-5-1992, Supl.)
Nº 9/1991	Dep. Edmundo Galdino (PSDB/TO)	CPI com a finalidade de investigar crimes de “pistolagem” nas regiões Centro-Oeste e Norte, especialmente na chamada área do “Bico do Papagaio”	DCN-I, 9-5-1991, p. 5796, col. 3, concluiu os trabalhos pela apreciação do projeto de resolução que cria nova CPI para continuar as investigações.
Nº 52/1993	Dep. Raquel Cândido (PFL/RO)	CPI destinada a continuar as investigações de crimes de “pistolagem” nas regiões Centro-Oeste e Norte, especialmente na chamada área do “Bico do Papagaio”.	Concluiu os trabalhos pelo relatório final (DCN-I, 10-8-1994, Supl., vols. I a X).

Fonte: BRASIL. CDF. Comissões parlamentares de Inquérito: 1946 a 2002, 2006. Organizado por: Alcione Talaska.



APÊNDICE E – Emendas ao PL nº 11/1991

Proponente – Deputado:	Partido político	Profissão	Vinculo com Atividades Sindicais, Representativas de Classe e Associativas.	PL nº11-1991 CAPR Período 28/10 a 01/11/91 Total: 28	PL nº11-B 1991 CAPR Período 11 a 17/06/92 Total: 94	PL nº 11-C/91
Fettner Junior	PPR	Adm. de empresas; Agrônomo; Produtor Rural.	--	11	--	--
Paes Landim	PFL	Advogado; Professor;	Sindicato Rural de Uberlândia/MG; FA-EMG; CNA	11	--	--
Socorro Gomes	PCdoB	Professora.	Consultoria em Administração Municipal (CONAM/PA)	4	--	--
Luci Choinacki	PT/SC	Agricultora	--	2	4	--
Helio Rosas	PMDB	Professor; Empresário; Funcionário Público	--	--	5	--
Delcino Tavares	PST	Médico	--	--	2	--
Alcides Modesto	PT	Professor	STR	--	5	--
Adão Preto	PT	Agricultor	STR; MST; CUT.	--	4	--
Fabio Meirelles	PDS	F a z e n d e i r o ; Empresário Rural	Federação das Associações Rurais de SP; FAESP; CNA.	--	37	9
Ronaldo Caiado	PSD /PFL	Médico; Professor; Produtor Rural.	-	--	31	--
Pedro Tonelli	PT	Agricultor	CPT; Sindicato dos Pequenos Proprietários Rurais; CUT.	--	6	44
Amaury Muller	PDT	Economista; Jornalista	-	--	--	39
Cardoso Alves	PTB	Agricultor; Advogado	Sociedade Rural Brasileira (SRB).	--	--	6
Odelmo Leão	PRN	Bancário; Produtor Rural	Sindicato Rural de Uberlândia; FAEMG; CNA.	--	--	2
Eduardo Jorge	PT	Médico	--	--	--	6
Rubens Bueno	PSDB	Professor	Conselho Estadual do Trabalhador/PR	--	--	4
Antonio Morimoto	PMDB/ PTB/ PPR	Advogado; Professor.	Alto Conselho Agrícola de São Paulo; Federação de Agricultura/RO; CNA.	--	--	7
Jonas Pinheiro	PFL	Extensionista Rural; Médico Veterinário.	--	--	--	6
Abelardo Lupion	PRN/ PFL	Agropecuarista; Empresário	UDR.	--	--	18

Fonte: BRASIL. Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.



APÊNDICE F – Projetos de Lei pensados ao PL nº 11/1991.

PL nº	Autor do PL/ Partido Político (na época)	Profissão declarada	Ementa do PL
4795/1990	Sigmaringa Seixas/ PSDB-DF	Advogado.	Ajusta o Estatuto da Terra à Constituição Federal e dá outras providências.
130/1991	Nilson Gibson/ PMDB-PE	Professor	Regulamenta o artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal.
359/1991	Amaury Muller/ PDT-RS	Economista e jornalista	Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e dá outras providências.
450/1991	Amaury Muller/ PDT-RS	Economista e jornalista	Regulamenta o Art. 185 da Constituição Federal, que dispõe sobre a Pequena e Média Propriedade e a propriedade produtiva e da outras providências.
834/1991	Reditário Cassol/ PTB/PTR-RO	Agropecuarista e Industrial	Define a utilização dos títulos da dívida agrária e dá outras providências
835/1991	Reditário Cassol/ PTB/PTR-RO	Agropecuarista e Industrial	Regulamenta o artigo 125 da Constituição Federal, que dispõe sobre a função social da propriedade rural.
836/1991	Reditário Cassol/ PTB/PTR-RO	Agropecuarista e Industrial	Regulamenta o artigo 189 da Constituição Federal, que dispõe sobre a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária.
1495/1991	Giovanni Queiroz PDT-PA	Agropecuarista e Médico	Regula a aquisição e arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e dá outras providências.
882/1991	Freire Júnior/ PRN-GO	Agropecuarista e Economista	Define as propriedades pequenas e médias, nos termos do artigo 185, inciso I, da Constituição Federal.
883/1991	Freire Júnior/ PRN-GO	Agropecuarista e Economista	Define o tratamento especial a ser dado à propriedade produtiva, regulamentando o inciso II e o parágrafo único do artigo 185 da Constituição Federal.
2038/1991	Gilvan Borges / PMDB-DF	Sociólogo	Regulamenta a concessão, aquisição e arrendamento de propriedades rurais por pessoas físicas estrangeiras, exceto na faixa de fronteira.
2372/1991	Luiz Soyer/ PMDB-GO	Agropecuarista, Advogado e Comerciante	Define as dimensões das propriedades rurais indenidas a desapropriação, nos termos do artigo 185 da Constituição Federal.
1986/1991	Dep. Ronaldo Caiado/ PFL-GO	Médico, Profes- sor e Produtor Rural	Define a média e pequena propriedade, a função social da propriedade e o tratamento especial a ser dado a propriedade produtiva, regulamentando os artigos 185 e 186 da Constituição Federal.

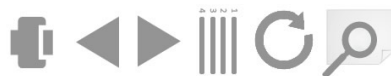
Fonte: BRASIL. Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.



APÊNDICE G – Lista com proposições normativas e legislativas importantes no processo de normatização dos conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira – pós-sanção da Lei Agrária.

(continua)

	Proposição/Leis/Decretos	Ementa	Situação
1993	Lei Complementar n. 76, 1993	Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.	Vigente, com alterações: Lei Complementar n.88/1996.
1996	Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996	Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.	Revogada.
1996	LEI COMPLEMENTAR Nº 88, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996	Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.	Não consta revogação expressa.
1996	LEI Nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996.	Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências	Não consta revogação expressa
1997	INSTRUÇÃO ESPECIAL/NR nº541, DE 26AGOST DE1997	Estabelece o Módulo fiscal para os Municípios	Vigente
1997	PL 4011/1997, ESPERIDIÃO AMIM - PPB/SC	Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências.	Arquivada
1998	Lei Complementar nº 93, de 04 de Fevereiro de 1998.	Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências.	Vigente
2000	PEC 287/2000 – Dep. Luci Choinacki (PT)	LIMITANDO AO MÁXIMO, TRINTA E CINCO MÓDULOS FISCAIS, NO CONJUNTO DAS ÁREAS QUE CUMPRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE SOB O DOMÍNIO DE UMA MESMA PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA ; ALTERNANDO A Constituição Federal de 1988.	Arquivada.
2000	PLP 167/2000 Xico Graziano - PSDB/SP	Institui o Novo Estatuto da Terra, que dispõe sobre a política fundiária e agrícola, e dá outras providências.	Arquivada
2001	PEC 438/2001 – Dep. Ademir Andrade (PSB)	Estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba	Transformada na Emenda Constitucional 81/2014
2001	PL 4857/2001 Autor Ricardo Ferraço - PSDB/ES	Acrescenta parágrafos ao art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.; Dispõe que o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será visto-riado nos três anos seguintes à desocupação do imóvel	Arquivada
2002	Instrução Normativa nº 10, de 18 de novembro de 2002 – INCRA.	Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração - GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.	Revogada.
2003	Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003 - INCRA	Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração - GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.	Vigente.
2003	PEC 122/2003 Autor Dr. Rodolfo Pereira - PDT/RR	Altera os arts. 92, 105, 108, 109 e 128, acrescenta a Seção V com os arts. 111-A, 112-A, 113-A e 114-A da Constituição Federal e os arts. 90, 91 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; revoga o inciso XI do art. 109 e o art. 126 da Constituição Federal, instituindo a Justiça Agrária.	Situação: Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
2003	PL 2131/2003 Autor Zé Geraldo - PT/PA	Revoga os §§ 6º, 7º, 8º e 9º do art. 2º e altera o art. 11 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.; Revoga dispositivos que proíbem a vistoria, avaliação ou desapropriação de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, dentre outros.	Arquivada



APÊNDICE G – Lista com proposições normativas e legislativas importantes no processo de normatização dos conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira – pós-sanção da Lei Agrária.

(continuação)

	Proposição/Leis/Decretos	Ementa	Situação
2004	PL 3.952/2004 - Assis Miguel do Couto (PT), Anselmo de Jesus Abreu (PT), Orlando Desconsi (PT) e outros.	Institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Transformado na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.
2004	PL 4059/2004 Autor Eduardo Valverde - PT/RO	Institui o Estatuto da Produção Agro-Silvo-Animal e Florestal na pequena e média propriedade e posse rural familiar e dá outras providências	Arquivada
2004	LEI Nº 10.990, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2004.	Altera o art. 25 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola.	Não consta revogação expressa
2005	Proposta de Portaria Interministerial para a atualização dos índices de produtividades dos imóveis rurais – INCRA/MDA, 2005.	Ajusta e fixa índices de rendimento que informam o conceito de produtividade.	Arquivada.
2005	PL 5.946/2005 – Dep. Adão Pretto (PT)	Modifica o art. 11 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.	Apensado ao PL 5422/2005
2005	PL 5422/2005, Lael Varella - PFL/MG	Dispõe sobre reajuste de parâmetros, índices e indicadores de produtividade para fins de Reforma Agrária.	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), desde 18/09/2013.
2005	SF PLS 202/2005 de 02/06/2005 Autor(a): Senadora Lúcia Vânia	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a fixação e o ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade	Aguardando incusão em “ordem do dia”, para votação, desde 07/04/2011.
2006	PL 7.113/2006 - Dep. João Alfredo (PSOL/CE): Sobre critérios para desapropriação – Art. 186 da CF e MP 2.183-56, conhecida como “MPAnti-invasão”	Altera e acresce dispositivos à Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. ; Estabelece critérios para desapropriação de terras rurais para reforma agrária, removendo os obstáculos jurídicos presentes na legislação atual. Revoga o artigo 2º-A da Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.	Arquivada
2006	PLP 363/2006 - Dep. João Alfredo (PSOL/CE)	Altera e acresce dispositivos à Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, e dá outras providências; Estabelece critérios para a tramitação de ação de desapropriação de imóveis rurais.	Arquivada
2006	LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.	Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Não consta revogação expressa
2007	LEI Nº 11.443, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.	Dá nova redação aos arts. 95 e 96 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra	Não consta revogação expressa
2007	LEI Nº 11.446, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.	Altera a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, dispondo sobre parcelamentos de imóveis rurais, destinados à agricultura familiar, promovidos pelo Poder Público	Não consta revogação expressa
2008	PEC 246/2008, Autor Sabino Castelo Branco - PTB/AM	Altera o Capítulo III da Constituição Federal, criando a Justiça Agrária nos termos que especifica e dá outras providências.	Apensada à PEC 122/2003
2009	PL 5665/2009, autor: Poder Executivo	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, e dá outras providências.	Transformado na Lei Ordinária 12188/2010
2010	LEI Nº 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010.	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.	Não consta revogação expressa



APÊNDICE G – Lista com proposições normativas e legislativas importantes no processo de normatização dos conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira – pós-sanção da Lei Agrária.

(conclusão)

	Proposição/Leis/Decretos	Ementa	Situação
2011	LEI Nº 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011.	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	Não consta revogação expressa
2014	LEI Nº 13.001, DE 20 JUNHO DE 2014.	Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que específica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências	Não consta revogação expressa
2014	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81, DE 5 DE JUNHO DE 2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. "Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei." (NR)	Vigente
2014	LEI COMPLEMENTAR Nº 145, DE 15 DE MAIO DE 2014 Origem: Legislativo	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.	Não consta revogação expressa.
2014	LEI Nº 13.014, DE 21 JULHO DE 2014.	Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar.	Não consta revogação expressa

Fonte: BRASIL, Portal da Legislação, 2014. Organizado por: Alcione Talaska.



APÊNDICE H – Lista dos latifúndios por dimensão, por municípios e microrregiões – 2014

(continua)

MUNICÍPIO	UF	MICRORREGIÃO	LATIFÚNDIOS	ÁREA (ha)	CRITÉRIO*
BRASÍLIA	DF	BRASÍLIA	12	71.563,0	MF
MANAUS	AM	MANAUS	6	100.140,6	A_MED, MF
SENA MADUREIRA	AC	SENA MADUREIRA	4	261.000,0	MF
SÃO PAULO	SP	SÃO PAULO	4	24.200,0	A_MED, MF
ÁGUA CLARA	MS	TRÊS LAGOAS	4	94.625,0	MF
LÁBREA	AM	PURUS	3	369.823,5	MF
CHAVES	PA	ARARI	3	191.760,2	MF
SÃO FÉLIX DO XINGU	PA	SÃO FÉLIX DO XINGU	3	326.012,6	MF
FEIJÓ	AC	TARAUACÁ	2	287.582,0	MF
ORIXIMINÁ	PA	ÓBIDOS	2	299.021,4	A_MED, MF
PORTEL	PA	PORTEL	2	124.971,3	MF
ITAITUBA	PA	ITAITUBA	2	303.210,0	MF
PARAGOMINAS	PA	PARAGOMINAS	2	73.134,0	MF
FORMOSA DO RIO PRETO	BA	BARREIRAS	2	103.767,0	MF
ITAGUAÇU DA BAHIA	BA	BARRA	2	173.653,0	MF
GENTIO DO OURO	BA	IRECÊ	2	44.634,9	A_MED
SÃO MATEUS	ES	SÃO MATEUS	2	27.923,5	MF
PEDRO DE TOLEDO	SP	ITANHAÉM	2	13.552,0	MF
ITAPECERICA DA SERRA	SP	ITAPECERICA DA SERRA	2	9.680,0	MF
CAMPO GRANDE	MS	CAMPO GRANDE	2	21.150,0	MF
RIBAS DO RIO PARDO	MS	TRÊS LAGOAS	2	75.058,1	MF
PONTA PORÃ	MS	DOURADOS	2	70.382,2	MF
COLNIZA	MT	ARIPUANÁ	2	151.714,0	MF
APIACÁS	MT	ALTA FLORESTA	2	346.053,0	A_MED, MF
SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA	MT	NORTE ARAGUAIA	2	140.106,9	MF
QUERÊNCIA	MT	CANARANA	2	225.824,6	MF
POCONÉ	MT	ALTO PANTANAL	2	157.924,6	MF
ITUIQUIRA	MT	RONDONÓPOLIS	2	139.330,9	MF
PORTO VELHO	RO	PORTO VELHO	1	36.772,0	MF
NOVA MAMORÉ	RO	PORTO VELHO	1	136.871,0	A_MED, MF
CUJUBIM	RO	PORTO VELHO	1	73.079,2	MF
GUAJARÁ-MIRIM	RO	GUAJARÁ-MIRIM	1	44.338,0	MF
TARAUACÁ	AC	TARAUACÁ	1	149.328,0	MF
MANOEL URBANO	AC	SENA MADUREIRA	1	190.210,0	MF
BRASILÉIA	AC	BRASILÉIA	1	64.936,0	MF
CARAUARI	AM	JURUÁ	1	912.963,0	A_MED, MF
SILVES	AM	ITACOATIARA	1	102.000,0	A_MED, MF
ITACOATIARA	AM	ITACOATIARA	1	80.729,4	MF
ITAPIRANGA	AM	ITACOATIARA	1	96.000,0	A_MED, MF
CAROEBE	RR	SUDESTE DE RORAIMA	1	612.896,0	A_MED, MF
GURUPÁ	PA	PORTEL	1	83.437,1	MF
CUMARÚ DO NORTE	PA	SÃO FÉLIX DO XINGU	1	73.919,3	MF
PARAUPEBAS	PA	PARAUPEBAS	1	411.948,8	A_MED, MF
SANTANA DO ARAGUAIA	PA	CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA	1	51.410,8	MF
PIUM	TO	RIO FORMOSO	1	60.054,4	MF



**APÊNDICE H – Lista dos latifúndios por dimensão, por municípios
e microrregiões – 2014**

(continuação)

MUNICÍPIO	UF	MICRORREGIÃO	LATIFÚNDIOS	ÁREA (ha)	CRITÉRIO*
GRAJAÚ	MA	ALTO MEARIM E GRAJAÚ	1	68.000,0	MF
MIRADOR	MA	CHAPADAS DO ALTO ITAPECURU	1	51.112,0	MF
SÃO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS	MA	CHAPADAS DAS MANGABEIRAS	1	77.888,0	MF
BAIXA GRANDE DO RIBEIRO	PI	ALTO PARNAÍBA PIAUIENSE	1	69.287,0	MF
URUÇUÍ	PI	ALTO PARNAÍBA PIAUIENSE	1	59.578,5	MF
BARREIRAS DO PIAUÍ	PI	ALTO MÉDIO GURGUÉIA	1	93.723,4	MF
CRISTINO CASTRO	PI	ALTO MÉDIO GURGUÉIA	1	142.425,8	MF
CURRAIS	PI	ALTO MÉDIO GURGUÉIA	1	65.274,9	MF
CANTO DO BURITI	PI	SÃO RAIMUNDO NONATO	1	577.882,6	A_MED, MF
PARNAGUÁ	PI	CHAPADAS DO EXTREMO SUL PIAUIENSE	1	49.615,7	MF
MORRO CABEÇA NO TEMPO	PI	CHAPADAS DO EXTREMO SUL PIAUIENSE	1	107.660,0	MF
ACARAÚ	CE	LITORAL DE CAMOCIM E ACARAÚ	1	643.200,0	A_MED
PEDRAS DE FOGO	PB	LITORAL SUL	1	7.603,5	MF
CAAPORÁ	PB	LITORAL SUL	1	6.641,9	MF
IGARASSU	PE	ITAMARACÁ	1	9.219,5	MF
BAIANÓPOLIS	BA	BARREIRAS	1	81.617,7	MF
COTEGIPE	BA	COTEGIPE	1	46.192,0	MF
SENTO SÉ	BA	JUAZEIRO	1	43.951,5	A_MED, MF
XIQUE-XIQUE	BA	BARRA	1	46.941,8	MF
BARRA	BA	BARRA	1	38.897,0	MF
PARATINGA	BA	BOM JESUS DA LAPA	1	142.000,0	A_MED, MF
NOVA SOURE	BA	RIBEIRA DO POMBAL	1	18.397,3	A_MED
MATA DE SÃO JOÃO	BA	CATU	1	4.873,7	MF
CAETITÉ	BA	GUANAMBI	1	256.777,0	A_MED
VÁRZEA DA PALMA	MG	PIRAPORA	1	72.815,3	MF
ESTRELA DO SUL	MG	PATROCÍNIO	1	28.534,5	MF
NOVA LIMA	MG	BELO HORIZONTE	1	9.211,7	MF
CARATINGA	MG	CARATINGA	1	15.095,9	MF
CONCEIÇÃO DA BARRA	ES	SÃO MATEUS	1	28.055,5	MF
LINHARES	ES	LINHARES	1	18.999,1	MF
ARACRUZ	RJ	LINHARES	1	42.028,7	A_MED, MF
CAMPOS DOS GOYTACAZES	RJ	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1	10.320,6	MF
NOVA FRIBURGO	RJ	NOVA FRIBURGO	1	12.690,4	MF
ITAGUAÍ	RJ	ITAGUAÍ	1	100.297,0	A_MED
PONTES GESTAL	SP	VOTUPORANGA	1	20.249,2	MF
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	SP	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	1	8.457,9	MF
LENÇÓIS PAULISTA	SP	BAURU	1	20.149,9	MF
AGUDOS	SP	BAURU	1	13.270,1	MF
BOTUCATU	SP	BOTUCATU	1	14.520,1	MF
MATÃO	SP	ARARAQUARA	1	14.169,7	MF
BOA ESPERANÇA DO SUL	SP	ARARAQUARA	1	10.319,9	MF
COSMÓPOLIS	SP	CAMPINAS	1	7.989,4	MF
TAPIRAÍ	SP	PIEDADE	1	10.385,4	MF
VOTORANTIM	SP	SOROCABA	1	7.475,3	MF
ELDORADO	SP	REGISTRO	1	30.000,0	MF
SANTANA DE PARNAÍBA	SP	OSASCO	1	7.260,0	MF
JUQUITIBA	SP	ITAPECERICA DA SERRA	1	4.780,9	MF



APÊNDICE H – Lista dos latifúndios por dimensão, por municípios e microrregiões – 2014

(conclusão)

MUNICÍPIO	UF	MICRORREGIÃO	LATIFÚNDIOS	ÁREA (ha)	CRITÉRIO*
EMBU-GUAÇU	SP	ITAPECERICA DA SERRA	1	4.840,0	MF
BIRITIBA-MIRIM	SP	MOGI DAS CRUZES	1	8.127,4	MF
MOGI DAS CRUZES	SP	MOGI DAS CRUZES	1	3.068,6	MF
CIANORTE	PR	CIANORTE	1	17.285,2	MF
PORECATU	PR	PORECATU	1	11.836,9	MF
ARAPOTI	PR	JAGUARIAÍVA	1	16.288,0	MF
SENGÉS	PR	JAGUARIAÍVA	1	25.854,7	MF
TERRA ROXA	PR	TOLEDO	1	204.200,0	A_MED, MF
QUEDAS DO IGUAÇU	PR	GUARAPUAVA	1	43.899,5	A_MED, MF
PRUDENTÓPOLIS	PR	PRUDENTÓPOLIS	1	24.200,0	MF
ITAPERUÇU	PR	CURITIBA	1	9.137,8	MF
MORRETES	PR	PARANAGUÁ	1	22.409,2	MF
VARGEM BONITA	SC	JOAÇABA	1	10.664,5	MF
CAMPO BELO DO SUL	SC	CAMPOS DE LAGES	1	16.960,8	MF
BARRA DO RIBEIRO	RS	CAMAQUÃ	1	10.153,7	MF
SÃO BORJA	RS	CAMPANHA OCIDENTAL	1	15.362,4	MF
CORUMBÁ	MS	BAIXO PANTANAL	1	88.439,2	MF
MIRANDA	MS	AQUIDAUANA	1	118.565,6	MF
CHAPADÃO DO SUL	MS	CASSILÂNDIA	1	31.163,0	MF
SANTA RITA DO PARDO	MS	TRÊS LAGOAS	1	30.767,3	MF
BELA VISTA	MS	BODOQUENA	1	34.640,1	MF
LAGUNA CARAPÁ	MS	DOURADOS	1	37.401,2	MF
RONDOLÂNDIA	MT	ARIPUANÃ	1	131.046,9	A_MED, MF
PARANAÍTA	MT	ALTA FLORESTA	1	60.283,9	MF
CAMPO NOVO DO PARECIS	MT	PARECIS	1	103.302,0	MF
NOVA MARINGÁ	MT	ARINOS	1	79.061,5	MF
JUARA	MT	ARINOS	1	63.120,4	MF
MARCELÂNDIA	MT	SINOP	1	71.052,9	MF
PARANATINGA	MT	PARANATINGA	1	89.090,4	MF
SANTA CRUZ DO XINGU	MT	NORTE ARAGUAIA	1	119.826,0	MF
SANTA TEREZINHA	MT	NORTE ARAGUAIA	1	66.382,5	MF
SANTO ANTÔNIO DO LEVERGER	MT	CUIABÁ	1	102.780,0	MF
CÁCERES	MT	ALTO PANTANAL	1	57.366,7	MF
SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	GO	SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	1	130.504,4	MF
ARUANÃ	GO	RIO VERMELHO	1	38.407,3	MF
NIQUELÂNDIA	GO	PORANGATU	1	235.568,0	A_MED
SERRANÓPOLIS	GO	SUDOESTE DE GOIÁS	1	35.000,0	MF
CHAPADÃO DO CÉU	GO	SUDOESTE DE GOIÁS	1	31.188,1	MF
ITARUMÃ	GO	QUIRINÓPOLIS	1	21.607,1	MF
TOTAL			182	12.845.381,8	

Fonte: INCRA. Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

*Critérios: MF= 600 x Módulo Fiscal; Área Média (A_MED)= 600x Área Média dos imóveis rurais na região



**Apêndice I – Lista das 100 microrregiões com maior número de latifúndios
por exploração em 2014 e área ocupada**

(continua)

Estado	Microrregião	Quantidade (und.)	Área (ha) ocupada
PA	ITAITUBA	2412	5645517,2
BA	BARREIRAS	1481	4177184,8
PA	ALTAMIRA	1378	3887049,1
TM	ARIPUANÃ	1012	4279904,2
PA	SÃO FÉLIX DO XINGU	962	3680830,6
TO	JALAPÃO	889	2049662,3
MT	NORTE ARAGUAIA	886	4614041,4
BA	SANTA MARIA DA VITÓRIA	803	2836773,9
PA	SANTARÉM	701	1708987,8
MT	PARECIS	700	2588851,2
MT	MÉDIO ARAGUAIA	673	2851599,8
MT	SINOP	664	2370121,1
BA	ILHÉUS-ITABUNA	627	425884,8
MT	ALTA FLORESTA	627	2602563,2
MT	PARANATINGA	610	2233541,7
GO	ENTORNO DE BRASÍLIA	609	743953,1
PA	PARAGOMINAS	601	1659051,5
MT	ARINOS	599	2383300,7
PA	TOMÉ-AÇU	576	1775726,0
TO	DIANÓPOLIS	576	1541370,7
PA	PORTEL	558	1715503,1
MT	CUIABÁ	518	1547682,2
MT	CANARANA	504	2111906,3
MG	BELO HORIZONTE	503	146439,0
PI	ALTO MÉDIO GURGUÉIA	499	2111294,4
MT	ALTO TELES PIRES	492	1882287,6
SP	REGISTRO	470	326172,4
SC	CAMPOS DE LAGES	466	261451,0
GO	SUDOESTE DE GOIÁS	464	762518,6
PI	ALTO PARNAÍBA PIAUIENSE	461	1721256,2
MT	COLÍDER	459	1547428,2
RO	VILHENA	450	843270,2
DF	BRASÍLIA	448	189386,7
MT	TESOURO	420	867001,7
MA	GERAIS DE BALSAS	419	1437847,4
MA	PINDARÉ	406	1005441,2
GO	CHAPADA DOS VEADEIROS	396	1212994,4
MT	ALTO PANTANAL	381	1740992,6
MT	ALTO GUAPORÉ	359	1170585,6
RR	BOA VISTA	353	745576,1
MS	ALTO TAQUARI	349	802349,9
MA	ALTO MEARIM E GRAJAÚ	347	1020340,9
MS	CAMPO GRANDE	347	362939,8
TO	MIRACEMA DO TOCANTINS	344	1019908,6
AM	MADEIRA	342	1182860,0
RR	NORDESTE DE RORAIMA	338	733125,6
MG	JANUÁRIA	335	999626,0
MG	PIRAPORA	308	1001349,4
MS	TRÊS LAGOAS	305	586068,6
MT	RONDONÓPOLIS	304	641551,0



Apêndice I – Lista das 100 microrregiões com maior número de latifúndios por exploração em 2014 e área ocupada

(conclusão)

Estado	Microrregião	Quantidade (und.)	Área (ha) ocupada
PA	GUAMÁ	300	895920,6
BA	JEQUIÉ	298	350714,6
BA	COTEGIPE	291	957884,2
MG	PARACATU	274	544976,1
MG	SETE LAGOAS	272	155578,9
SP	CAPÃO BONITO	272	173910,1
MT	TANGARÁ DA SERRA	272	946322,6
MG	UBERLÂNDIA	270	220772,4
PA	ALMEIRIM	267	819189,3
TO	ARAGUAÍNA	266	957681,3
PR	CURITIBA	264	175904,3
RS	CAMPANHA OCIDENTAL	264	244186,0
BA	PORTO SEGURO	262	263325,4
PI	TERESINA	258	172476,1
MA	GURUPI	256	842709,2
AM	PURUS	250	1397203,9
MS	BAIXO PANTANAL	248	1237122,8
RS	VACARIA	247	172639,7
MS	DOURADOS	247	302520,8
RO	PORTO VELHO	232	921998,7
PR	GUARAPUAVA	232	164818,7
GO	CERES	228	181880,1
SC	JOAÇABA	223	127625,6
AM	ITACOATIARA	222	1136064,3
MG	UNAÍ	221	478764,5
MG	UBERABA	221	158741,6
RS	PORTO ALEGRE	215	60034,0
BA	JUAZEIRO	214	675744,5
PI	CAMPO MAIOR	213	386250,6
BA	VITÓRIA DA CONQUISTA	211	213017,8
TO	RIO FORMOSO	209	543356,5
SP	BAURU	206	119665,1
BA	BARRA	204	878059,3
MT	ALTO ARAGUAIA	203	436913,0
MG	CURVELO	196	287827,0
GO	PORANGATU	190	346782,5
RR	CARACARAÍ	185	391557,7
BA	CATU	183	62214,1
SC	JOINVILLE	183	98353,5
PR	PARANAGUÁ	180	162779,9
TO	BICO DO PAPAGAIO	179	474508,8
PI	CHAPADAS DO EXTREMO SUL PIAUIENSE	179	597208,2
PR	TELÊMACO BORBA	178	157086,6
GO	QUIRINÓPOLIS	178	178342,3
TO	GURUPI	177	409143,5
GO	VÃO DO PARANÁ	175	516250,0
MG	GOVERNADOR VALADARES	173	127176,6
MG	MONTES CLAROS	172	234095,6
MA	BAIXADA MARANHENSE	170	359467,4
MA	CHAPADAS DO ALTO ITAPECURU	169	585505,9
RJ	CAMPOS DOS GOYTACAZES	169	73537,1



ANEXOS

ANEXO A – Quadro comparativo entre o Anteprojeto do Relator, o Substitutivo Rosa Prata e o Anteprojeto encaminhado à Comissão Economia pela Subcomissão VI-C da ANC.

(continua)

Anteprojeto do Relator Oswaldo Lima Filho – 11 maio 1987 (AR-SubCVI-C)	Anteprojeto Substitutivo Rosa Prata – 19 maio 1987 (AS-SubCVI-C)	Anteprojeto Aprovado - 24 maio 1987 (AA-SubCVI-C)
<p>Art. 1º - Ao direito de propriedade do imóvel: corresponde uma função social.</p> <p>§ 1º - o imóvel rural que não corresponder à obrigação social poderá ser arrecadado mediante a aplicação do instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante indenização paga em títulos.</p> <p>§ 2º A propriedade de imóvel rural corresponde a obrigação social quando simultaneamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) É racionalmente aproveitada; b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; c) Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção; d) Não excedo a área máxima prevista como limite regional. 	<p>Art. 1º - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social.</p> <p>Parágrafo Único – A função social da propriedade é cumprida quando:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) É racionalmente aproveitada; b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; c) Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; d) Propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem. 	<p>Art. 1º - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social.</p> <p>Parágrafo Único – A função social da propriedade é cumprida quando:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) É racionalmente aproveitada; b) Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; c) Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; d) Propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem.
<p>Art. 2º - A indenização referida no Art. 1º, § 1º, significa tornar sem dano a aquisição e os investimentos realizados pelo proprietário, seja à terra nua, seja de benfeitoria, com a dedução dos valores correspondentes à contribuição de melhoria e débitos com pessoas jurídicas de direito público.</p> <p>§ 1º - Os títulos da dívida agrária previstos no Art. 1º, § 1º, terão cláusula de correção monetária, serão resgatáveis no prazo de 20 anos em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo como meio de pagamento de 50% (cinquenta por cento) do imposto territorial rural, do preço de terras públicas e dos débitos de crédito rural oficial do expropriado.</p> <p>§ 2º - Decretada a desapropriação por interesse social, a União poderá ser imitada judicialmente na posse do imóvel, mediante o depósito do valor declarado para pagamento do imposto territorial rural, em títulos da dívida agrária, limitada à contestação a discutir o valor depositado pelo expropriante.</p> <p>§ 3º - A desapropriação de que trata esse artigo se aplicará tanto à terra nua, quanto às benfeitorias indenizáveis.</p>	<p>Art. 2º - Compete à União promover a desapropriação de propriedade territorial rural improdutiva, para fins de reforma agrária, em zonas prioritárias, mediante o pagamento prévio de justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis em até vinte anos, através de parcelas anuais, iguais e sucessivas; será sempre paga previamente, a preço justo, em dinheiro, a indenização das benfeitorias existentes nas áreas desapropriadas.</p> <p>Porque a desapropriação é um ato de justiça social; não é esbulho; não é expropriação, não é arrecadação.</p> <p>§ 1º - Lei ordinária definirá as zonas prioritárias, bem como os parâmetros de conceituação da propriedade improdutiva a que se refere este artigo. Disporá, também, sobre o processo de desapropriação assegurando plena defesa ao desapropriado em prazos compatíveis com a urgência da medida.</p> <p>§ 2º - A emissão de títulos da dívida agrária, para as finalidades previstas neste artigo, obedecerá a limites fixados anualmente em lei, por ocasião da aprovação do Orçamento da União.</p> <p>§ 3º - É assegurada a aceitação dos títulos a que se refere o presente artigo, a qualquer tempo, como meio de pagamento de qualquer tributo federal ou obrigações do expropriado para com a União ou outra utilização prevista em lei.</p> <p>§ 4º - Os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade objeto de desapropriação, nos termos do presente artigo.</p> <p>§ 5º - A desapropriação de que trata este artigo é competência exclusiva do Presidente da República.</p>	<p>Art. 2º – A Justiça Federal criará Varas Especiais para resolver conflitos fundiários nas regiões de tensão social.</p>



ANEXO A – Quadro comparativo entre o Anteprojeto do Relator, o Substitutivo Rosa Prata e o Anteprojeto encaminhado à Comissão Economia pela Subcomissão VI-C da ANC.

(continuação)

Anteprojeto do Relator Oswaldo Lima Filho – 11 maio 1987 (AR-SubCVI-C)	Anteprojeto Substitutivo Rosa Prata – 19 maio 1987 (AS-SubCVI-C)	Anteprojeto Aprovado - 24 maio 1987 (AA-SubCVI-C)
<p>Art. 3º - O imóvel rural desapropriado por interesse social, para fins de Reforma Agrária, será indenizado por valor que tenha como parâmetros os tributos honrados pelo proprietário.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva da União, e poderá ser delegada pelo Presidente da República.</p>	<p>Art. 3º - Lei ordinária disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para a aquisição por quem não seja proprietário, de até 100 (cem) hectares de terras públicas, desde que o pretendente as tenha tornado produtivas com seu trabalho e de sua família, e nelas tenha moradia e posse mansa e pacífica por 5 (cinco) anos ininterruptos.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – Dependerá de prévia aprovação do Senado Federal a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.</p>	<p align="center">--</p>
<p>Art. 4º - Ninguém poderá ser proprietário ou possuidor direta ou possuidor direta ou indiretamente, de imóvel rural de área contínua ou descontínua superior a cem (100) módulos rurais, ficando o excedente sujeito à desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária [...].</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – A área referida neste artigo será considerada pelo conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário no País.</p>	<p>Art. 4º - Compete ao Poder Executivo quando da concessão de incentivos fiscais a projetos agropecuários de abertura de novas fronteiras agrícolas, regulamentar a destinação de até 10% da área efetivamente utilizada, em proporção aos benefícios concedidos, para projetos de assentamento de pequenos agricultores.</p>	<p align="center">--</p>
<p>Art. 5º - Estão excluídos de desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, os imóveis pessoalmente explorados pelo proprietário com dimensão que não ultrapasse três (03) módulos rurais.</p> <p>§ 1º - É dever do Poder Público promover e criar as condições de acesso do trabalhador e da mulher à propriedade da terra, de preferência na região em que habitam.</p> <p>§ 2º - O Poder Público reconhece o direito à propriedade da terra agrícola na forma cooperativa, condominial, comunitária, associativa, individual ou mista.</p>	<p>Art. 5º - Lei complementar disporá sobre a política fundiária, considerando os seguintes instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Assentamento e colonização; b) Estímulos e imposições tributários; c) Crédito fundiário; e d) Desapropriação. 	<p align="center">--</p>
<p>Art. 6º - As terras públicas da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios somente serão transferidos a pessoas físicas brasileiras que se qualifiquem para o trabalho rural mediante concessão de direito real de uso da superfície, limitada a extensão a trinta (30) módulos rurais, excetuadas os casos de cooperativas de produção originadas do processo de Reforma Agrária.</p>	<p>Art. 6º - A atividade rural será regulada por Lei Agrícola Complementar, a ser promulgada no prazo máximo de um ano, e que lhe assegurará competitividade em relação aos demais setores da economia e garantia de tratamento equânime às diversas categorias de produtores rurais.</p> <p>§ 1º - A Lei Agrícola criará um Conselho de Política Agrícola, definindo sua composição e atribuição, e disporá sobre os instrumentos de política agrícola, bem como os critérios de sua aplicação, obedecendo aos seguintes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Abastecimento do mercado interno e suprimento do setor exportador; b) Elevação da renda líquida do homem do campo e sua justa distribuição; c) Promoção de capacidade de autofinanciamento do setor; d) Redução dos desníveis de renda intersetorial; e) Redução das disparidades de desenvolvimento regional; f) Dar suporte aos programas de reforma agrária; g) Programa de habitação que garanta dignidade de vida ao trabalhador rural, fixando-o a sua terra, preferencialmente em agrovilas. <p>§ 2º - A ação do Estado em apoio à atividade agrícola dará ênfase à aplicação dos seguintes instrumentos de política:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Preços de garantia; b) Crédito rural e agroindustrial; c) Seguro rural; d) Tributação; 	<p align="center">--</p>



ANEXO A – Quadro comparativo entre o Anteprojeto do Relator, o Substitutivo Rosa Prata e o Anteprojeto encaminhado à Comissão Economia pela Subcomissão VI-C da ANC.

(continuação)

Anteprojeto do Relator Oswaldo Lima Filho – 11 maio 1987 (AR-SubCVI-C)	Anteprojeto Substitutivo Rosa Prata – 19 maio 1987 (AS-SubCVI-C)	Anteprojeto Aprovado – 24 maio 1987 (AA-SubCVI-C)
	e) Estoques reguladores; f) Armazenagem e transporte; g) Regulação do mercado interno e comércio exterior; h) Apoio ao cooperativismo e associativismo; e i) Pesquisa, experimentação, assistência técnica e extensão rural.	
Art. 7º – Pessoas físicas estrangeiras não poderão possuir terras no País cujo somatório, ainda que por interposta pessoa, seja superior a três (03) módulos rurais. Parágrafo Único – Esta norma aplica-se às pessoas jurídicas cujo capital não pertença majoritariamente a brasileiros.	Art. 7º – A Justiça Federal criará Varas Especiais para resolver conflitos fundiários nas regiões de tensão social.	-
Art. 8º – Aos proprietários de imóveis rurais de área não excedente a três (03) módulos rurais que os cultivem, neles residam e não possuam outros imóveis rurais, e aos beneficiários da Reforma Agrária, serão assegurados, preferencialmente, crédito e assistência técnica. Parágrafo Único – É insuscetível de penhora a propriedade até o limite de três (03) módulos rurais, explorada diretamente pelo proprietário que nela reside e não possua outro imóvel rural. Nesse caso, a garantia pelas obrigações limitar-se-á à safra, aos animais e às máquinas.	-	-
Art. 9º - A desapropriação por utilidade pública dos imóveis rurais mencionados no Art. 8º poderá ser feita, de preferência, mediante permuta por área equivalente situada na região da obra motivadora da ação.	-	-
Art. 10º - A contribuição de melhoria será cobrada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas e terá por limite global o custo das obras, sendo exigida de cada contribuinte a estimativa legal do valor acrescido ao imóvel acrescido ao imóvel. § 1º - A contribuição de melhoria será lançada e cobrada nos dois anos subsequentes à conclusão da obra, sob pena de responsabilidade da autoridade executora. § 2º - O produto da arrecadação da contribuição de melhoria das obras realizadas pela União nas áreas de Reforma Agrária destinar-se-á ao Fundo Nacional de Reforma Agrária.	--	--
Art. 11º - O Poder Público poderá reconhecer a posse pacífica em imóveis rurais públicos, sob condições impostas ao beneficiário e em área que não exceda a três (03) módulos rurais.	--	--
Art. 12º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural, possuir como sua, por cinco (05) anos ininterruptos, sem justo título e com boa fé, área rural pública, particular ou devoluta, contínua, não excedente a três (03) módulos rurais e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada permanente, adquirir-lhe-á o domínio mediante sentença declaratória, que servirá de título para o registro imobiliário. Parágrafo Único – O brasileiro que, não sendo proprietário, ocupar por cinco (5) anos terras públicas e as tornar produtivas com seu trabalho e o de sua família, adquirir-lhe-á o domínio nas condições do artigo anterior.	--	--
Art. 13º – Aos beneficiários da distribuição de lotes pela Reforma Agrária serão conferidos títulos de domínio de inalienabilidade pelo prazo de vinte anos, sendo nulos os documentos de transferência do domínio antes desse prazo.	--	--
Art. 14º - A união e os Estados reconhecem a importância do crédito rural, da pesquisa, da assistência técnica agropecuária e do seguro agrícola, como formas de assegurar o bem estar da população e o desenvolvimento social e econômico do País. Os órgãos da União dirigentes da sua execução serão integrados por um (01) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e um (01) representante dos empresários agrícolas.	--	-



ANEXO A – Quadro comparativo entre o Anteprojeto do Relator, o Substitutivo Rosa Prata e o Anteprojeto encaminhado à Comissão Economia pela Subcomissão VI-C da ANC.

(conclusão)

Anteprojeto do Relator Oswaldo Lima Filho – 11 maio 1987 (AR-SubCVI-C)	Anteprojeto Substitutivo Rosa Prata – 19 maio 1987 (AS-SubCVI-C)	Anteprojeto Aprovado - 24 maio 1987 (AA-SubCVI-C)
Art. 15° - A política agrícola da União será estabelecida em Plano Quinquenal de Desenvolvimento Agrário, aprovado pelo Legislativo, e compreenderá: a) Preços mínimos justos e garantia previa de comercialização dos produtos agropecuários; b) Crédito rural, através da rede bancária oficial e de cooperativas para o custeio e investimento, devendo ser integral aos pequenos produtores rurais; c) Seguro agrícola para a cobertura dos prejuízos advindos de ocorrências que comprometam, no todo ou em parte, o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias; d) Assistência técnica, extensão rural e crédito orientados de preferência no sentido da melhoria de renda e bem estar dos pequenos agricultores, para diversificação de atividades produtoras e melhoria tecnológica; e) Fiscalização e controle da qualidade e dos preços dos insumos agropecuários; f) Armazenamento para os produtos agropecuários; g) O incentivo, o apoio e a isenção tributária às atividades cooperativistas, fundadas na gestão democrática e na ausência de fins lucrativos, na forma da lei.	--	--
Art. 16° - Toda importação de produtos agropecuários in-natura, exigirá previa autorização do Legislativo.	--	--
Art. 17° - Até que lei especial determine a forma de cálculo do Módulo Rural e defina a área geográfica das respectivas regiões, será utilizado o cálculo descrito no Art. 50, Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, com redação da Lei n° 6.746, de 10 de dezembro de 1979, e do Decreto n° 84.685, de 6 de maio de 1980.	--	--
Art. 18° - A receita da tributação fundiária rural deverá atender exclusivamente aos programas governamentais de desenvolvimento rural e aos processos de Reforma Agrária.	--	--
Art. 19 - Será constituído o Fundo Nacional da Reforma Agrária, com dotação mínima de 5% da receita prevista no Orçamento da União.	--	--
Art. 20 - Os proprietários de área superior a cem (100) módulos rurais só poderão obter crédito rural se promoverem a produção de alimentos básicos para o mercado interno, no mínimo, em dez por cento (10%) da área de sua propriedade.	--	--
Art. 21° - A União destinará trinta por cento (30%) dos recursos alocados para a construção de habitações ao meio rural.	--	--
Art. 22° - As residências dos trabalhadores nos assentamentos, promovidos pela União ou pelos Estados, serão construídas em núcleos comunitários.	--	--
Art. 23° - Fica criado o Departamento Nacional de Defesa do Solo e dos Recursos Naturais, com dotação de cinco por cento (5%) do orçamento do Ministério da Agricultura.	--	--
Art. 24° - O Ministério Público da União promoverá ação judicial de recuperação para apurar a legalidade das concessões de Terras Públicas de áreas superiores a dez mil hectares (10.000 ha). Declarada a nulidade do ato de concessão, as áreas recuperadas pela União passarão à disposição do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário.	--	--

Fonte: BRASIL. ANC. Relatório e Anteprojeto da Subcomissão VI-C, 08 maio 1987; BRASIL. ANC. Ata da reunião n° 19 da Subcomissão VI-C, 19 maio 1987; BRASIL. Ofício n° 17/1987 da Subcomissão VI-C, 24 maio 1987. Organizado por: Alcione Talaska.



ANEXO B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto Substitutivo preliminar, o Anteprojeto Substitutivo do Relator e o Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica - da questão agrária - na ANC

(continua)

Anteprojeto Substitutivo Preliminar do Relator Severo Gomes - 08 jun. 1987 (ASP-COE)	Anteprojeto Substitutivo do Relator Severo Gomes - 12 jun. 1987 (ASR-COE)	Anteprojeto Aprovado - 15 jun. 1987 (AA-COE)
DA QUESTÃO AGRÁRIA	DA QUESTÃO AGRÁRIA	DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA
<p>Art. 27º - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – A função social da propriedade é cumprida quando:</p> <ol style="list-style-type: none"> É racionalmente aproveitada; Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; Propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem. 	<p>Art. 32º - Ao direito de propriedade da terra corresponde uma função social.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – A função social é cumprida quando, simultaneamente, a propriedade:</p> <ol style="list-style-type: none"> É racionalmente aproveitada; Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; Observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; Favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem. 	<p>Art. 33º - É garantido o direito de propriedade de imóvel rural.</p> <p>§ 1º - o uso do imóvel rural deve cumprir função social;</p> <p>§ 2º - a função social é cumprida quando o imóvel:</p> <ol style="list-style-type: none"> É, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado; Conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; Observa as relações justas de trabalho; Propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem.
<p>Art. 28º - A lei disporá sobre a justa distribuição da propriedade rural.</p>	<p>Art. 33º - A lei disporá sobre a justa distribuição da propriedade rural e lhe fixará o limite regional.</p>	<p>Art. 34º - Compete a União promover a reforma agrária, pela desapropriação, por interesse social, da propriedade territorial rural improdutivo, em zonas prioritárias, mediante o pagamento de prévia e justa indenização.</p> <p>§ 1º - A indenização das terras nuas poderá ser paga em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis em até 20 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, acrescidas dos juros legais. A indenização das benfeitorias será sempre feita previamente em dinheiro.</p> <p>§ 2º - A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva do Presidente da República.</p> <p>§ 3º - A lei definirá as zonas prioritárias para a reforma agrária, os parâmetros de conceituação de propriedade improdutivo, bem como os módulos de exploração da terra.</p> <p>§ 4º - A emissão de títulos da dívida agrária para as finalidades previstas neste artigo obedecerá a limites fixados, anualmente, pela Lei Orçamentária.</p> <p>§ 5º - É assegurada a aceitação dos títulos da dívida agrária a que se refere este artigo, a qualquer tempo, como meio de pagamento de qualquer tributo federal, pelo seu portador ou obrigações do desapropriado com a União, bem como para qualquer outra finalidade estipulado em lei.</p> <p>§ 6º - A transferência da propriedade objeto de desapropriação, nos termos do presente artigo, não constitui fato gerador de tributo de qualquer natureza.</p>
<p>Art. 29º - Todo imóvel rural que não cumpra a sua função nos termos do parágrafo único do Art.27 fica sujeito à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante indenização.</p> <p>§ 1º - A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva da União, que poderá delegá-la por ato do Presidente da República.</p> <p>§ 2º - A indenização da terra desapropriada será feita em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, no prazo de até 20 anos, conforme dispuser a lei.</p> <p>§ 3º - As benfeitorias serão indenizadas em dinheiro.</p>	<p>Art. 34º - Quando a propriedade rural não cumprir sua função nos termos do parágrafo único do Art. 32 ficará sujeita a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante indenização.</p> <p>§ 1º - A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva da União, que poderá delegá-la por ato do Presidente da República.</p> <p>§ 2º - A indenização da terra desapropriada será feita em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, no prazo de até 20 anos.</p> <p>§ 3º - As benfeitorias serão indenizadas em dinheiro.</p>	<p>Art. 35º - A lei ordinária disporá, para eleito de reforma agrária, sobre processos administrativo e judicial de desapropriação por interesse social, assegurando ao desapropriado ampla defesa.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – O processo judicial terá uma vistoria prévia, de rito sumaríssimo, onde se decidirá o cabimento da desapropriação e o arbitramento de depósito prévio.</p>



ANEXO B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto Substitutivo preliminar, o Anteprojeto Substitutivo do Relator e o Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica - da questão agrária - na ANC
(continuação)

Anteprojeto Substitutivo Preliminar do Relator Severo Gomes - 08 jun. 1987 (ASP-COE)	Anteprojeto Substitutivo do Relator Severo Gomes - 12 jun. 1987 (ASR-COE)	Anteprojeto Aprovado - 15 jun. 1987 (AA-COE)
<p>Art. 30° - A declaração de um imóvel como de interesse para fins de reforma agrária opera automaticamente a imissão da União na posse do bem, permitindo o registro da propriedade.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – Fica assegurado ao antigo proprietário o direito de contestar o mérito da desapropriação. Se sentença transitada em julgado entender inexistente requisito necessário ao reconhecimento da gleba, como passível de desapropriação para fins de reforma agrária, esta será convertida em desapropriação cuja indenização será paga em dinheiro.</p>	<p>Art. 35° - A declaração de um imóvel como de interesse para fins de reforma agrária opera automaticamente a imissão da União na posse do bem, permitindo o registro da propriedade.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – Fica assegurado ao antigo proprietário o direito de contestar o mérito da desapropriação. Se sentença transitada em julgado entender inexistente requisito necessário ao reconhecimento da gleba, como passível de desapropriação para fins de reforma agrária, esta será convertida em desapropriação cuja indenização será paga em dinheiro.</p>	<p>Art. 36° - A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas federais, estaduais ou municipais, com área superior a 3.000 hectares, a uma só pessoa física ou jurídica, dependerá de aprovação pelo Senado Federal.</p>
<p>Art. 31° - Aos beneficiários de distribuições de lotes pela reforma agrária serão conferidos títulos de domínio, com ônus de inalienabilidade pelo prazo que a lei determinar.</p>	<p>Art. 36° - A execução de qualquer obra pública de vulto poderá ser precedida de desapropriação por interesse social das propriedades rurais por ela afetadas, para fins de reforma agrária.</p>	<p>Art. 37° – A Lei disporá sobre as condições de legitimação de posse e preferência para a aquisição, por quem não seja proprietário, de até 100 hectares de terras públicas, desde que o pretendente as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família e nelas tenha moradia e posse mansa e pacífica por cinco anos ininterruptos.</p>
<p>Art. 32° - A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas federais, estaduais ou municipais, com área superior a 500 hectares, a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária, dependerá de aprovação pelo Senado Federal.</p>	<p>Art. 37° - Aos beneficiários de distribuições de lotes pela reforma agrária serão conferidos títulos de domínio, com ônus de inalienabilidade pelo prazo que a lei determinar.</p>	<p>Art. 38° - Os beneficiários da distribuição de lotes pela reforma agrária receberão títulos de domínio, gravado com cláusula de inalienabilidade pelo prazo de 10 anos, permitida a transferência somente em casos de sucessão hereditária.</p>
<p>Art. 33° – A Lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse ou ocupação de até 150 hectares de terras públicas, estaduais ou municipais, para aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.</p>	<p>Art. 38° - Dependerá de aprovação pelo Senado Federal a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas federais, estaduais ou municipais, com área superior a 500 hectares, a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária.</p>	<p>Art. 39° - Compete ao Poder Executivo, quando da concessão de incentivos fiscais a projetos agropecuários de abertura de novas fronteiras agrícolas, exigir a destinação de até 10% da área efetivamente utilizada, para projetos de assentamento de pequenos agricultores.</p>
<p>Art. 34° – Todo aquele que, não sendo proprietário rural e nem urbano, ocupar, por cinco anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a 50 hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – O Ministério Público terá legitimação concorrente, nos termos da lei, para a ação fundada neste artigo.</p>	<p>Art. 39° – Nos projetos de reforma agrária, o assentamento das moradias deverá ser organizado de modo a configurar agrovilas que facilitem o gozo de comodidades essenciais.</p>	<p>Art. 40° - Os assentamentos do plano nacional de reforma agrária de preferência terão um centro urbano de comodidades comunitárias essenciais em forma de agrovila.</p>
<p>Art. 35° - A Justiça Federal criará Varas Especiais para dirimir conflitos fundiários.</p>	<p>Art.40° – A Lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse ou ocupação de até 150 hectares de terras públicas, estaduais ou municipais, para aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.</p>	<p>Art. 41° - A Justiça Federal criará Varas Especiais para dirimir questões fundiárias, na forma da lei.</p>
<p>Art. 36° - Fica revogado o Decreto-Lei nº 1.164, de 01/04/1971, e as terras de que trata reverterão, imediatamente, para o patrimônio dos Estados do qual foram excluídas.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – Fica assegurado o direito de propriedade sobre as terras que foram doadas individualmente para efeito de colonização e sobre as que, na data da promulgação desta constituição, estiverem devidamente transcritas no registro de imóveis.</p>	<p>Art. 41° – Todo aquele que, não sendo proprietário rural e nem urbano, ocupar, por cinco anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a 50 hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.</p> <p><u>Parágrafo Único</u> – O Ministério Público terá legitimação concorrente, nos termos da lei, para a ação fundada neste artigo.</p>	<p>Art. 42° - O Estado, reconhecendo a importância fundamental da agricultura, propiciará-lhe-á tratamento compatível com sua equiparação às demais atividades produtivas.</p> <p>§ 1° - Lei Agrícola, a ser promulgada no prazo de um ano, criará órgão planejador permanente de política agrícola e disporá sobre os objetivos e instrumentos da política agrícola aplicados à regularização das safras, suas comercialização ao abastecimento e mercado externo, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> Preços de garantia; Crédito rural e agroindústria; Seguro rural; Tributação;



ANEXO B – Quadro comparativo entre o Anteprojeto Substitutivo preliminar, o Anteprojeto Substitutivo do Relator e o Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica - da questão agrária - na ANC

(conclusão)

Anteprojeto Substitutivo Preliminar do Relator Severo Gomes - 08 jun. 1987 (ASP-COE)	Anteprojeto Substitutivo do Relator Severo Gomes - 12 jun. 1987 (ASR-COE)	Anteprojeto Aprovado - 15 jun. 1987 (AA-COE)
		e) Estoques reguladores; f) Armazenagem e transporte; g) Regulação do mercado e comércio exterior; h) Apoio ao cooperativismo e associativismo; i) Pesquisa, experimentação, assistência técnica e extensão rural; j) Eletrificação rural; k) Estímulo e regulamentação do setor pesqueiro através do Código Específico; l) Conservação do solo; m) Estimulo e apoio à irrigação. § 2º - A política agrícola estimulará o desenvolvimento do cooperativismo de produção e crédito. § 3º - A União, os Estados e os Municípios, devidamente articulados, promoverão a assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária e crédito rural, prioritariamente ao pequeno e médio produtor.
--	Art. 42º – A aquisição de imóveis rurais, por pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil, e por empresas estrangeiras, estará sujeita as condições, limitações e demais exigências previstas em lei.	Art. 43º – A lei estabelecerá política habitacional pra o trabalhador rural com o objetivo de garantir-lhe dignidade de vida e propiciar-lhe a fixação no meio onde vive.
--	Art. 43º - A Justiça Federal criará Varas Especiais para dirimir conflitos fundiários.	--
--	Art. 44º - Fica revogado o Decreto-Lei nº 1.164, de 01/04/1971, e as terras de que trata reverterão, imediatamente, para o patrimônio dos Estados do qual foram excluídas. <u>Parágrafo Único</u> – Fica assegurado o direito de propriedade sobre as terras que foram doadas individualmente para efeito de colonização e sobre as que, na data da promulgação desta constituição, estiverem devidamente transcritas no registro de imóveis.	--

BRASIL. ANC. Anteprojeto Substitutivo Preliminar da Comissão de Ordem Econômica, 8 jun. 1987; BRASIL. ANC. Anteprojeto Substitutivo (nova redação), 12 jun. 1987; BRASIL. ANC. Anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica, 15 jun. 1987. Organizado por: Alcione Talaska.



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continua)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
Art.1 - Esta Lei regulamenta e disciplina as disposições constitucionais relativas à Reforma Agrária, previstas no Capítulo 111, Título VII, da Constituição Federal.	Art.1 - Esta Lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo 111, Título VII, da Constituição Federal.	Art.1 - Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.	Art.1 Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federa
Art.2 - Compete à União, ou por delegação desta, aos Estados e ao Distrito Federal, desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária.	Art.2 - A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta Lei, respeitados os dispositivos constitucionais. § 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. § 2º Para fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação.	Art.2 - A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. § 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. § 2º Para fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação.	Art.2 A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. (Regulamento) §1 Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. §2 Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) §3 Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) §4 Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2 e 3 (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) §5 No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2 e 3 (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) §6 O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			<p>§7 Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§8 A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§9 Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>
<p>Art.3 - Considera-se imóvel rural o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrária, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.</p>	<p>Art.3 - A União poderá desapropriar, nos termos desta Lei, imóveis de propriedade de Estado, Município e Distrito Federal bem como os de suas entidades de administração indireta e os pertencentes às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas federais.</p> <p>§ 1º Será pressuposto do ato desapropriatório a autorização do Congresso Nacional.</p> <p>§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão receber delegação de competência da União para desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para fins de Reforma Agrária.</p>	<p>Art. 3º (Vetado)</p> <p>§ 1º (Vetado)</p> <p>§ 2º (Vetado)</p>	<p>Art.2-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
<p>Art.4 - A desapropriação por interesse social se aplica ao imóvel rural que não esteja cumprindo a função social, mediante prévia e justa indenização em Título da Dívida Agrária.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Os Títulos da Dívida Agrária, corrigidos monetariamente segundo índices oficiais divulgados pelo Poder Executivo, serão resgatáveis com prazo mínimo de 10 (dez) anos e máximo 20 (vinte) anos, a partir do segundo ano de sua emissão com percentual proporcional ao prazo de resgate, podendo ser utilizado para pagamento de até 50 (cinquenta) por cento do Imposto Territorial Rural.</p>	<p>Art.4 - Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:</p> <p>I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, ou agroindustrial;</p> <p>II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; b) explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, nas épocas de pico de demanda de mão de obra; c) que garanta a absorção de toda a mão-de-obra ativa do conjunto familiar, assegurando, ainda, a sua subsistência e o progresso social e econômico;</p> <p>III - Média Propriedade - o imóvel rural: a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; b) explorado, econômica e racionalmente, pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda permanente de terceiros.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.</p>	<p>Art.4 - Para os efeitos desta lei, conceituam-se:</p> <p>I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;</p> <p>II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;</p> <p>b) (Vetado)</p> <p>c) (Vetado)</p> <p>III - Média Propriedade - o imóvel rural:</p> <p>a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;</p> <p>b) (Vetado)</p> <p><u>Parágrafo único:</u> São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.</p>	<p>Art. 3 (Vetado)</p> <p>§ 1 (Vetado)</p> <p>§ 2 (Vetado)</p>
<p>Art.5 - Para os fins do art. 185 da Constituição Federal consideram-se:</p> <p>I - pequena propriedade, aquela cuja área total seja superior a 1 (um) módulo fiscal e inferior a 3 (três) módulos fiscais;</p> <p>II - média propriedade, aquela cuja área total, sendo superior à pequena propriedade, não ultrapasse os seguintes limites: a) na grande região Norte = 1.500 ha; b) na grande região Centro-Oeste = 1.000 ha; c) na grande região Nordeste = 500 ha; d) na grande região Sudeste = 500 ha; e) na grande região Sul = 500 ha.</p> <p>III - propriedade produtiva, aquela que seja explorada economicamente e racionalmente, segundo normas e requisitos de cumprimento da função social, definidos no art. 11, desta lei, e que não ultrapasse 60 (sessenta) módulos fiscais.</p> <p><u>Parágrafo 1º:</u> Para fins de qualificação da dimensão da propriedade, deve-se, em qualquer hipótese prevista nos incisos I, II e III deste artigo, somar-se a área dos imóveis de um mesmo proprietário, que os possua em seu próprio nome ou de interpostas pessoas.</p>	<p>Art.5 - A desapropriação por interesse social aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.</p> <p>§ 1º As benfeitorias úteis e indenizadas serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.</p> <p>§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:</p> <p>I - do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais;</p> <p>II - do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais;</p> <p>III - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais;</p>	<p>Art.5 - A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.</p> <p>§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.</p> <p>§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:</p> <p>I - do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais;</p> <p>II - do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais;</p>	<p>Art.4 Para os efeitos desta lei, conceituam-se:</p> <p>I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;</p> <p>II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:</p> <p>a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;</p> <p>b) (Vetado)</p> <p>c) (Vetado)</p> <p>III - Média Propriedade - o imóvel rural:</p> <p>a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;</p> <p>b) (Vetado)</p> <p><u>Parágrafo único.</u> São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
<p>Parágrafo 2º: Excetua-se da proibição, prevista no art. 185 da Constituição Federal: I - os imóveis localizados em áreas de manifesta tensão social; II nas regiões de seca, os imóveis com aguadas, açudes e nascentes; III - os imóveis cujo proprietário não tenha na agricultura a sua principal atividade.</p>	<p>IV - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.</p>	<p>III - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais;</p> <p>IV - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.</p>	
<p>Art. 6 - Considera-se minifúndio o imóvel rural com área total inferior a 1 (um) módulo fiscal, que nas condições de exploração da região em que se situe, seja insuficiente para o sustento de uma família com 4 (quatro) forças de trabalho.</p>	<p>Art. 6 - Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.</p> <p>§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.</p> <p>§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:</p> <p>I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Micro-Região Homogênea;</p> <p>II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Micro-Região Homogênea;</p> <p>III - a soma dos resultados obtidos na forma dos efetivamente o grau de incisos I e II deste artigo, dividida pela área utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina eficiência na exploração.</p> <p>§ 3º Consideram-se efetivamente utilizadas:</p> <p>I - as áreas plantadas com produtos vegetais;</p> <p>II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;</p> <p>III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Micro-Região Homogênea, e a legislação ambiental;</p>	<p>Art. 6 - Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.</p> <p>§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.</p> <p>§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:</p> <p>I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;</p> <p>II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;</p> <p>III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.</p> <p>§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:</p> <p>I - as áreas plantadas com produtos vegetais;</p> <p>II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;</p> <p>III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;</p>	<p>Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.</p> <p>§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.</p> <p>§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.</p> <p>§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:</p> <p>I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>II - imóveis com área superior a três mil hectares: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
	<p>IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;</p> <p>V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.</p> <p>§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.</p> <p>§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.</p> <p>§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.</p> <p>§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.</p> <p>§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.</p>	<p>IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;</p> <p>V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.</p> <p>§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.</p> <p>§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.</p> <p>§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.</p> <p>§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.</p> <p>§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.</p>	<p>a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>
<p>Art.7 - Considera-se latifúndio por exploração o imóvel rural com área total superior a da Média Propriedade e inferior a 60 (sessenta) módulos fiscais que não cumpra os requisitos relativos à Propriedade Produtiva.</p>	<p>Art.7 - Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:</p> <p>I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;</p> <p>II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;</p> <p>III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel esteja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;</p> <p>IV - haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social.</p>	<p>Art. 7 - Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:</p> <p>I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;</p> <p>II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;</p> <p>III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;</p> <p>IV - haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social.</p>	<p>Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.</p> <p>§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.</p> <p>§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:</p> <p>I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada. (continuação)

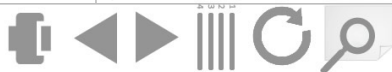
Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
	<p>Parágrafo único: Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização, e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.</p>	<p>Parágrafo único: Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.</p>	<p>II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;</p> <p>III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.</p> <p>§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:</p> <p>I - as áreas plantadas com produtos vegetais;</p> <p>II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;</p> <p>III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;</p> <p>IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;</p> <p>V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes</p> <p>V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. [Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001]</p> <p>§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.</p> <p>§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.</p> <p>§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.</p> <p>§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.</p> <p>§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

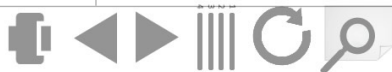
Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
<p>Art.8 - Considera-se latifúndio por dimensão imóvel rural com área total superior a 60 (sessenta) módulos fiscais.</p>	<p>Art.8 - Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:</p> <p>I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta ou a empresa sob seu controle;</p> <p>II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.</p>	<p>Art. 8 - Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:</p> <p>I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;</p> <p>II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.</p>	<p>Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:</p> <p>I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;</p> <p>II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;</p> <p>III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;</p> <p>IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p><u>Parágrafo único.</u> Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.</p>
<p>Art.9 - A desapropriação por utilidade pública de pequenas propriedades rurais poderá ser feita, se assim preferir o expropriado, mediante permuta por área equivalente em módulos fiscais preferencialmente situada na região de influência da obra motivadora da ação.</p>	<p>Art.9 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:</p> <p>I - aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho</p> <p>IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p> <p>§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.</p> <p>§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.</p> <p>§3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.</p>	<p>Art.9 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:</p> <p>I - aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p> <p>§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.</p> <p>§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.</p> <p>§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.</p>	<p>Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.</p> <p><u>Parágrafo único.</u> Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:</p> <p>I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;</p> <p>II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
	<p>§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.</p> <p>§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e que não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.</p> <p>§ 6º A constatação inequívoca, nos termos e condições previstos em lei, do emprego de trabalho escravo importará em confisco do imóvel.</p>	<p>§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.</p> <p>§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.</p> <p>§ 6º (Vetado.)</p>	
<p>Art.10 - Os limites fixados no art. 5 não se aplicam às regiões metropolitanas, às capitais dos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios cuja população residente seja superior a 200.000 (duzentos mil) habitantes.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Na hipótese prevista no caput deste artigo, considera-se pequena e média propriedade rural que não ultrapasse, respectivamente, de 20 (vinte) e 200 (duzentos) hectares.</p>	<p>Art.10 - Para efeito do que dispõe esta Lei consideram-se não aproveitáveis:</p> <p>I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;</p> <p>II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;</p> <p>III - as áreas sob efetiva exploração mineral;</p> <p>IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.</p>	<p>Art.10 - Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:</p> <p>I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;</p> <p>II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;</p> <p>III - as áreas sob efetiva exploração mineral;</p> <p>IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.</p>	<p>Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:</p> <p>I - aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p> <p>§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.</p> <p>§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.</p> <p>§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.</p> <p>§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.</p> <p>§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.</p> <p>§ 6º (Vetado.)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada. (continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
<p>Art.11 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo graus e critérios, estabelecidos nesta lei, aos seguintes requisitos:</p> <p>I - aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV - exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p> <p><u>Parágrafo 1º:</u> Considera-se racional e adequado o aproveitamento do imóvel rural cuja utilização corresponda a sua capacidade de uso e ao seu potencial agroeconômico, admitindo-se a existência de, no máximo, um quinto da área aproveitável não explorada.</p> <p><u>Parágrafo 2º:</u> A exploração desenvolvida no imóvel deve alcançar nível técnico que caracterize a utilização intensiva dos fatores de produção, respeitadas as peculiaridades regionais, com rendimento das culturas, da pecuária, da exploração vegetal e da exploração florestal, segundo parâmetros e índices a serem fixados em regulamento.</p> <p><u>Parágrafo 3º:</u> Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis que corresponda à vocação do uso da terra ou que a corrija técnica e economicamente para adaptá-la ao tipo de produção desejada.</p> <p><u>Parágrafo 4º:</u> A preservação do meio ambiente atenderá aos preceitos estabelecidos pela legislação própria obedecidas sempre as práticas de conservação do solo, água e dos demais recursos naturais.</p> <p><u>Parágrafo 5º:</u> As disposições que regulam as relações de trabalho incluem o respeito às leis trabalhistas e aquelas que regulam o uso temporário o da terra, sendo a infringência constatada em autuação pelo órgão público competente ou por decisão judicial.</p> <p><u>Parágrafo 6º:</u> A exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores deve prover as necessidades básicas dos que trabalham a terra, respeitar a segurança e a dignidade do trabalho, sem conflito ou tensão social.</p>	<p>Art.11 - Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.</p>	<p>Art.11 - Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.</p>	<p>Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:</p> <p>I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;</p> <p>II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;</p> <p>III - as áreas sob efetiva exploração mineral;</p> <p>IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
<p>Art.12 - Para os fins do artigo anterior, consideram-se:</p> <p>I – não aproveitáveis: a) as áreas ocupadas por construções e instalações; b) as áreas imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal; c) as áreas sob efetiva exploração mineral; d) as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação especial relativa à conservação dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;</p> <p>II - efetivamente utilizadas: a) as áreas plantadas com produtos vegetais; b) as áreas de pastagens nativas observados os (índices de lotação animal regionais, fixados pelo Poder Executivo; c) as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os (índices de rendimento regionais fixados pelo Poder Executivo; d) as áreas de exploração de floresta nativa de acordo com o plano de exploração aprovado pelo órgão federal de defesa do meio ambiente.</p>	<p>Art.12 - Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.</p> <p>§ 1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:</p> <p>I – valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;</p> <p>II - valor da terra nua, observados os seguintes aspectos: a) localização do imóvel; b) capacidade potencial da terra; c) dimensão do imóvel.</p> <p>§ 2º Os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua a serem indenizadas serão levantados junto às Prefeituras Municipais, órgãos estaduais encarregados de avaliação imobiliária, quando houver, Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, e através de pesquisa de mercado.</p>	<p>Art.12 - Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.</p> <p>§ 1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:</p> <p>I - valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;</p> <p>II - valor da terra nua, observados os seguintes aspectos:</p> <p>a) localização do imóvel;</p> <p>b) capacidade potencial da terra;</p> <p>c) dimensão do imóvel.</p> <p>§ 2º Os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua a serem indenizados serão levantados junto às Prefeituras Municipais, órgãos estaduais encarregados de avaliação imobiliária, quando houver, Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, e através de pesquisa de mercado.</p>	<p>Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>
<p>Art.13 - Os parâmetros, índices e indicadores necessários à definição da função social e da propriedade produtiva serão ajustados periodicamente de modo a acompanhar o desenvolvimento científico e tecnológico da agricultura.</p>	<p>Art.13 - As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.</p>	<p>Art.13 - As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.</p>	<p>Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>I - localização do imóvel; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>II - aptidão agrícola; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>III - dimensão do imóvel; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>IV - área ocupada e ancianidade das posses; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			<p>§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>
<p>Art.14 - Constituem casos de interesse social para fins de reforma agrária: a) o cumprimento da função social da propriedade; b) promoção da justa e adequada distribuição da propriedade da terra; c) a recuperação social e econômica de regiões; d) estímulo à pesquisa, experimentação, demonstração e assistência técnica; e) promoção de obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; f) criação de obras de proteção à fauna, à flora ou outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias; g) a prevenção e eliminação de tensão resultante da existência ou iminência de conflitos social no campo.</p>	<p>Art.14 - O expropriado permanecerá na posse do imóvel objeto da desapropriação até o trânsito em julgado da sentença proferida nos autos da ação de desapropriação.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Poderá o juiz conceder medida liminar de imissão de posse do imóvel ao expropriante, no caso de seu convencimento da urgência da medida requerida pela União.</p>	<p>Art. 14. (Vetado.)</p>	<p>Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.</p> <p>Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.</p>
<p>Art.15 - As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre:</p> <p>I - os minifúndios e latifúndios;</p> <p>II - as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;</p> <p>III - as áreas em que se desenvolvam atividades predatórias, recusando-se os proprietários a porem prática normas de conservação dos recursos naturais;</p> <p>IV - as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos;</p> <p>V - as áreas que apresentam elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;</p> <p>VI - as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo órgão executivo da Reforma Agrária comprovem não ser adequado a sua vocação de uso econômico.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Serão objeto de ação prioritária do Poder Público os imóveis localizados em áreas de tensão social.</p>	<p>Art.15 - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, os imóveis que tenham sido adquiridos por via judicial, para pagamento de dívida do anterior proprietário devedor, e que estejam sob o domínio temporário do credor.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Considera-se domínio temporário, para efeitos desta Lei, aquele em que o proprietário adquiriu o imóvel para posterior venda e realização de capital para ressarcimento de seu crédito junto ao anterior proprietário devedor, no prazo máximo de 3 (três) anos, a contar da tradição do imóvel.</p>	<p>Art. 15. (Vetado.)</p>	<p>Art. 14. (Vetado.)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
Art.16 - Reforma Agrária será realizada em áreas prioritárias estabelecidas em decreto do Poder Executivo, por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com específicos.	Art.16 - Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.	Art.16 - Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.	Art. 15. (Vetado.)
<p>Art. 17 - Nas ações de desapropriação por interesse social, considera-se justa indenização, o valor do imóvel declarado pelo proprietário para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural, se aceito pelo órgão executor da Reforma Agrária, ou o valor apurado em avaliação por este realizada, inclusive quando inexistir a declaração do valor pelo proprietário, levando-se em conta os seguintes critérios:</p> <p>I - o valor das benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas descontadas a depreciação pelo uso e estado de conservação atual;</p> <p>II - o valor fundiário do imóvel observadas as normas técnicas e os seguintes aspectos: a) a localização do imóvel; b) a capacidade de uso da terra; c) a dimensão do imóvel; d) os dados sobre preços de terra levantados por pesquisas de mercado, o valor fundiário declarado pelo seu titular para efeito de pagamento do ITR, bem como os preços de terra obtidos perante o Registro de Imóveis; e) a presença de posseiros e a existência de conflitos ou tensão social; f) o efeito rendimento econômico do imóvel, verificado nos 3 (três) anos agrícolas imediatamente anteriores.</p> <p>Parágrafo 1º: Consideram-se benfeitorias reprodutivas as culturas permanentes, as florestas plantadas e as pastagens artificiais, e benfeitorias não reprodutivas, as edificações e instalações úteis e necessárias.</p> <p>Parágrafo 2º - Os bens públicos insuscetíveis de apropriação e os legalmente inalienáveis não transferem valor ao imóvel para efeito de indenização.</p>	<p>Art. 17 - O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada.</p> <p>Parágrafo único: A desapropriação de imóveis rurais, em todo território nacional, que não atenderem à função social definida nesta Lei, obedecerá a uma ordem de prioridade, segundo o Grau de Utilização da Terra - GUT, de acordo com a seguinte escala:</p> <p>I - Imóveis com GUT entre 0% (zero por cento) e 20% (vinte por cento);</p> <p>II - Imóveis com GUT superior a 20% (vinte por cento) e inferior ou igual a 40% (quarenta por cento);</p> <p>III - Imóveis com GUT superior a 40% (quarenta por cento) e inferior ou igual a 60% (sessenta por cento);</p> <p>IV - Imóveis com GUT superior a 60% (sessenta por cento) e inferior ou igual a 80% (oitenta por cento)</p>	<p>Art. 17 - O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada.</p> <p>Parágrafo único. (Vetado.)</p>	<p>Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.</p>
<p>Art.18 - Para efeito de imissão de posse do imóvel desapropriado em nome da União, o órgão expropriante depositará em juízo o valor da propriedade, calculada na forma do artigo anterior.</p> <p>Parágrafo Único: O valor do depósito poderá ser corrigido monetariamente no período entre a data em que se efetuou o depósito Judicial e a data do trânsito em Julgado da ação de desapropriação.</p>	<p>Art.18 - A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.</p> <p>Parágrafo único: O órgão federal competente manterá atualizado cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.</p>	<p>Art.18 - A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.</p> <p>Parágrafo único: O órgão federal competente manterá atualizado cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.</p>	<p>Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			<p>II - os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)</p> <p>V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) Regulamento (Vide Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 2º Para a consolidação dos projetos de que trata o inciso V do caput, fica o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 3º Poderá ser contratada instituição financeira federal para a operacionalização da concessão referida no inciso V do caput, dispensada a licitação. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 4º As despesas relativas à concessão de crédito de que trata o inciso V do caput adequar-se-ão às disponibilidades orçamentárias e financeiras do órgão responsável pela execução do referido programa. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 5º O regulamento a que se refere o § 2º estabelecerá prazos, carências, termos, condições, rebates para liquidação e procedimentos simplificados para o cumprimento do disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>
<p>Art.19 - De toda decisão que fixar a indenização em quantia superior à oferta pelo órgão expropriante, haverá obrigatoriamente recurso de ofício para instância superior.</p>	<p>Art.19 - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:</p> <p>I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situa a sede do imóvel;</p>	<p>Art.19 - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:</p> <p>I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situa a sede do imóvel;</p>	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 1º Os títulos de domínios e a CDRU serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, observado o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
	<p>II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;</p> <p>III - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;</p> <p>IV - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;</p> <p>V - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.</p>	<p>II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;</p> <p>III - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;</p> <p>IV - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;</p> <p>V - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.</p> <p><u>Parágrafo único:</u> Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.</p>	<p>§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 4º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 5º O valor da alienação, na hipótese do beneficiário optar pelo título de domínio, será definido com base no valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre o qual poderão incidir redutores, rebates ou bônus de adimplência, estabelecidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 6º As condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento, não podendo ser superiores às condições estabelecidas para os financiamentos concedidos ao amparo da Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998, e alcançarão os títulos de domínio cujos prazos de carência ainda não expiraram. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 7º A alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 8º São considerados não reembolsáveis: (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>I - os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>II - aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>III - aos serviços de medição e demarcação topográficos. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 9º O título de domínio ou a CDRU de que trata o caput poderão ser concedidos aos beneficiários com o cumprimento das obrigações estabelecidas com fundamento no inciso V do art. 17 desta Lei e no regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			<p>§ 10. Falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 11. Os herdeiros ou legatários que adquirirem, por sucessão, a posse do imóvel não poderão fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>
<p>Art. 20 - Os bens expropriados, uma vez transcritos em nome da União, não poderão ser objeto de reivindicação ainda que fundada na nulidade da desapropriação.</p> <p>Parágrafo Único: Qualquer ação julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.</p>	<p>Art. 20 - Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta Lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.</p>	<p>Art. 20 - Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.</p>	<p>Art. 18-A. Os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 1º Fica autorizado o Incra, nos assentamentos com data de criação anterior ao período de 10 anos contados retroativamente a partir de 27 de dezembro de 2013, a conferir a CDRU ou título de domínio relativos às áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a concessão de uso, desde que observados os seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>I - observância dos limites de área estabelecidos no caput, por beneficiário; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>II - o beneficiário não possua outro imóvel a qualquer título; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>III - o beneficiário preencha os requisitos exigidos no art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>IV - o desmembramento ou remembramento seja anterior a 27 de dezembro de 2013. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 2º O beneficiário titulado nos termos do § 1º não fará jus aos créditos de instalação de que trata o art. 17 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>
<p>Art. 21 - A União poderá desapropriar por interesse social, imóvel rural pertencente a Estados, ao Distrito Federal e a Município.</p> <p>Parágrafo Único: Através de autorização legislativa, no âmbito estadual, distrital ou municipal, o imóvel poderá ser transferido à União através de doação, para fins de Reforma Agrária.</p>	<p>Art. 21 - Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.</p>	<p>Art. 21 - Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.</p>	<p>Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;</p> <p>II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			<p>III – aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)</p> <p>IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)</p> <p>V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)</p> <p>VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)</p> <p>Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.</p>
<p>Art. 22 - Os imóveis rurais sob domínio ou posse de pessoa jurídica, órgão ou entidade da administração federal centralizada ou descentralizada serão colocados à disposição do órgão executor da Reforma Agrária para implantação de projeto de assentamento, desde que, considerados de interesse para o programa de Reforma Agrária.</p>	<p>Art. 22 - Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.</p>	<p>Art. 22 Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.</p>	<p>Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição para-fiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.</p>
<p>Art.23 - Realizada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 5 (cinco) anos contados do registro do ato translativo no Registro de Imóveis, destinará a respectiva área aos beneficiários da Reforma Agrária, admitindo-se as formas individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.</p>	<p>Art.23 - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.</p> <p>§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da Lei referida no caput deste artigo.</p> <p>§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento, além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.</p>	<p>Art.23 - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.</p> <p>§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.</p> <p>§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.</p>	<p>Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>
<p>Art.24 - Consideram-se beneficiários da Reforma Agrária os proprietários, os parceiros, subparceiros, arrendatários, subarrendatários, posseiros, assalariados permanentes, ou temporários, agregados e demais categorias de trabalhadores rurais.</p>	<p>Art.24 - As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual.</p>	<p>Art.24 - As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual.</p>	<p>Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			<p>§ 1º Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de 10 (dez) anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a 2 (dois) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p> <p>§ 2º Ainda que feita pelos sucessores do titulado, a alienação de imóvel rural em desacordo com o § 1º é nula de pleno direito, devendo a área retornar ao domínio do Incra, não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>
<p>Art.25 - A distribuição da terra deverá ser feita a título de domínio ou de concessão de uso.</p> <p><u>Parágrafo 1º:</u> No primeiro caso do “caput” deste artigo, o beneficiário tornar-se-á proprietário pleno da área em que for assentado.</p> <p><u>Parágrafo 2º:</u> Em segundo caso, passará a ser titular do direito real de uso sobre o imóvel rural de propriedade da União, sujeitando-se aos preceitos aplicáveis a tal categoria jurídica.</p> <p><u>Parágrafo 3º:</u> Os títulos concedidos aos beneficiários da Reforma Agrária serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.</p> <p><u>Parágrafo 4º:</u> O disposto no “caput” deste artigo aplica-se à regularização das posses e destinação das terras devolutas incorporadas ao patrimônio da União, segundo regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo.</p>	<p>Art.25 - O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.</p> <p>§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.</p> <p>§2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.</p>	<p>Art.25 - O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária</p> <p>§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.</p> <p>§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.</p>	<p>Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.</p> <p>§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.</p> <p>§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.</p>
<p>Art.26 - As terras públicas e devolutas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios somente serão transferidos a pessoas físicas brasileiras que se qualifiquem para o trabalho rural, mediante a exploração direta com mão de obra familiar.</p>	<p>Art.26 - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa</p>	<p>Art.26 - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.</p>	<p>Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)</p>
<p>Art.27 - Aos beneficiários da Reforma Agrária será garantido o acesso aos instrumentos de Política Agrícola, necessários para garantir condições adequadas à produção e à consolidação dos assentamentos.</p>	<p>Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.</p> <p>§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.</p>



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(continuação)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
			§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.
Art.28 - Serão compatibilizadas as áreas de Reforma Agrária, de Política Agrícola, de Política Fundiária e de Preservação do meio ambiente.	Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.	Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.	Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.
Art.29 - O orçamento da União fixará anualmente o volume de Títulos da Dívida Agrária assim como os recursos destinados no exercício, ao atendimento do programa de Reforma Agrária. <u>Parágrafo 1º:</u> Os ministérios e órgãos vinculados, consignarão em seus orçamentos, as dotações necessárias à Execução da Reforma Agrária em suas respectivas áreas de ação. <u>Parágrafo 2º:</u> O órgão executor da Reforma Agrária encaminhará, anualmente, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementadas.	--	--	Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)
Art.30 - O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente uteis, de preferência na região por eles habitadas ou quando as circunstâncias urbanas ou regionais a aconselharem em zonas plenamente ajustadas.	--	--	Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art.31 - Poderão ser criadas nos Projetos de assentamentos, associações ou cooperativas integradas de Reforma Agrária, de natureza civil, mediante fornecimento de recursos financeiros pelo órgão fundiário, com a finalidade de industrializar, beneficiar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente. <u>Parágrafo Único:</u> É garantida a participação dos trabalhadores rurais em todas as instâncias de definição e implementação do Programa de Reforma Agrária, através de suas entidades representativas.	--	--	Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.
Art.32 - A aquisição ou arrendamento, por pessoa física ou jurídica estrangeira, de propriedade rural com área superior a 5 (cinco) módulos fiscais dependerá de prévia autorização do Presidente da República.	--	-	-
Art.33 - As operações de transferência de imóveis rurais desapropriados por interesse social, para fins de Reforma Agrária, serão isentos de impostos federais, estaduais e municipais.	--	--	--



ANEXO C – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 11/1991, o texto do PL nº 11-G/1991 aprovado pelo Congresso Nacional, o texto sancionado pela presidência da República e a Lei nº 8.629/1993 atualizada.

(conclusão)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº11 de 19/02/1991, autoria da Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro parlamentares.	Projeto de Lei nº11-G/1991, aprovado pelo Congresso Nacional em 27/01/1993 e enviado à sanção presidencial em 02/02/1993.	Lei 8.629 sancionada em 25/02/1993, pelo presidente Itamar Franco.	Lei 8.629/1993 atualizada. Incorporada modificações trazidas pela MP nº 2.183-56, de 2001, e Lei 13.001, de 2014.
Art.34 - O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, autarquia especial diretamente subordinada ao Presidente da República, será o órgão competente para promover e coordenar a execução da Reforma Agrária, observadas as normas gerais da presente lei e do seu regulamento.	--	--	--
Art.35 - O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a realização de estudos para o zoneamento do País em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária, visando a definir as zonas prioritárias de Reforma Agrária.	--	--	--
Art.36 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.	--	--	--

Fonte: BRASIL. Dossiê: Projeto de Lei nº 11/1991, 2014; BRASIL. Lei nº 8.629/1993. Organizado por: Alcione Talaska.



ANEXO D – Declaração de voto contrário do Dep. Ernesto Gadelha ao PL nº 11-D/1991, aprovado na Câmara dos Deputados em 26 de junho de 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente:

Quero declarar o meu voto contrário ao substitutivo do Projeto de Lei nº 11/91, para registro nos autos desta casa.

Diferente do projeto original nº 11/91, de autoria da Dep. Luca Chornaschi e outros, o projeto substitutivo não contempla a Reforma Agrária defendida pelos trabalhadores rurais e centrais sindicais. É fruto de um "amplo acordo" e logicamente é limitado. Não atinge o latifúndio e não acreditamos que resolva os conflitos no campo brasileiro. A luta pela Reforma Agrária vai continuar.

Sala das Sessões, 26 de junho de 1992

Dep. Ernesto Gadelha

GER 20 01, 0102, 1 - (ADPV1)



ANEXO E – Instrução Normativa INCRA nº 11/2003: Índices de rendimentos para os produtos agrícolas, para os produtos extrativos vegetais e florestais e para a produção pecuária.

TABELA Nº 1

ÍNDICES DE RENDIMENTO PARA PRODUTOS AGRÍCOLAS

(continua)

PRODUTOS	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTOS POR HECTARE
Abacate (frutos)	Todo País	Cento Frutos	300
Abacaxi (frutos)	Todo País	Cento Frutos	120
Agave ou Sisal (fibras)	Todo País	Ton.	0,70
Alfafa	Todo País	Ton.	6,00
Algodão Arbóreo (em caroço)	Norte/Nordeste	Ton.	0,20
	Restante do País	Ton.	0,60
Algodão Herbáceo (em caroço)	Norte/Nordeste	Ton.	0,30
	Sudeste (exceto SP)	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	1,20
Alho	Todo País	Ton.	3,00
Amendoim (em casca)	Norte/Nordeste	Ton.	1,00
	Restante do País	Ton.	1,50
Arroz de Sequeiro (em casca)	Sul	Ton.	1,30
	Restante do País	Ton.	0,90
Arroz de Várzea (em casca)	Rio Grande do Sul	Ton.	3,40
	Santa Catarina	Ton.	2,50
	Restante do País	Ton.	1,40
Banana	Todo País	Cachos	700
Batata Doce	Todo País	Ton.	6,00
Batata Inglesa	São Paulo	Ton.	12,00
	Minas Gerais/Paraná	Ton.	9,00
	Restante do País	Ton.	5,00
Cacau (em caroço)	Todo País	Ton.	0,70
Café (em coco)	Sul/Sudeste	Ton.	1,50
	Restante do País	Ton.	1,00
Caju (frutos)	Todo País	Cento Frutos	500
Cana de Açúcar	São Paulo/Paraná	Ton.	70,00
	Restante do País	Ton.	50,00
Cebola	Todo País	Ton.	7,00
Chá (em folha verde)	Todo País	Ton.	5,00
Côco da Bahia	Todo País	Cento Frutos	20
Fava	Todo País	Ton.	0,30
Feijão	Sul	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	0,30
Fumo (em folha seca)	Sul	Ton.	1,40
	Restante do País	Ton.	0,80



TABELA Nº 1

ÍNDICES DE RENDIMENTO PARA PRODUTOS AGRÍCOLAS

(conclusão)

PRODUTOS	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTOS POR HECTARE
Juta (fibras)	Todo País	Ton.	1,30
Laranja	Todo País	Cento Frutos	800
Limão	Todo País	Cento Frutos	1000
Linho (fibras)	Todo País	Ton.	0,60
Mamona (sementes)	Nordeste	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	1,20
Mandioca	Norte/Nordeste	Ton.	7,00
	Restante do País	Ton.	12,00
Manga	Todo País	Cento Frutos	500
Milho (em grão)	Sul/São Paulo	Ton.	1,90
	Norte/Nordeste	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	1,30
Pêssego	Todo País	Cento Frutos	600
Pimenta do Reino	Norte	Ton.	3,20
	Restante do País	Ton.	1,20
Soja (sementes)	Paraná/São Paulo	Ton.	1,90
	Sul (exceto PR)	Ton.	1,40
	Restante do País	Ton.	1,20
Tangerina	Todo País	Cento Frutos	700
Tomate	Sul/Sudeste	Ton.	30,00
	Restante do País	Ton.	20,00
Trigo (em grão)	Rio Grande do Sul	Ton.	0,80
	Restante do País	Ton.	1,00
Uva	Sul/São Paulo	Ton.	12,00
	Restante do País	Ton.	8,00



TABELA Nº2
ÍNDICES DE RENDIMENTOS PARA PRODUTOS EXTRATIVOS VEGETAIS E FLORESTAIS

PRODUTO	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTO POR HECTARE
Acácia Negra	Todo País	Ton.	8,00
Babaçu	Todo País	Ton.	0,10
Borracha Natural	Todo País	Quilo	2,00
Carnaúba (cera)	Todo País	Ton.	0,05
Castanha do Pará	Todo País	Quilo	20,00
Guaraná (sementes)	Todo País	Ton.	0,10
Madeira	Todo País	M ³	50,00

TABELA Nº3
ÍNDICES DE RENDIMENTOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS EXTRATIVOS VEGETAIS E FLORESTAIS

PRODUTO	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTOS MÍNIMOS POR HECTARE
Acácia Negra	Todo País	Ton.	3,00
Babaçu	Todo País	Ton.	0,03
Borracha Natural	Todo País	Quilo	1,00
Carnaúba (cera)	Todo País	Ton.	0,01
Castanha do Pará	Todo País	Quilo	5,00
Guaraná (sementes)	Todo País	Ton.	0,03
Madeira	Todo País	M ³	10,00

TABELA Nº4
ÍNDICES DE RENDIMENTO PARA PECUÁRIA

ZONA DE PECUÁRIA	ÍNDICE DE LOTAÇÃO Unidades Animais / Ha
1	1,20
2	0,80
3	0,46
4	0,23
5	0,13

TABELA Nº5
ÍNDICES DE RENDIMENTOS MÍNIMOS PARA PECUÁRIA

ZONA DE PECUÁRIA	ÍNDICE DE LOTAÇÃO Unidades Animais / Ha
1	0,60
2	0,46
3	0,33
4	0,16
5	0,10

TABELA N.º 6
FATORES DE CONVERSÃO DE CABEÇAS DO REBANHO PARA UNIDADES ANIMAIS - UA, SEGUNDO
A CATEGORIA ANIMAL

CATEGORIA ANIMAL	Número de Cabeças	Fator de Conversão (Sul, Sudeste e Centro-Oeste)*	Fator de Conversão (Norte)	Fator de Conversão (Nordeste) **	Número de Unidades Animais
Bovinos					
Touros (Reprodutor)		1,39	1,32	1,24	
Vacas 3 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Bois 3 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Bois de 2 a menos de 3 anos		0,75	0,69	0,63	
Novilhas de 2 a menos de 3 anos		0,75	0,69	0,63	
Bovinos de 1 a menos de 2 anos		0,50	0,47	0,42	
Bovinos menores de 1 ano		0,31	0,28	0,26	
Novilhos Precoces					
Novilhos precoces de 2 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Novilhas precoces de 2 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Novilhos precoces de 1 a menos de 2 anos		0,87	0,80	0,72	
Novilhas precoces de 1 a menos de 2 anos		0,87	0,80	0,72	
Bubalinos					
Bubalinos		1,25	1,15	1,05	
Outros					
Equinos		1,00	0,92	0,83	
Asininos		1,00	0,92	0,83	
Muare		1,00	0,92	0,83	
Ovinos		0,25	0,22	0,19	
Caprinos		0,25	0,22	0,19	

* Exceto regiões do Vale do Jequitinhonha e Pantanal do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, cujos fatores de conversão devem ser iguais aos do Nordeste

** Exceto para a região da Zona da Mata, cujos fatores devem ser iguais aos do Norte.

Fonte: INCRA. Instrução Normativa nº 11/2003.



ANEXO F – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 3.952/2004 e o texto da Lei nº 11.326/2006

(continua)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº 3.952/2004.	Lei nº 11.326/2006, atualizada
Ementa: Institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Ementa: Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Art. 1º - Esta Lei institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, estabelecendo seus conceitos, princípios e instrumentos.	Art. 1º Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Art. 2º - A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais será articulada, em todas as fases de sua formulação e implementação, com as políticas voltadas para a reforma agrária	Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.
Art. 3º -Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º -O disposto no inciso I deste artigo não se aplica quando tratar-se de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse a quatro módulos fiscais. § 2º - São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - agricultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e não explorem aquífero com lâmina d'água maior do que dois hectares; III - extrativistas que atendam simultaneamente os requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e falcadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente os requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.	Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. § 2º São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aquiculturas que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e falcadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente. V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011) VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011) § 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) § 4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)
Art. 4º - A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios: I - descentralização; II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;	Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios: I - descentralização; II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;



ANEXO F – Quadro comparativo entre o texto do PL nº 3.952/2004 e o texto da Lei nº 11.326/2006

(conclusão)

Proposição Inicial do Projeto de Lei nº3.952/2004.	Lei nº 11.326/2006, atualizada
Ementa: Institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Ementa: Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
III – equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.	III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.
Art. 5º -Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas: I - crédito e fundo de aval; II - infraestrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; V - comercialização; VI – seguro; VII - habitação; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; X - educação, capacitação e profissionalização; XI – negócios e serviços rurais não agrícolas; XII- agroindustrialização	Art. 5º Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas: I - crédito e fundo de aval; II - infraestrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; V - comercialização; VI - seguro; VII - habitação; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; X - educação, capacitação e profissionalização; XI - negócios e serviços rurais não agrícolas; XII - agroindustrialização.
Art. 6º -O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação.	Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação.
Art. 7º -Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Fonte: BRASIL, PL nº 3.952/2004; BRASIL, Lei nº 11.326/2006. Organizado por: Alcione Talaska.



