

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MONYELE CAMARGO GRACIANO**

**O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO E O PRECEITO**  
**CONSTITUCIONAL DE IGUALDADE: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA**  
**FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) NA CONCEPÇÃO DA**  
**POLÍTICA FUNDIÁRIA BRASILEIRA**

**SÃO CARLOS**  
**MAIO/2022**

MONYELE CAMARGO GRACIANO

**O processo decisório legislativo e o preceito constitucional de igualdade: uma análise da atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na concepção da Política Fundiária brasileira**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

**SÃO CARLOS**

**MAIO/2022**

Graciano, Monyele Camargo

O processo decisório legislativo e o preceito constitucional de igualdade: uma análise da atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na concepção da política fundiária brasileira / Monyele Camargo Graciano -- 2022.

214f.

Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Joelson Gonçalves de Carvalho Banca

Examinadora: Joelson Gonçalves de Carvalho,

Frederico Daia Firmiano, Sérgio Sauer, Gabriel Avila Casalecchi, Ricardo Serra Borsatto

Bibliografia

1. Grupo de interesse; Frente Parlamentar; Política Fundiária . I.

Graciano, Monyele Camargo. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325

MONYELE CAMARGO GRACIANO

**O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO E O PRECEITO  
CONSTITUCIONAL DE IGUALDADE: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA  
FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) NA CONCEPÇÃO DA  
POLÍTICA FUNDIÁRIA BRASILEIRA**

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho**

Orientador e Presidente da Banca

**Prof. Dr. Frederico Daia Firmiano**

Universidade do Estado de Minas

**Prof. Dr. Sérgio Sauer**

Universidade de Brasília

**Prof. Dr. Gabriel Avila Casalecchi**

Universidade Federal de São Carlos

**Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto**

Universidade Federal de São Carlos



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Monyele Camargo Graciano, realizada em 24/05/2022.

**Comissão Julgadora:**

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho (UFSCar)

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi (UFSCar)

Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto (UFSCar)

Prof. Dr. Frederico Daia Firmiano (IFMG)

Prof. Dr. Sérgio Sauer (UnB)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

## AGRADECIMENTOS

Em proêmio, agradeço a Deus pela vida e pelo sustento desde o primeiro momento e pela dádiva de ter chegado até aqui.

Ao Professor Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho, por quem tenho imensa admiração e gratidão, especialmente por sua acolhida e orientação. Agradeço ainda pelo incentivo e ensinamentos fundamentais para esta realização. E o que dizer da amizade? Somente obrigada.

Aos professores Dr. Frederico Daia Firmiano e Dr. Gabriel Ávila Casalecchi, que participaram da banca de qualificação deste trabalho, pelas importantes observações, sugestões e ensinamentos que proporcionaram a melhoria da pesquisa.

Aos professores Dr. Ricardo Serra Borsatto, Dr. Prof. Sérgio Sauer e, novamente, Dr. Frederico Daia Firmiano e Dr. Gabriel Ávila Casalecchi, que aceitaram compor a banca de defesa da tese.

Ao meu esposo Leandro, companheiro de uma vida, pela parceria incondicional nos momentos difíceis e exaustivos. Seu afeto e obstinação me incentivaram quando as forças ameaçavam se esvaír. Este trabalho não teria sido possível sem seu apoio, incentivo e conhecimento generosamente compartilhados ao longo desses anos.

Agradeço à minha família, em especial, minha mãe Sueli, meu pai Nilton, meu irmão Paulo Henrique e minha avó Marta, vocês são minha essência, me moldaram na simplicidade e na determinação, me mostraram o quanto é necessário ser forte para aguentar o suor da enxada e do pó da estrada. Aproveito para salientar o apoio que sempre recebi dos meus sogros, Luís e Maria, o carinho de vocês, por muitos momentos, tornaram a caminhada mais fácil.

Às amigas que o PPGPol me trouxe e que tanto me entregaram, em especial, Flávia Sanches de Carvalho, pelo carinho e generosidade e Maritza Acero, pela sua força e entusiasmo. E a todas agradeço pelos cafés e prosas e pelos ensinamentos. Levarei vocês para a vida!

Às amigas que por vezes me ouviram, da exaltação à lamúria, em especial, à Gabrielle Andrade, Anne Karoline Pinheiro e Anna Klaúdia Matias, pela paciência e afeto desmedido.

Aos companheiros e companheiras do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural (NuPER), pela acolhida, aprendizado e vivências, em especial, Bárbara El Khalil e Adriane Herrmann por todo afago dispensado durante minha morada em São Carlos.

À coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, professora Dra. Maria do Socorro Sousa Braga, aos professores que contribuíram para meu crescimento pessoal e profissional e ao secretário José Olímpio, pela presteza no apoio a esta pesquisa.

Finalmente, à CAPES que fomentou a possibilidade de dedicação com mais afinco a este trabalho.

*[...] Vocês se elegem e legislam, feito cínicos  
Em causa própria ou de empresa coligada  
O frigo, a multi de transgene e agentes químicos  
Que bancam cada deputado da bancada  
Até comunista cai no lobby antiecológico  
Do ruralista cujo clã é um grande clube  
Inclui até quem é racista e homofóbico  
Vocês abafam, mas tá tudo no YouTube  
Vocês que enxotam o que luta por justiça  
Vocês que oprimem quem produz e que preserva  
Vocês que pilham, assediam e cobiçam  
A terra indígena, o quilombo e a reserva  
Vocês que podam e que fodem e que ferram  
Quem represente pela frente uma barreira  
Seja o posseiro, o seringueiro ou o sem-terra  
O extrativista, o ambientalista ou a freira  
(Chico César, Reis do Agronegócio, 2015).*



## RESUMO

Esta pesquisa analisou de que forma o arcabouço legislativo pode garantir ou distorcer a aplicação do princípio constitucional da igualdade entre os indivíduos no decorrer do processo decisório legislativo da política fundiária. O texto constitucional de 1988 contempla os direitos e garantias que promovem o bem-estar de todos, sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade. Por sua vez, a participação política de grupos minoritários ainda não representa a realidade estrutural da sociedade brasileira, desse modo, empreendeu-se nesta pesquisa, uma verificação deste cenário em uma abordagem sobre a formulação da Política Fundiária brasileira, resultante do processo legal e, historicamente permeada por predileções de uma elite rural, que em 2008 se consolidou na Frente Parlamentar de Agropecuária (FPA), em detrimento dos direitos de outros envolvidos. Desse modo, esta pesquisa verificou como o arcabouço institucional legislativo pode garantir ou distorcer a aplicação do princípio constitucional da igualdade entre os indivíduos no decorrer de seu processo decisório, levando em consideração a atuação de grupos de interesse. Nesse sentido, a metodologia valeu-se da investigação das seguintes categorias de análise: i) estrutura do processo legislativo da política fundiária, a partir das tramitações no Congresso Nacional; ii) proposições legislativas que trataram de política fundiária rural entre 2008 e 2018, sob interesses da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA); iii) atuação dos integrantes da FPA no processo decisório da política fundiária. A partir dessas análises, compreendeu-se que a FPA consegue fomentar condições que viabilizam o êxito de suas demandas através do arranjo institucional legislativo, atuando na defesa de interesses setoriais e em posições estratégicas no processo decisório da política fundiária visando promover a defesa dos interesses ruralistas em prejuízo aos demais beneficiários de tal política.

**Palavras chaves:** Processo Decisório; Princípio da Igualdade; Frente Parlamentar da Agropecuária; Agronegócio; Política Fundiária.

## **ABSTRAT**

*This research refers to the analysis of the way in which a legislative framework can guarantee or distort the application of the constitutional principle of equality between individuals during the legislative decision-making process. The 1988 constitutional text contemplates the rights and guarantees that promote the well-being of all, without distinction of origin, race, sex, color, age. In turn, the political participation of minority groups still does not represent the structural reality of Brazilian society, thus, in this research, a verification of this scenario in an approach to the formulation of Brazilian land policy, resulting from the legal process and, historically permeated by the predilections of a rural elite, which in 2008 was consolidated in the Agricultural Parliamentary Front (FPA), to the detriment of the interests of others involved. Thus, the objective of this research was to verify how the legislative institutional framework can guarantee or distort the application of the constitutional principle of equality between individuals in the course of their decision-making process, taking into account the performance of interest groups. In this sense, the methodology was based on the investigation of the following categories of analysis: i) the structure of the land policy legislative process, based on the proceedings in the National Congress; ii) legislative proposals that dealt with rural land policy between 2008 and 2018, under the interests of the Agricultural Parliamentary Front (FPA); iii) the role of FPA members in the land policy decision-making process. From these analyses, it was possible to understand to what extent the FPA manages to foster conditions that enable the success of its demands through the legislative institutional arrangement, acting in the defense of sectoral interests and in strategic positions in the decision-making process of land policy aiming to promote the defense of rural interests to the detriment of the other beneficiaries of such a policy.*

**Key words:** *Decision-making process; Principle of Equality; Parliamentary Front of Agriculture; Agribusiness; Land Policy.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Etapas do processo legislativo .....	57
Figura 2 - Resumo Executivo da FPA sobre a proposta legislativa Projeto de Lei n. 735//2015 .....	135

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 -Estabelecimentos Rurais avaliados pelo Censo Agropecuário de 2017 .....	90
Tabela 2 - Percentual de área total dos estabelecimentos agropecuários por estratos e Índice de Gini de acordo com os Censos Agropecuários de 1995/1996, 2006 e 2017...	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Etapas e categorias de análise .....	24
Quadro 2 - Presidentes da CAPARD entre 2008 e 2018 e .....	109
Quadro 3 - Presidentes da CRA entre 2008 a 2018 e conexões com a FPA.....	111
Quadro 4 - Quantidade de proposições iniciadas por membros da FPA sobre a Política fundiária entre 2008 e 2018 .....	112
Quadro 5 - Quantidade de proposições que contaram com relatoria de membros da FPA sobre a política fundiária entre 2008 e 2018.....	114
Quadro 6 - Resultado dos pleitos das proposições que contaram com a orientação da FPA .....	147

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proposições legislativas investigadas sobre política fundiária entre .....	118
Gráfico 2 - Número de proposições legislativas iniciadas entre 2008 e 2018 sobre a política fundiária.....	125
Gráfico 3 - Origem das propostas legislativas iniciadas entre 2008 e 2018 sobre a política fundiária.....	129
Gráfico 4 - Número de proposições legislativas apresentadas por cada partido político sobre a política fundiária entre 2008 e 2018.....	130
Gráfico 5 - Situação das proposições legislativas analisadas .....	131
Gráfico 6 - Temas das proposições sobre a política fundiária que contaram com orientação da FPA após 2012.....	137
Gráfico 7 - Temas das proposições que versaram sobre a política fundiária sem orientação da FPA após 2012.....	139
Gráfico 8 - Temas das proposições que versaram sobre a política fundiária sem orientação da FPA antes de 2012 .....	141
Gráfico 9 - Objetivos das proposições com orientação da FPA .....	143
Gráfico 10 - Teor das orientações disponibilizadas pelas FPA.....	145

## LISTA DE SIGLAS

ABAG Associação Brasileira de Agronegócio  
AIB - Ação Integralista Brasileira  
ANL - Aliança Nacional Libertadora (ANL)  
ABCZ - Associação Brasileira de Criadores de Gado Zebu  
CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural  
CAI's - Complexos Agroindustriais  
CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias  
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
CFT - Comissão de Finanças e Tributação  
CINDRA - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia  
CDRU - Concessão do Direito Real de Uso  
CF - Constituição da República Federativa do Brasil  
CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária  
DEM - Democratas  
FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária  
FUNAI - Fundação Nacional do Índio  
IPA - Instituto Pensar Agropecuária  
MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
MP/MPV - Medida Provisória  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil  
PCB - Partido Comunista  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PDC - Projeto de Decreto Legislativo  
PDS - Projeto de Decreto Legislativo do Senado  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PHS - Partido Humanista da Solidariedade  
PL / PLS - Projeto de Lei

PL - Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PP – Progressista

PR - Partido da República

PODE – Podemos

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

RICDs - Regimentos Internos da Câmara dos Deputados

SNA - Sociedade Nacional da Agricultura

STF – Superior Tribunal Federal

SRA - Sociedade Rural Brasileira

SRB - Sociedade Rural Brasileira

UDR - União Democrática Ruralista

PLV - Projeto de Lei de Conversão

PLP - Projeto de Lei Complementar



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Desenvolvimento da pesquisa: organização e caminhos metodológicos .....	22
2 ESTADO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CONFLUÊNCIA E CONFLITUALIDADE NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.....	28
2.1 Estado, Constitucionalismo e o Princípio da Igualdade .....	28
2.2 Representação Política e Instituições .....	40
3 O ARCABOUÇO LEGISLATIVO BRASILEIRO E A PARIDADE DE FORÇAS NO PROCESSO DECISÓRIO.....	51
4 QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICA FUNDIÁRIA: A CONFORMAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO .....	68
4.1 Apropriação privada, concentrada e legitimada no Brasil agrário-exportador (1500- 1930).....	68
4.2 Capitalismo e a modernização conservadora do espaço rural no Brasil (1930 – 1980) .....	79
4.4 Atores e sujeitos da arena da política fundiária .....	92
5 O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO E AS CONTRADIÇÕES NO PRECEITO CONSTITUCIONAL DE IGUALDADE: A ATUAÇÃO DA FPA NA CONCEPÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA BRASILEIRA .....	100
5.1 Análise da estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária.....	102
5.1.1 Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas .....	102
5.1.2 Posições-Chave ocupadas pelos membros nas comissões permanentes temáticas: posições fixas - presidência e vice-presidência e posições variáveis – propositura, relatoria e relatoria avulsa.....	107
5.2 Proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).....	116
5.2.1 Proposições legislativas investigadas sobre a Política Fundiária entre 2008 e 2018 .....	117
5.2.2 Temáticas de interesse da FPA e orientação das proposições legislativas.....	134
5.3 Atuação dos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no processo decisório da política fundiária, identificando as tomadas de posição.....	142
5.3.1 Objetivos das proposições legislativas .....	142
5.3.2 Orientação da FPA por categoria/objetivo das proposições .....	145
5.3.3 Resultado dos pleitos legislativos em dois grupos a saber: os que tiveram orientação da FPA no processo decisório os que não contaram com tal orientação.....	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	153
REFERÊNCIAS .....	157



## INTRODUÇÃO

O processo decisório legislativo é permeado por sujeitos diversos que interagem entre si, tendo como atores relevantes grupos que representam interesses específicos. Nesse sentido, esta pesquisa tem como objeto a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), sendo analisada à luz da literatura sobre grupos de interesse, em especial, sua influência no processo decisório da política fundiária rural no Brasil. Tal política encontra amparo no texto constitucional de 1988, que por sua vez também traz a ampla tutela do Estado a todos os sujeitos por ela afetados, tendo de atender demandas de grupos sociais que podem surgir em sentido oposto aos interesses dos indivíduos representados pela FPA.

O Estado de Direito é consubstanciado pelo seu texto constitucional, documento máximo a organizar e delimitar seus poderes. A Carta Magna brasileira preconiza em seu artigo 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido por meio de representantes eleitos ou de forma direta (BRASIL, 2012). Este cânone é o princípio vital do que ficou conhecido como Estado Democrático de Direito, assim, a vontade do povo representada pelos políticos eleitos tornou-se o cerne da democracia. A Constituição Federal de 1988 regula as formas de exercício do poder, os meios de organização e sustentação do próprio Estado, sendo ainda provedora de garantias e liberdades individuais, que por sua vez servem ao funcionamento de um sistema democrático.

A Constituição Federal ficou conhecida, à época de seu advento, como a “Constituição Cidadã”, fazendo *jus* a esse título pelo fato de ter como característica basilar em sua redação, especial atenção aos direitos amplos dos cidadãos, sejam eles direitos individuais, difusos, coletivos e de minorias sociais, expressos no artigo 5º, *caput*, nos seguintes termos: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” (BRASIL, 2012, p. 13).

Destarte, distinções de raça, sexo, aspectos culturais e socioeconômicos de toda ordem não podem condicionar o acesso dos cidadãos, tampouco o amparo legislativo, caso existam tais diferenças na sociedade, necessitam correção dentro do mecanismo estatal legislador, garantindo a promoção da universalidade e isonomia dos direitos ao conjunto de pessoas. Nesse sentido, tais preceitos constitucionais devem dar o tom da

atuação estatal via políticas públicas amparadas em um arcabouço institucional legislativo<sup>1</sup> apropriado.

Dessa maneira, dentre as políticas públicas tuteladas no texto constitucional tem-se a política fundiária brasileira, que consiste na regulação do direito de posse da terra aos seus detentores, que dispõem do compromisso de utilizá-la de modo adequado. Com efeito, tal intervenção do Estado tem como escopo, além da regularidade do direito de propriedade, promover o acesso à terra aos indivíduos que objetivam se instalar e produzir naquele quinhão, bem como proteger o território dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais<sup>2</sup> (FERREIRA, 1998).

Assim, a política fundiária consiste principalmente na legitimação do domínio e da posse territorial da terra. Essa ação de Estado vai além de um instrumento de regularização das áreas de produção agrícola, pois objetiva-se também o desenvolvimento econômico, a proteção e conservação do meio ambiente e a melhoria das condições de vida e renda das populações residentes em áreas rurais (COSTA, 2012).

Para tanto, a política fundiária encontra-se tutelada em diferentes trechos do texto constitucional, notadamente no Título VII, Capítulo III, que aborda a política agrícola e fundiária, acolhendo agricultores (familiares ou não). Em outros pontos do texto, encontra-se disciplinada a proteção constitucional ao território dos povos indígenas<sup>3</sup>, dos quilombolas<sup>4</sup> e das demais populações e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, mesmo com amparo no texto constitucional, a política fundiária rural, em tempos pretéritos foi acometida em sua história por entraves no processo de democratização da posse e da propriedade de terras, legitimados principalmente pelos instrumentos jurídicos instituídos no país que configuraram a estrutura fundiária brasileira contemporânea. Essa estrutura ganha outros contornos a partir da intensificação dos conflitos rurais e sociais após a implantação de um novo modelo de produção agrícola

---

<sup>1</sup> Nesta formulação compreende-se o arcabouço legislativo como o conjunto normativo, estabelecido a partir das deliberações parlamentares em sistemas democráticos que orienta a conduta humana em sociedade, condicionando o comportamento das pessoas ao regramento instituído, com intuito de garantir, em tese, a pacificação social.

<sup>2</sup> Segundo o Decreto nº 6.040/ 2007, artigo 3º, inciso I, os povos e comunidades tradicionais (PCTs) são aqueles grupos culturalmente diversificados, que desenvolveram formas próprias de arranjo social e que estão inseridos em territórios tradicionalmente ocupados. A exemplificar estão entre os PCTs os povos indígenas, os quilombolas, os extrativistas, os ribeirinhos, entre outros.

<sup>3</sup> A proteção constitucional aos povos indígenas encontra-se prevista nos seguintes artigos: 215, §1º; 216, II; 231 e 232.

<sup>4</sup> A Carta Magna tutela os direitos dos povos quilombolas nos artigos 215, §1º e 216, §5.

conhecido como Revolução Verde <sup>5</sup>. Tal modelo consistiu em um movimento internacional que visava fomentar a modernização no campo em países periféricos, introduzindo novas tecnologias no processo produtivo agrícola. Essas inovações inicialmente foram criadas e disseminadas por grupos multinacionais detentores de capital que posteriormente foram financiadas pelo Estado no caso brasileiro, que destinou por meio de políticas públicas crédito subsidiado e seguro rural àqueles que tivessem condições de oferecer garantias pecuniárias em contrapartida, privilegiando invariavelmente os grandes proprietários de terra.

Desse modo, o crédito rural tornou-se um instrumento vital para a consolidação de uma agricultura moderna e capitalista no território brasileiro, financiando a aquisição de insumos e máquinas, em sua maioria importados, dado o estágio incipiente da indústria nacional. Além do benefício ao capital internacional, esse modelo de fomento favoreceu o latifúndio que alinhado a grupos econômicos externos, pactuaram pela manutenção da estrutura fundiária historicamente marcada pela desigualdade que permeou também o acesso ao financiamento produtivo promovido pelo Estado e condicionou a própria permanência de agricultores descapitalizados na terra em contato com grandes produtores em situações de concorrência (CARVALHO; BEZERRA, 2016).

Segundo Mendonça (1997), esse cenário fortaleceu no Brasil um movimento político de organização de interesses de determinadas frações da elite rural, representadas tanto na sociedade civil quanto na arena política, culminando em um grupo conhecido como ruralistas, que foi amplamente beneficiado pelos resultados exitosos do processo de modernização agrícola. A ascensão ruralista representada principalmente pela União Democrática Ruralista (UDR)<sup>6</sup>, proporcionou o espraiamento de suas influências no meio social, econômico e político, desse modo, o reflexo de tal articulação pode ser percebido nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a partir de propostas legislativas que trataram da tutela do direito de propriedade, em especial dos grandes proprietários rurais.

Para além desse cenário, os debates da Constituinte de 1987 ficaram marcados pela visibilidade dos movimentos sociais que lutavam pelo acesso à terra e por reforma

---

<sup>5</sup> “A chamada Revolução Verde foi um programa que tinha como objetivo explícito contribuir para o aumento da produção e produtividade agrícola no mundo, através do desenvolvimento de experiências no campo da genética vegetal para a criação e multiplicação de sementes adequadas às condições dos diferentes solos e climas e resistentes às doenças e pragas, bem como da descoberta e aplicação de técnicas agrícolas ou tratamentos culturais mais modernos e eficientes” (BRUM, 1987, p. 44).

<sup>6</sup> A discussão histórica-conceitual sobre a UDR é realizada adiante neste trabalho.

agrária e, também por grupos contrários a essas mudanças no campo. Desta feita, em ambiente de aspirações democráticas, o aumento das manifestações em torno da redemocratização da terra provocou a intensificação da repressão aos sujeitos que questionavam o *status quo* da estrutura fundiária, sendo o período de maior incidência de conflitos e mortes no meio rural brasileiro desde o fim da ditadura (CARVALHO 2012; CARVALHO; BEZERRA NETO, 2016).

Esse cenário conflituoso é resultado em grande parte das ações violentas praticadas pela UDR na defesa dos interesses atinentes ao direito de propriedade e à produção agrícola, em oposição aos movimentos sociais que buscavam o acesso mais democrático e justo à terra. Contudo, apesar da concepção negativa atribuída à UDR, em virtude do modo agressivo de atuação, tal associação obteve apoio e alinhamento com diversos colaboradores representantes do setor, em muitos casos, membros da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB), que ganhou robustez até se consolidar em uma frente parlamentar informalmente constituída em 2002, sendo chamada Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária (LIMA, 2017).

Em 2005, o Ato da Mesa nº 69 da Câmara dos Deputados instituiu o registro formal das frentes parlamentares, concebendo-as como associações suprapartidárias constituídas com, pelo menos, um terço dos membros do Poder Legislativo Federal. As frentes parlamentares têm como propósito a defesa e a articulação de demandas específicas de seus grupos, essas associações buscam seu fortalecimento por meio de afinidades regionais, corporativas e de interesses organizados (CORADINI, 2008).

Logo, como resultado do ato constituidor das frentes parlamentares, tem-se a institucionalização e a formalização da FPA em 2008, popularmente conhecida como Bancada Ruralista, que consistiu na associação de parlamentares com confluência para a defesa dos interesses do agronegócio. A frente detém natureza mista, ou seja, é composta por deputados e senadores provenientes de diversos partidos que buscam defender assuntos ou temas específicos, voltados principalmente para o desenvolvimento da agropecuária, da política fundiária e da cadeia produtiva envolvida pelo agronegócio.

A FPA conta com parlamentares alinhados ao espectro de centro-direita em sua maioria, tais indivíduos visam criar um espaço para a disseminação do *lobby* agrícola, com especial atenção para produção em larga escala, voltada para exportação e patrocinada por grupos econômicos transnacionais que norteiam o segmento. Para orientar sua interlocução no parlamento, a FPA fundou o Instituto Pensar Agropecuária

(IPA), entidade mantida principalmente por organizações econômicas e/ou empresariais<sup>7</sup> que atuam no setor agrícola. O *modus operandi* do IPA, bem como sua estrutura, é sustentado através de recursos mantidos por corporações empresariais e, também por parlamentares (SILVA, 2014; FILHO, 2017). Cumpre salientar que até o ano 2019 a entidade não possuía divulgação aparente ou documentos oficiais disponibilizados.

Segundo Mancuso (2007), os grupos buscam participar de espaços que deem visibilidade e que possam facilitar o envolvimento dos seus membros junto aos tomadores de decisão, principalmente no tocante às proposições legislativas que envolvam seus interesses. Nessa perspectiva, comissões permanentes temáticas das Casas legislativas constituem canais relevantes para a atuação dos parlamentares. A FPA possui representação em todas as comissões permanentes, tendo maior ênfase nas comissões temáticas que tratam da questão fundiária no Senado Federal e na Câmara dos Deputados (FILHO, 2017).

Salisbury (1977) afirma que grupo de interesse consiste em uma associação de indivíduos que tem como propósito a consecução de medidas que possibilitam influenciar as decisões governamentais em alinhamento com suas aspirações. No caso específico da atuação da FPA, a política fundiária rural é orientada pelas predileções das organizações empresariais atuantes no setor agrícola através da representação realizada pela frente parlamentar, um evidente grupo de interesse que subordina outros grupos sociais às preferências do segmento, a partir de sua organização amparada por seu poderio econômico, contrariando a universalidade e isonomia dos direitos constitucionais nesse aspecto.

Segundo Gussi (2009) não há problemas entre a existência de grupos de interesses e a busca do bem comum por parte do Estado. Todavia, a partir do momento que esses grupos penetram a vida política de forma institucional, ocorre uma perda recíproca em ambas as realidades, haja vista que o Parlamento não deve, em tese, tornar-se um *locus* de debate de questões meramente corporativas, mas sim garantir o atendimento democrático aos preceitos constitucionais. Nesse caso, observando o *modus operandi* da FPA percebe-se que, de forma dissonante com as previsões da Carta Magna, uma frente parlamentar pode estar intrinsecamente cingida nas casas do Poder Legislativo, utilizando-se de subterfúgios jurídicos e políticos na promoção de suas predileções.

---

<sup>7</sup> O IPA conta com 40 entidades, em sua maioria, são empresárias do setor agrícola, pode-se citar dentre elas, APROSOJA (Associação Brasileira dos Produtores de Soja), Abag (Associação Brasileira do Agronegócio), SRB (Sociedade Rural Brasileira), dentre outras. (FILHO, 2017).

De acordo com Mazoni e Fachin (2015), em virtude da multiplicidade de interesses díspares, o debate público deveria ser resguardado como forma de garantir a democracia, assegurando aos cidadãos o direito de interagir e influir nas decisões políticas de forma eficaz, afastando das elites políticas o monopólio desse espaço. Destarte, a instrumentalização jurídica do acesso e do atendimento aos interesses e direitos dos cidadãos nas decisões sociais significativas devem ser garantidos em virtude do cunho democrático que as deliberações políticas carecem, respeitando o preceito pétreo da Constituição Federal de que todos os brasileiros são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Entretanto, a mera previsão legal do tratamento igualitário dos indivíduos pode não consagrar o efetivo cumprimento desse direito, pois existem duas condições que modulam sua exequibilidade: a primeira refere-se a interpretação e compreensão do operador do direito, ou seja, a aplicação da norma ao caso concreto depende do entendimento de um juiz. A segunda, diz respeito à ênfase do direito à igualdade que recai também sobre o legislador que elabora as normas, devendo ser claras e condizentes com os diversos fatos e sujeitos jurídicos, restando aos juízes somente aplicá-las, sem estabelecer discriminações que não estejam convencionadas em lei (MAUÉS, 2019).

Nesse sentido, a consubstanciação do direito de igualdade e sua efetiva aplicação dependem essencialmente dos requisitos utilizados na sua formulação. Sendo assim, no contexto brasileiro, em virtude da atuação dos grupos de interesses na consecução das normas e conseqüentemente no amparo destas às políticas públicas, pode existir constrangimento ou distorção da igualdade no tratamento dos indivíduos, fomentando os privilégios de determinadas categorias, que por sua vez acentuam as desigualdades.

Diante disso, na medida em que há certo nível de compreensão sobre a existência e consolidação dos direitos fundamentais, tem-se a consagração dos ditames da democracia, pois tais direitos podem ser considerados de forma ampla como pressupostos, garantias e instrumentos do princípio democrático da autodeterminação dos povos mediante o reconhecimento do direito de igualdade, de oportunidades e, também de proteção da lei em um espaço de liberdade e direito à participação no processo político. Dessa forma, é importante reconhecer a função exercida pelos direitos fundamentais em um regime democrático como referência para a garantia das minorias em oposição aos possíveis desvios conduzidos pela maioria que ocupa as posições de poder (SARLET, 2010). No mesmo sentido, Canotilho (2003) defende que a democracia enquanto processo dinâmico não pode se compadecer de compreensões estáticas, sendo um processo de



continuidade transpessoal, não podendo ser orientada a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas ou grupos.

A partir dos conceitos até aqui mobilizados neste trabalho, tem-se a seguinte hipótese de pesquisa: o arcabouço institucional legislativo brasileiro favorece a atuação de grupos de interesse que debilitam ou distorcem no interior do seu processo decisório o preceito constitucional de igualdade entre os cidadãos, constringendo uma possível paridade de forças políticas entre as categorias sociais, a depender da origem do interesse envolvido e da conformação social e econômica desigual.

Nesse sentido, sob tal hipótese, esta pesquisa tem como objetivo geral verificar como o arcabouço institucional legislativo pode garantir ou distorcer a aplicação do princípio constitucional da igualdade entre os indivíduos no decorrer de seu processo decisório, levando em consideração a atuação de grupos de interesse.

Para tanto, especificamente pretende-se: i) analisar a estrutura do processo legislativo da política fundiária, a partir das tramitações no Congresso Nacional; ii) analisar as proposições legislativas que trataram de política fundiária rural entre 2008 e 2018, sob interesses da FPA; iii) investigar a atuação dos integrantes da FPA no processo decisório da política fundiária. A partir dessas análises, espera-se compreender em que medida a FPA consegue fomentar condições privilegiadas no seio do aparelho institucional, atuando de acordo com interesses setoriais e em locais estratégicos para o êxito de suas demandas em política fundiária e, como tal ocupação encontra fluidez nas estruturas legislativas para o atingimento de objetivos alinhados aos interesses ruralistas em um cenário de prejuízo aos demais beneficiários de tal política.

### **1.1 Desenvolvimento da pesquisa: organização e caminhos metodológicos**

No atendimento dos objetivos de pesquisa, inicialmente, foram tomados referenciais que constituíram o aporte teórico e estruturação conceitual deste trabalho.

Em um primeiro momento são apresentados e discutidos os fundamentos de Estado, a forma de representação política e o papel das instituições nos sistemas democráticos. Em seguida, na particularidade do cenário brasileiro, tem-se uma análise sobre o arcabouço institucional e a disposição de forças políticas no ambiente do processo decisório legislativo que, por sua vez, envolve a trajetória da concepção de políticas fundiárias numa conformação do espaço socioterritorial brasileiro dela resultante, sendo

esta última abordagem disposta no fechamento do referencial teórico a suportar o objeto de pesquisa.

Na especificidade de verificação da hipótese, foi estruturada uma análise empírica de caráter qualitativo a partir de dados organizados conforme disposição metodológica discutida adiante. A utilização de abordagem qualitativa neste trabalho proporciona a análise da dinâmica das relações sociopolíticas a partir de dados não necessariamente quantificáveis. Para fins desta formulação, pretendeu-se a compreensão de fenômenos observáveis: ações registradas de indivíduos agrupados em seu contexto político, podendo ser utilizados simultaneamente um ou mais instrumentos de coleta de dados com a finalidade de dar resposta à questão de pesquisa. Nesse sentido, não se exclui a possibilidade de recorrer a dados e análises quantitativas que permitam, em campo amostral, a mensuração de opiniões e ações/reações reiteradas em um dado universo empírico.

Nessa perspectiva, realizou-se pesquisas bibliográficas e documentais nos registros internos das casas do Congresso Nacional, bem como a busca de dados em estudos pretéritos sobre o arcabouço institucional legislativo brasileiro em diferentes abordagens. Ademais, examinou-se as regras de funcionamento e condução do processo legislativo no Brasil para a identificação de elementos ou condições que indicassem a distorção do princípio constitucional da igualdade entre os cidadãos no ambiente de concepção, discussão e instrumentalização das leis que formatam a política fundiária.

Tais dados possibilitaram a construção de categorias de análise com escopo definido, amparadas em variáveis analíticas. Essas categorias constituíram também, ao mesmo passo, as etapas protocolares de pesquisa, permitindo a partir do objeto e do referencial teórico, uma organização de pontos de partida para a operacionalização da análise empírica, com espaço para que as variáveis pudessem ter sua relevância confirmada ou mesmo ressignificada com o aprofundamento das análises.

Desse modo, o protocolo de pesquisa contou com as seguintes etapas:

- 1 – Análise da estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária;
- 2- Análise das proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da FPA e,
- 3 – Análise da atuação dos membros da FPA no processo decisório da política fundiária, identificando tomadas de posição.

No quadro a seguir tem-se o detalhamento das categorias de análise, seu escopo na coleta de dados e respectivas variáveis analíticas, assim selecionadas de acordo com a

possibilidade de observação e potencial explicativo para o campo amostral de cada uma das etapas de pesquisa.

Quadro 1- Etapas e categorias de análise

Categoria de análise	Escopo	Variáveis analíticas
1 - Estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária	Analisar o arranjo institucional legislativo e posições-chave ocupadas pelos membros da FPA nas comissões permanentes temáticas.	<b>1.1</b> - Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas; <b>1.2</b> - Posições-chave ocupadas pelos membros nas comissões permanentes temáticas - posições fixas: presidência e vice-presidência e posições variáveis: propositura; relatoria e relatoria avulsa.
2 - Proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da FPA.	Mapear e qualificar as proposições legislativas que versaram sobre a política fundiária rural entre 2008 e 2018, verificando seu alinhamento às predileções da FPA.	<b>2.1</b> - Proposições legislativas investigadas sobre a política fundiária entre 2008 e 2018; <b>2.2</b> - Temáticas de interesse da FPA e orientação das proposições legislativas.
3 - Atuação dos membros da FPA no processo decisório da política fundiária, identificando as tomadas de posição.	Investigar a atuação da FPA, identificando a tomada de posição de seus membros votantes/proponentes nas proposições que trataram sobre a política fundiária rural.	<b>3.1</b> - Objetivos das proposições legislativas; <b>3.2</b> - Orientação da FPA por categoria/objetivo das proposições; <b>3.3</b> - Resultado dos pleitos legislativos em dois grupos a saber: os que tiveram orientação da FPA no processo decisório os que não contaram com tal orientação.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

A partir dos dispostos no Quadro 1, tem-se a etapa 1, a constituir a categoria de análise da estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária, tal análise perfaz uma investigação sobre o arcabouço institucional legislativo no objetivo de identificar e analisar a ocupação de posições-chave nas comissões permanentes e temáticas das casas legislativas por parte dos membros da FPA.

As variáveis analíticas selecionadas para essa categoria são: 1.1 - Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas. Para esta variável, foram analisados dados obtidos junto aos registros em site eletrônico de ambas as casas legislativas, especificamente analisou-se a participação de membros da FPA na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara de Deputados e na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal no intervalo de 2008 a 2018, tais comissões são abordadas neste estudo por serem os espaços deliberativos competentes para apreciação de demandas atinentes à política fundiária com amparo regimental nas referidas casas legislativas. A partir da mesma fonte de pesquisa, considerando o mesmo intervalo, obteve-se a segunda variável analítica nesta categoria: 1.2 - Posições-chave ocupadas pelos membros nas comissões permanentes temáticas - posições fixas: presidência e vice-presidência e posições variáveis: propositura; relatoria e relatoria avulsa. Para ambas variáveis desta categoria, pretendeu-se a análise da importância da representação e ocupação de postos centrais nas comissões permanentes e temáticas do Congresso Nacional, enquanto ambientes de articulação de condições institucionais para o alcance de interesses no processo decisório legislativo, para além de suas prerrogativas funcionais.

A etapa 2 de pesquisa corresponde à categoria de análise de proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da FPA, seu escopo perfaz um mapeamento e qualificação das proposições legislativas que versaram sobre a política fundiária rural entre 2008 e 2018, analisando alinhamento às predileções da FPA. Para a variável analítica 2.1- Proposições legislativas investigadas sobre a política fundiária entre 2008 e 2018, realizou-se um mapeamento das propostas legislativas a partir de levantamento de dados junto ao portal *LexML*, que corresponde a uma base de dados legislativos e jurídicos, contendo informações sobre leis, projetos de leis, decretos, entre outros, sendo possível identificar as proposições legislativas entre o período de 2008 a 2018, considerando o marco do advento da FPA em paralelo com período de legislaturas encerradas até então. Para identificação de proposições atinentes ao escopo da pesquisa no período indicado, foram realizadas buscas no portal, valendo-se de termos/vocábulos relacionados a temas recorrentes envolvendo a política fundiária a saber: “reforma agrária”, “demarcação de terras indígena” e “terras de remanescentes de quilombos”. Nesses parâmetros, preliminarmente, foi possível encontrar 99 proposições inerentes à política fundiária, destas, 70 abordavam a temática da reforma agrária, 22 tratavam sobre

demarcação de terras indígenas e 7 sobre terras remanescentes de quilombos.<sup>8</sup>

A segunda variável na categoria de análise da etapa 2, assim definida como: 2.2 - Temáticas de interesse da FPA e orientação das proposições legislativas, foi selecionada e construída a partir de dados disponibilizados de forma oficial em site eletrônico da própria entidade, notadamente encontrados em seu estatuto social e nos registros de atuação pregressa da FPA, bem como em documentos chamados Resumos Executivos com orientações expressas à atividade parlamentar dispostas em publicações específicas relacionadas a proposições legislativas que versaram sobre suas áreas de interesse, organizadas a partir do ano de 2012. Os dados mobilizados nesta categoria conduzem à investigação da relevância e abrangência da agenda política de grupos ou parlamentares na representação das predileções do agronegócio em temas relevantes para a FPA em detrimento dos interesses de outros grupos igualmente amparados pela política fundiária conforme dispositivos constitucionais.

A terceira etapa de pesquisa contempla a categoria de análise da atuação dos membros da FPA no processo decisório da política fundiária, identificando as tomadas de posição. O escopo consiste em uma investigação da atuação da FPA e sua influência na tomada de posição de seus membros votantes/proponentes nos projetos legislativos que trataram sobre a política fundiária rural. Para tanto, foram consideradas as seguintes variáveis analíticas: 3.1 - Objetivos das proposições legislativas; 3.2 - orientação da FPA por categoria/objetivo das proposições; 3.3- Resultado dos pleitos legislativos em dois grupos a saber: os que tiveram orientação da FPA no processo decisório e os que não contaram com tal orientação. Nesta etapa de análise, as proposições foram organizadas a partir de dados obtidos nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foram discutidas informações sobre a autoria da proposta, bem como o andamento das proposições, sua efetivação em lei ou arquivamento. A importância desta análise está na investigação da atuação dos membros no sucesso ou arquivamento das propostas que versam sobre os interesses da FPA, na representação das predileções do agronegócio e temas conexos em detrimento de minorias igualmente interessadas na política fundiária.

Em suma, concatenando as disposições sobre o desenvolvimento da pesquisa, com vistas à sua organização, este trabalho está estruturado em cinco capítulos a saber:

---

<sup>8</sup> Encontra-se no apêndice deste trabalho o documento contendo as proposições levantadas, bem como a ementa de cada proposta.

O primeiro consiste nesta introdução, seção dedicada à apresentação das concepções iniciais do trabalho, contando com indicação do tema, hipótese, problema de pesquisa e objetivos, bem como a descrição da metodologia empregada e os instrumentos de coleta e organização de dados. No segundo capítulo é conduzida uma revisão de literatura sobre aspectos fundamentais para compreensão da constituição do Estado e das formas de representação política nos sistemas democráticos.

O terceiro capítulo trata do arranjo legislativo brasileiro, considerando fundamentos, regras e forças envolvidas em seu processo decisório, permeados por interesses em disputa na arena política. O capítulo quatro versa sobre a trajetória da política fundiária brasileira e seus principais atores envolvidos no conflituoso cenário de conformação do espaço socioterritorial com vistas ao debate sobre a questão agrária em perspectiva histórico-normativa.

Por fim, no quinto capítulo são apresentados os resultados e discussão de pesquisa com a finalidade de compreender como o arcabouço institucional legislativo e a aplicação do princípio constitucional da igualdade do decorrer do processo decisório da política fundiária, considerando a atuação da FPA. Para tanto, analisou e discutiu-se dados acerca da estrutura do processo legislativo, as proposições que versavam sobre a política fundiária e os interesses da FPA, em arremate, investigou-se também a atuação dos membros frente na tomada de posição, em relação às propostas legislativas analisadas.

## **2 ESTADO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CONFLUÊNCIA E CONFLITUALIDADE NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS**

### **2.1 Estado, Constitucionalismo e o Princípio da Igualdade**

As concepções sobre a constituição e origem do Estado apresentam caráter diverso a partir da perspectiva analítica adotada. A título de exemplo, os contratualistas defendem que a inerente e natural liberdade do homem, bem como sua segurança e bem-estar só seriam preservados em algo conhecido como Contrato Social, que consiste em uma convenção de indivíduos que optam por estabelecer a figura do Estado como o ente organizador da sociedade civil, resultado da vontade coletiva, dotado de soberania em suas decisões e munido de poder que exerce sobre os seus constituintes. Esta corrente conta como principal expoente Jean Jacques Rousseau, sendo sua obra clássica “O Contrato Social”.

Por seu turno, o entendimento positivista concebe a constituição do Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2003, p. 118). De outra perspectiva, na concepção do cientista social Charles Tilly (1996), o Estado pode ser considerado como uma ampla organização que possui prioridade diante das demais instituições estabelecidas no mesmo território e detém capital, poder e coerção, aplicados e exercidos de maneira combinada sobre todos os indivíduos que o compõe. A abordagem do cientista político Guillermo O'Donnell (2011) concebe o Estado como uma associação de base territorial amparada por um sistema legal e composta por diversas instituições e relações sociais que a fundamentam. Tais instituições controlam e coordenam o território, a população e possuem o monopólio do uso da coerção física.

Mészáros (2015) propõe que a formação do Estado corresponde a uma exigência na manutenção da produtividade do sistema de capital, para o qual a existência do Estado fundamenta-se em uma estrutura disciplinadora convergente com os parâmetros definidos pelo próprio capital. O comando político materializado no modelo estatal moderno consiste ao mesmo tempo em um ajuste necessário e, também um total desajuste em

relação às estruturas sociometabólicas<sup>9</sup> mínimas, sendo o Estado fundamental para equilibrar os antagonismos originados pelos processos socioeconômicos e políticos na tomada de decisão.

Nesse sentido, o Estado consiste em um produto indispensável para a reprodução capitalista e tais relações justificam sua consolidação, pois essa unidade corresponde ao âmago material da forma política. Assim, não será por meio da análise das características estatais que se identificará o possível aproveitamento de sua institucionalidade pela burguesia. Na verdade, a observação deve ser feita de maneira oposta, pois para verificar tal apropriação deve ser analisada a estrutura de reprodução do capital, que compreende o ambiente favorável para sua obtenção, por vezes estranhada pelas classes sociais (MASCARO, 2013).

Com efeito, as diversas concepções sobre a formação do Estado apresentadas nesta formulação não são excludentes, pois o ângulo de análise é distinto: quando se orienta pelas perspectivas contratualista ou positivista, a ótica visualizada refere-se ao contexto extrínseco do aparelho estatal, ou seja, busca explicar a origem do Estado a partir de suas conformações exteriores, por sua vez, na perspectiva marxiana ou marxista contemporânea observa-se o Estado a partir de suas relações internas e sua materialidade.

Contemporaneamente, segundo o entendimento majoritário da Teoria Geral do Estado, os elementos básicos constituintes de uma unidade estatal são: o povo, o território e a soberania. Tais elementos conduzem a conformação e o modo de organização de um Estado, principalmente em relação à atuação popular através das vias participativas. A participação ou não de um povo na estruturação estatal pode ocorrer pelas normas estabelecidas ou pela correlação de forças, a depender do prisma observado. A forma mais conhecida e difundida de governo e, conseqüentemente, de regulação do poder político é a democracia.

O termo democracia é de origem grega e deriva da junção do termo *demos*, que significava povo e *kratia*, que é traduzido como governo, dessa adjeção sobreveio a expressão “*governo do povo*”. Destarte, o termo assumiu desde sua gênese até a contemporaneidade, para além do sentido etimológico, outras acepções mais abrangentes, para as quais, a democracia consiste em um modelo de organização política que permeou

---

<sup>9</sup> Segundo Ribeiro (2012, p. 639), “por sociometabolismo do capital podemos entender uma estrutura totalizante de organização e controle, cujos elementos constitutivos – capital, trabalho (assalariado) e Estado – estiveram submetidos, antes do contexto capitalista, a diferentes sistemas de controle do metabolismo social.”



a consolidação de diversas sociedades e suas contradições inerentes a esse processo, estabelecido como uma forma de exercício de poder e de arranjo político, amplamente difundido no mundo ocidental. Contudo, o desenvolvimento das sociedades mais modernas trouxe novas interpretações ao modelo grego, principalmente por influenciar a vida e os direitos dos indivíduos considerados iguais perante a lei e livres para ocupar-se da vida pública (DAHL, 2001; DUNN, 2016).

A definição de democracia mais difundida advém principalmente da tradição liberal, segundo essa corrente a democracia consiste em um regime constituído pela lei e pela ordem na garantia das liberdades dos indivíduos. A concepção e a *práxis* liberais consideram dois elementos indissociáveis na caracterização da democracia, a saber: a liberdade e a competição. Nesse sentido, a liberdade limitada pela competição econômica, pode ser percebida de forma análoga na livre iniciativa e na disputa dos partidos políticos no pleito eleitoral. Sob outro prisma, a percepção do instituto da lei e da ordem denota uma continência da norma à estrutura judiciária para condicionar o poder político que tutela a sociedade contra a tirania; em terceiro, há um reconhecimento sobre a relevância da ordem exercida pelos poderes, Executivo e Judiciário, na atenuação dos conflitos sociais, restringindo-os através do cerceamento e da censura; por último, sem embargo, a democracia é comumente justificada como um valor ou um bem, que em termos fáticos pode ser analisada a partir do preceito da eficácia, verificada pelo Poder Legislativo através da atuação dos parlamentares na fiscalização das ações do Poder Executivo, representado por uma elite técnica habilitada, com atribuições na condução do aparato estatal (CHAUÍ, 2012).

Buscando compreender a trajetória interpretativa da democracia, Almeida e Lavallo (2020) asseguram que:

Democracia é inseparavelmente um conjunto de valores e um conjunto de instituições que encarnam esses valores ao longo da história. [...]. Está longe de ser uníssona, pois não apenas os significados, termos e vocabulários da democracia oscilam com o tempo, em função dos valores e instituições privilegiados, como as fronteiras que definem o alcance da própria democracia são objeto de permanente disputa e, por isso, existem campos de experimentação prática e inovação teórica (ALMEIDA; LAVALLO, 2020, p. 25).

Nesse sentido, é possível perceber que assim como as abordagens sobre a formação do Estado, diversas também foram as interpretações negativas sobre a democracia no decorrer do tempo, sobretudo baseadas em argumentos que defendiam

que essa forma de governo pactuava com liberdade e igualdade em excesso, o que acarretava na destruição dos laços sociais historicamente construídos e, conseqüentemente, no desequilíbrio da ordem pública, gerando assim um estado de tirania subsequente. Em suas palavras, Dunn (2016) afirma:

Atenas deu à democracia um nome e formulou uma interpretação sofisticada, incrivelmente ampla e bastante clara das condições políticas necessárias para realizá-la. Mas foi preciso a Revolução Francesa, mais de dois mil anos depois, para transformar o democrata em rótulo para adeptos e símbolo de honra política e, pela primeira vez, conferir credibilidade imaginativa à ideia de transformar a vida coletiva humana, em todo e qualquer lugar, para se adequar a seus requisitos. Apenas depois de 1789, tanto quanto sabemos, as pessoas começaram a falar em democratizar as sociedades às quais pertenciam (DUNN, 2016, p. 30).

Assim, foi necessário o desencadeamento de fatos históricos marcantes como a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa para o reavivamento do conceito de democracia e de diversos direitos sociais. Outrossim, mesmo não tendo a mesma motivação, procedimento e tampouco desdobramentos semelhantes, mudaram de forma eterna o curso e o próprio entendimento da democracia no mundo (DUNN, 2016).

Nesse cenário, a democracia ressurgiu em um momento de efervescência política e de reivindicações, que trouxe importante contribuição também para o nascimento do constitucionalismo, sobretudo a partir da concepção das constituições dos Estados Unidos da América em 1787 e da França em 1791. O constitucionalismo consistiu em um movimento legalista que influenciou grande parte das leis maiores dos países ocidentais, firmando as bases para os movimentos políticos que demandavam liberdade e igualdade como direitos universais na Europa e no Novo Mundo no final do século XVIII.

A título de exemplo, a Revolução Francesa desafiava a sociedade política da época, especialmente os membros do clero e da nobreza. Descontentes com a alta tributação e as excessivas benesses dessas classes, o povo e a burguesia emergente se uniram contra a conjuntura imposta. Desse modo, tal levante logrou conquistas consideráveis para a democracia moderna, dentre as principais podem ser citadas: a derrocada do sistema feudal, a consolidação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a preparação do arranjo político/jurídico para uma nova constituição francesa (BARROSO, 2009).

No entendimento de Mészáros (2015), às inconformidades revolucionárias do período compreendido entre o final do século XVIII e início do século XIX instigaram a consciência e as divergências de classes e provocaram a inescusável compreensão acerca

dos conflitos políticos, bem como dos conservadores modos de tratar as crises e sua incapacidade resolutive. Por derradeiro, tais movimentos revolucionários buscaram rebater os pensadores vigentes à época e interpelar a legitimidade ou a ausência da lei.

Nesse sentido, Chauí (2012), afirma que as lutas políticas que movimentaram a Revolução Francesa de 1789 estabeleceram uma nova concepção acerca da liberdade determinando que todo indivíduo é inocente a menos que se prove o contrário (*juris tantum*), e que uma possível condenação deve ser proferida em conformidade com a legislação. Os movimentos socialistas que surgiram no século XIX promoveram uma nova interpretação à concepção atribuída anteriormente à liberdade, passando a ser compreendida também como o direito de lutar em oposição a qualquer conformação de tirania, cerceamento, tortura, exploração e dominação seja de natureza social, econômica, cultural e política.

Ainda durante esse período, tem-se a sistematização da concepção jurídica de igualdade nas constituições estaduais americanas do século XVIII, e posteriormente incorporada à Constituição Federal dos Estados Unidos em 1787, tal documento preconizava a igualdade dos cidadãos perante a proteção das leis americanas. Contudo, mesmo após a Revolução Francesa e a inscrição formal do princípio de igualdade nas constituições dos Estados, tal cânone não encontrou efetividade, pois concomitantemente neste período, instituiu-se o Estado Liberal (BASTOS, 1995; COMPARATO, 1990).

Nesse modelo de organização política e econômica o Estado assume um papel secundário na vida pública tornando-se marcadamente estático e conservador. No campo econômico tentou-se suprimir a interferência da unidade estatal na regulação da economia, determinando que a lei da oferta e da demanda regularia as distorções econômicas. Por sua vez, na esfera política exigia-se apenas a garantia das liberdades individuais e a ordem pública (BASTOS, 1995; COMPARATO, 1990).

Desse modo, o conceito de igualdade cunhado no arranjo liberal fez-se inconsistente em virtude das injustiças econômicas e sociais fomentadas pelas forças conflituosas presentes no Estado Liberal. Destarte, a concepção de igualdade se tornou apenas uma declaração de leis que preconizava os direitos individuais diante do poder público, não garantindo a redução das desigualdades ou desenvolvimento econômico e social, que a esta altura já era moldada pelos reflexos da Revolução Industrial (SIMÃO; RODOVALHO, 2014).

De acordo com Chauí (2012), o desenho econômico entregue pelo Estado Liberal solapou as bases do trabalho, convalidando o desemprego estrutural. Desse modo, de

forma concomitante, as atuações do poder estatal em relação ao modelo econômico condicionaram o direito de igualdade a um cenário anacrônico de desigualdade, que acabou circunscrevendo diversas sociedades em sucessivas situações de miséria e de riqueza. Sendo assim, o direito à liberdade encontra-se limitado também pelos obstáculos procriados pela desigualdade social, cultural, econômica e política de determinados países signatários desse molde liberal de organização estatal.

Por certo, os movimentos que antecederam a implantação do Estado Liberal consolidaram os princípios da igualdade e da liberdade como elementos norteadores para a sistematização de diversas normativas em distintos territórios. No entanto, acredita-se que para o sistema jurídico ter segurança e proporcionar condições que garantam a efetividade dos direitos previstos nas leis, deve-se haver uma instrumentalização legislativa correspondente para se seja realizada a intermediação entre o texto da lei e a aplicação desses direitos no corpo social, bem como a necessidade da interpretação correta e a aplicação justa do imperativo legal pelos operadores do Direito em todas as instâncias cabíveis ao longo deste processo. Entrementes, não havendo a efetivação nessa intermediação, os direitos se amparam em letra-morta da lei, em outras palavras, não haverá tutela correspondente aos sujeitos titulares dos direitos contidos nos textos legais.

Nesse sentido, o individualismo e as forças conflituosas liberais desencadearam significativas injustiças sociais e severas crises econômicas, cenário que fomentou o surgimento de um novo paradigma: o Estado Social. Esse modelo de organização jurídica-política buscou remediar os problemas ocasionados ou acentuados pelo modelo liberal, baseando-se na consolidação de pressupostos que vislumbrassem a justiça social e viabilizasse a reconfiguração de um novo padrão de acumulação sob fortes influências keynesianas. A partir desse novo arranjo estatal o constitucionalismo sofreu algumas mudanças durante o século XX, sobretudo percebidas nas constituições, mexicana de 1917 e alemã de 1919, para as quais o Estado assumiu o dever de resguardar os direitos econômicos e sociais, sendo esses documentos os primeiros concebidos como “constituições sociais” (SILVA, 1999; MENDES, 2008).

A Constituição Mexicana foi desenhada em um cenário permeado pelas reivindicações e pelos princípios que motivaram a revolução do México em 1910, dentre tais demandas destacaram-se a reforma agrária, a instituição de direitos trabalhistas, a redução tributária, dentre outras. Dessa maneira, diversos dispositivos do texto constitucional passaram a resguardar as requisições revolucionárias e, também, direitos de outras naturezas, como por exemplo direito à liberdade (PINHEIRO, 2006).

Outro documento constitucional relevante para a concretização do Estado Social foi a Constituição de Weimar de 1919, sua gênese foi marcada por um período de profundas perturbações sociais, sendo criada sob as cinzas da Primeira Guerra Mundial, tal circunstância refletiu fortemente sua elaboração e conteúdo, notadamente na positivação dos direitos sociais. Tal documento possuía uma estrutura dualista, tendo uma parte que tratava da organização do Estado alemão e outra que guarnecia os direitos, deveres e liberdades fundamentais dos indivíduos (COMPARATO, 2007).

Nesse contexto, o constitucionalismo e sua sistematização passaram a resguardar os direitos e as liberdades dos indivíduos, de forma concomitante compeliu-se o legislador a respeitá-los no momento da instituição de alguma norma. Destarte, para a efetivação do Estado de Direito é indispensável o cumprimento material dos direitos e das garantias fundamentais preconizadas no texto constitucional, fortalecendo as instituições e cristalizando o um Estado Democrático de Direito (CANOTILHO, 1999).

A existência do ordenamento jurídico pressupõe que um país está sob a égide das normas jurídicas. A consagração de um texto constitucional norteia a formulação de todas as demais leis ordinárias necessárias para a regulação das relações sociais. Assim, a promulgação de uma constituição deve regular o poder político estatal, definir as instituições e os processos democráticos.

O Estado Democrático de Direito é legitimado pela soberania popular e uma das formas de exercício do poder soberano se dá, em regra, através da democracia representativa, amparada em um processo de eleição dos mandatários através do sufrágio universal, logo, os eleitos terão como objetivo primário a defesa dos anseios de seus representados na esfera política. Desse modo, a democracia é consagrada como uma garantia fundamental resguardada no texto constitucional. A consagração dos direitos primordiais em uma constituição deve significar a fundamentalidade jurídica da vida em comunidade, atendendo o seu aspecto global. Nesse diapasão, uma importante característica desse modelo de Estado é a subjugação das autoridades políticas às regras de direito, sobretudo aos preceitos lavrados nas normas constitucionais (CANOTILHO, 1999).

Nas palavras de Streck e Bolzan de Moraes (2004), o Estado Democrático de Direito:

[...] tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de

concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência (STRECK; BOLZAN de MORAIS, 2004. p. 93).

Nesse sentido, tem-se que um texto constitucional efetivo na defesa dos direitos e garantias fundamentais pode fomentar a cidadania e consolidar a democracia ao conciliar os direitos e as liberdades individuais e coletivas, bem como os direitos sociais, tidos como bases fundamentais na busca de um Estado Democrático e Social de Direito.

De acordo com Miranda (1999), o reconhecimento dos direitos fundamentais e das garantias básicas inerentes aos indivíduos pode ser compreendido como a primeira prerrogativa atinente à concepção de pessoa, tais direitos sustentam a base jurídica da vida humana e sua concepção depende das condições políticas, sociais e econômicas presentes em cada época e lugar que forem inseridos.

Teoricamente, o Estado Democrático de Direito traz em sua concepção os princípios da justiça, igualdade e dignidade, carecendo de arcabouço jurídico capaz de resguardar os direitos e os anseios da sociedade. Para além dos princípios atinentes à pessoa, outros cânones formais do Estado de Direito “são a soberania, a cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político” (BARBIERI, 2008, p. 22). Assim, o documento constitucional de cada país deve assumir um caráter norteador no resguardo desses direitos e garantias, uma vez que tal documento consiste na materialização da busca pela democracia.

Salienta-se que em um Estado Democrático de Direito a efetiva concretização de seus propósitos, dar-se-á com o estabelecimento de condições que proporcionem o exercício dos direitos e garantias fundamentais aos indivíduos em um território. Neste caso, a norma constitucional se comporta como elemento indispensável para a legitimidade deste modelo de Estado, norteador suas instituições, comportamentos e atuações. Desta feita, será o texto constitucional a Lei Maior que direcionará a condução da *res pública* na consecução dos valores e das diretrizes que refletem os anseios e as necessidades do corpo social.

Não obstante, em relação ao Estado Democrático de Direito brasileiro, para além de sua concepção formal ou idealista, algumas reflexões devem ser consideradas, inicialmente não se pode deixar de pontuar que o texto constitucional traz em sua redação de modo apazível a consagração de diversos direitos indispensáveis à manutenção da

ordem social. Entrementes, em sucessivas vezes tais direitos acabaram não sendo reconhecidos ou, em outras situações, violados, uma vez que as autoridades governamentais e até mesmo estatais provocam transformações no texto da lei ou na interpretação da norma constitucional que podem fomentar o desacato a princípios e prerrogativas estabelecidos. Tal situação provoca a fragilidade das instituições e das vias de participação democrática, constituindo oportunidades para o fortalecimento de grupos com maior representatividade (econômica ou política) na advocacia de seus interesses.

Chauí (2012) reforça que em uma sociedade democrática os indivíduos, as classes e os grupos devem se organizar estabelecendo um poder social que limite o poder do Estado, assim, esse modelo de sociedade é dinâmico e não fixo, em outras palavras, não se baliza pelas diferenças internas ou pelos conflitos, promovendo novas práticas que tutelam a participação política e a instituição ou reconhecimento de novos direitos, garantias e de vias que favoreçam a promoção da justiça equitativa.

Após 21 anos de regime militar no Brasil, instituiu-se em 1988 uma Constituição Federal de natureza garantista, que consagrou os direitos e garantias fundamentais sob uma ordem estabelecida pela Nova República. Em seu Preâmbulo, ou seja, no texto preliminar que condensa as bases e os princípios que norteiam os ditames do documento constitucional estão os pressupostos legitimadores do Estado Democrático de Direito com a seguinte redação: “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil” (CF, 2010, p. 12).

Com efeito, o texto constitucional de 1988 tornou-se o mais avançado documento político e jurídico já instituído na trajetória legislativa brasileira, a Carta Magna dispõe de inúmeros direitos fundamentais, sociais, políticos, requeridos no processo constituinte, sendo sombreado pelas bases do Estado Democrático de Direito e seus objetivos (STRECK, 2002).

Nesse sentido, constitui-se no texto constitucional um pressuposto primordial ao respeito da dignidade da pessoa humana<sup>10</sup>: a garantia do tratamento isonômico de todos os indivíduos, sendo vedado qualquer forma de tratamento discriminatório e arbitrário, restando intolerável, a título de exemplo, o trabalho escravo, a discriminação racial, as perseguições religiosas ou de gênero, entre outras (SARLET, 2010). Desse modo, Alves (2005) salienta em suas palavras que:

O intróito do princípio da igualdade nas normas constitucionais do Estado Moderno, entretanto, não significou a etapa derradeira de construção e realização de seu conteúdo. Do Estado Liberal, até o Estado Social, estágio em que se caminha nos dias atuais, o constitucionalismo se modificou, tendo por escopo primeiro fazer valer os direitos formalmente contemplados em materialidade palpável, sentida, onde o formal se transforme em material, em toda sua compleição (ALVES, 2005, p.152).

Isto posto, o princípio da igualdade constitucionalmente resguardado, reconhece somente a paridade em seu sentido formal, ou seja, consolida a percepção de igualdade somente perante o texto da lei, tutelando aos seus destinatários a equivalência social e a assistência jurisdicional (MOLINA, 2013). Contudo, a igualdade deve se figurar para além do sentido formal de existência e incorporar a efetividade também no sentido material ou substancial.

Nas palavras de Barroso e Osório (2016):

No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa particularmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças, sejam raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 208).

A concepção literal de igualdade preconizada no texto constitucional para alguns estudiosos está relacionada à dimensão formal de igualdade, ou seja, limita-se a garantir meramente que a lei seja instruída e executada de forma uniforme para todos os indivíduos do corpo social, porém para outros, ao determinar a “igualdade de todos

---

<sup>10</sup> Segundo Paulo e Alexandrino (2015, p. 94) “a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil consagra, desde logo, nosso Estado como uma organização centrada no ser humano, e não em qualquer outro referencial. A razão de ser do Estado brasileiro não se funda na propriedade, em classes, em corporações, em organizações religiosas, tampouco no próprio Estado (como ocorre nos regimes totalitários), mas sim na pessoa humana”.



perante a lei” a Constituição Federal tutelaria não apenas a igualdade formal, mas também uma igualdade material que impõe proporção na definição de regimes jurídicos (GALKOWICZ, 2013).

Na perspectiva de Barroso e Osório (2016), a Constituição Federal brasileira de 1988 contempla três dimensões da igualdade, a saber: a dimensão formal, a dimensão material e a dimensão de reconhecimento. Para os autores a igualdade formal encontra-se prevista no art. 5º, *caput*: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Por sua vez, a igualdade material fundamenta-se nos objetivos da República, previstos em seu art. 3º, como “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Por fim, a igualdade como reconhecimento que possui sua essência em outros objetivos republicanos, igualmente instruídos no art. 3º da CF, como “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

O discurso da igualdade formal teve sua origem no Estado Liberal, notadamente em resposta aos privilégios da nobreza e do clero durante a Revolução Francesa. Contudo, na sua formulação moderna de igualdade, tem-se a sua abrangência material manifestada em dois contextos: o primeiro onde o aplicador da lei deverá operar o comando jurídico de modo impessoal e uniforme dispensando tratamento distinto aos indivíduos que se encontrem sob sua incidência, ou seja, tem-se a garantia da igualdade perante a lei. Por sua vez, o segundo contexto é caracterizado pelo domínio da igualdade na lei, tendo como receptor o legislador, a quem é vedado instituir discriminações ou tratamentos diferenciados às pessoas legitimadas a receber idêntico tratamento (PAULO; ALEXANDRINO, 2015; BARROSO; OSÓRIO, 2016).

Destarte, estabeleceu-se a concepção de igualdade material tendo como escopo a redistribuição de riquezas e de poder na sociedade. Esse modelo perseguia a homogeneidade econômica e social, porém não era capaz de identificar as diferenças étnicas, culturais e identitárias de diversos grupos minoritários, frequentemente marginalizados em virtude de suas origens, religião, gênero, entre outros. Isto posto, na contemporaneidade, a igualdade material necessita, tanto da redistribuição para amenizar a desigualdade, quanto de reconhecimento das demandas dos diversos grupos sociais (BARROSO; OSÓRIO, 2016).

Entretanto, faz-se mister salientar que o princípio constitucional da igualdade não proíbe que a lei preconize tratamento diferenciado entre indivíduos que possuam

distinções de grupo social, de sexo, de profissão, de condição econômica ou de idade, entre outras. Contudo, o que não se é permitido é que o parâmetro diferenciador seja determinado de modo arbitrário ou que não atenda a alguma razão de interesse público. Desse modo, o princípio da igualdade não veda o tratamento distinto entre indivíduos, desde que exista razoabilidade para a distinção (PAULO; ALEXANDRINO, 2014).

Em seus termos Paulo e Alexandrino (2014) defendem que:

O princípio da igualdade determina que seja dado tratamento igual aos que se encontram em situação equivalente e que sejam tratados de maneira desigual os desiguais, na medida de suas desigualdades. Ele obriga tanto o legislador quanto o aplicador da lei (igualdade na lei e igualdade perante a lei) (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 123).

Nessa perspectiva, nota-se que a Constituição Federal é generosa em enunciados relativos ao direito de igualdade, não se resumindo a determinar a igualdade de todos perante a lei. A respeito de temas mais delicados, o texto constitucional requereu maior detalhamento pelo constituinte, delimitando diversos instrumentos para o estabelecimento do tratamento igualitário. Logo, em determinados momentos, o legislador explicitou os sujeitos envolvidos na relação e dispôs sobre os critérios de equiparação e/ou diferenciação a depender da finalidade requerida (GALKOWICZ, 2013).

A igualdade tornou-se a base fundamental do princípio republicano e da democracia, legitimando outros cânones que decorrem diretamente ou indiretamente da sua conceituação, como por exemplo a proibição ao racismo, a vedação de diferença de salários e funções em virtude de sexo, idade, cor ou estado civil, o princípio da isonomia tributária, dentre outros. Nesse ensejo, o texto constitucional também traz discriminações legais justificadas pela condição de desigualdade de alguns sujeitos, como por exemplo o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte e a proteção ao mercado de trabalho da mulher (PAULO; ALEXANDRINO, 2015).

Dessa sorte, o texto constitucional consolidou a redemocratização brasileira e corroborou com as mudanças institucionais ocorridas naquele período, bem como possibilitou um novo arranjo político, com alguns traços já existentes e outros inovadores. Os elementos que amparam o presidencialismo de coalizão, partidos políticos e o federalismo se tornaram características do peculiar desenho democrático brasileiro, acomodando as instituições políticas no país, com efeito, outras qualidades constitucionais relevantes foram também instituídas, com destaque para o reconhecimento do princípio jurídico da igualdade.

Sem embargo, não se pode furtar da observação de que diversas são as vicissitudes processuais ou instrumentais na convalidação de direitos e fortalecimento de instituições que os amparam. Mesmo não se apegando a uma única corrente sobre a constituição do Estado e sobre a forma política e jurídica que o circunscreve, é indispensável refletir sobre as diversas forças que estão em contínua colisão em seu âmago, em especial, na disputa de interesses e narrativas da elite em conflito com os argumentos apresentados e sustentados pelas minorias sociais. Esse cenário torna-se mais complexo e até mesmo díspar quando o foco está nas instituições do aparelho estatal e em todas as relações que se entremeiam para a defesa e representação de um interesse unissonante de um grupo ou classe que acaba sendo favorecido ou desfavorecido pelo arranjo político-jurídico estabelecido e cingido por forças econômicas e políticas desiguais.

## **2.2 Representação Política e Instituições**

A constituição do Estado, a consolidação democrática e a representação política são temas recorrentes na Ciência Política, desde os estudiosos pretéritos até os contemporâneos. Dentre as correntes teóricas de maior relevância que se debruçam sobre tais temáticas, duas merecem destaque: a elitista e a pluralista.

A Teoria Elitista, sistematizada inicialmente por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Roberts Michels, preconiza a existência de uma classe política dominante na constituição do Estado. Tal classe é organizada e munida de capacidades oportunas para a condução e gerenciamento da sociedade. Outro expoente desta corrente é Joseph Schumpeter, segundo o qual o modelo democrático consiste em um método ou procedimento de escolha de lideranças políticas, que por meio das eleições transfere aos eleitos o poder de decisão, assim o povo manifesta sua opinião racionalmente definida através da seleção de representantes que se encarregam da execução de ações em seu nome. Portanto, a eleição de um representante é secundária ao passo que aparta o eleitorado da possibilidade de decidir sobre assuntos políticos após o pleito eleitoral. Desse modo, nas palavras do próprio Schumpeter “o método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, onde o indivíduo tem o poder de decidir através da competição pelo voto” (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

Nesse sentido, a democracia se transforma em um modelo no qual se concede as rédeas do governo àqueles sujeitos que possuem maior apoio em prejuízo de grupos

concorrentes com menor aceitação. Tal definição teoricamente assegura a situação do sistema majoritário no método democrático ainda que seja passível de questionamentos.

De acordo com Costa (2007), nessa concepção são as elites as detentoras de racionalidade política e condições para tomarem as melhores decisões, cabendo aos cidadãos uma participação limitada ao voto, em outras palavras a democracia constitui um mecanismo de estabilização através do qual os cidadãos elegem os indivíduos mais hábeis para governar, dentro de uma seleção de lideranças através da disputa eleitoral, resguardadas as condições mínimas de liberdade e competição pelo voto.

Em questionamento à organização e às bases da Teoria das Elites, notadamente ao pensamento schumpeteriano, Dahl (1997) defende que os recursos que constituem o poder político não devem pertencer apenas à uma elite, mas estar distribuídos entre distintos grupos sociais na defesa de interesses profusos, a partir dessa concepção inaugura-se a Teoria Pluralista. Nessa abordagem o poder é dividido entre as distintas classes políticas que detêm interesses internos e externos e exercem pressão sobre os outros grupos. Assim, o funcionamento do governo é realizado de forma descentralizada, permitindo que qualquer cidadão membro de um grupo tenha a capacidade de representar seus respectivos interesses no processo decisório em uma forma de organização conhecida como “Poliarquia” (COSTA, 2007).

A Poliarquia é caracterizada por sistemas políticos baseados no sufrágio amplo, pelas garantias às liberdades e oportunidades individuais de expressão, de associação, de acesso à informação e à disputa eleitoral livre e abrangente. A concepção poliárquica de escolha de governantes está intimamente vinculada à ideia de uma política democrática pautada na acumulação de alguns consensos que norteiam os parâmetros da vida política, a saber: “o consenso atinente às regras de procedimentos, o consenso sobre as preferências e interesses entre cidadãos e o consenso a respeito da legitimidade da atividade política” (GRIGOLI, 2014, p. 118).

Nesse sentido, a democracia para Dahl, representa o objetivo ideal da organização política, enquanto a poliarquia refere-se ao acesso real à vida pública, assim quanto maior a participação e a inclusão da população, mais democrático será um regime de governo (NUNES, 2003). Desse modo, Costa (2007) sistematizando as concepções de Dahl afirma que:

[...] o grau de democracia poliárquica pode ser medido por duas variáveis: o grau de incorporação, no sentido da participação da população no sistema de competição política e existência de regras que servirão como normas que

regularão os conflitos, que Dahl chama de nível de institucionalização (COSTA, 2007, p. 222).

Após a contribuição de Dahl, o pluralismo se tornou uma teoria baseada na competição, pois o poder e a influência só se dispersam diante de algumas condições sociais e políticas específicas, sendo elas: a inclusão de todos os cidadãos adultos portadores de direitos na participação política e ainda que parcialmente, o estabelecimento de partidos concorrentes e a criação de grupos de interesses, porém esta criação não deve ser monopolizada por um grupo minoritário. Os grupos concorrentes devem atuar dentro de uma cultura política democrática, concordar com a alternância do poder e ainda respeitar o direito de outros grupos na competição política (HIRST, 1996).

Desse modo, é relativizado o afastamento do povo nas decisões políticas, sendo concebida a democracia como um instrumento para a escolha de lideranças, permitindo aos cidadãos controlar as ações e as decisões ao apontar para “uma contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p. 25).

Nesse sentido, algumas garantias aos cidadãos são apontadas como condições para que um governo seja considerado minimamente democrático: a) formulação das preferências do povo; b) expressão de tais preferências a todos os cidadãos e ao governo através de ações individuais e coletivas e; c) todas as preferências devem ser consideradas e não podem ser discriminadas em decorrência de seu conteúdo ou fonte (DAHL, 1997).

Com efeito, ambas as teorias apresentadas buscam compreender a divisão do poder na sociedade, com especial inferência sobre a essência política. Sendo assim, as duas teorias – elitista e pluralista – se depararam com críticas estruturais ao longo de seu desenvolvimento e aplicação. Tais críticas são naturais e necessárias para o amadurecimento e incremento que ultrapassa uma corrente teórica. Na contemporaneidade, quando se observa a completude da engenharia política, percebe-se que na Teoria Elitista apresenta limitações em relação ao princípio da igualdade, constitucionalmente defendido por normas internas e externas de um Estado democrático.

Sob tal perspectiva, não há problemas em se compreender a democracia para além de um sistema que garanta a eleição de um representante político ou a partir de um elemento cristizador da distribuição de poder que certifique uma apartação social entre dirigentes e dirigidos, em outras palavras, a democracia deve também tutelar e assegurar o acesso de todos ao poder (de eleger e de serem eleitos), para além do pleito eleitoral

deve-se salvaguardar que a igualdade material ou substantiva esteja presente na arena decisória do poder político, não sendo exacerbados apenas os direitos e predileções de uma elite historicamente privilegiada pelo capital econômico e político.

Em relação à Teoria Pluralista, de forma mais abrangente do que a Teoria Elitista, é possível atestar algumas debilidades na reflexão moderna sobre a democracia e governo. No pluralismo é defendido que o poder é circular entre os diversos grupos que ascendam as arenas políticas, reafirmando a oportunidade de qualquer cidadão ter seu interesse preservado, desde que se associe a algum grupo e exerça pressão na defesa de suas predileções, não obstante, é razoável questionar como se daria essa escalada ao poder de forma equânime a todos os cidadãos e até mesmo aos grupos, haja vista os múltiplos interesses envolvidos, as forças relacionadas e uma sociedade estruturada sobre a desigualdade. Diante de tal inquietude e sintetizando a concepção de governo democrático em suas bases não é razoável compreender como se daria tal representação e se de fato estaria assegurada a representatividade de todos os interesses na arena decisória.

Diante dessa preocupação, propõe-se um diálogo com a perspectiva marxista de que o Estado consiste na forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante detêm meios para a satisfação de seus interesses e condicionam a sociedade em uma determinada época. Desse modo, as instituições coletivas são mediadas pela unidade estatal e alcançam por meio dela um contorno político. Assim, a vida material dos indivíduos não está vinculada à sua vontade, mas sim cingida pelo modo de produção e as formas de intercâmbio que se condicionam à base real do Estado e perduram nos níveis da divisão do trabalho e da propriedade privada de forma integral e distante da vontade dos indivíduos. Logo, se o poder é suposto como a base para o Direito, então o próprio direito, as leis e as demais normativas são sintomas de outras relações nas quais se sustenta o poder da unidade majoritária (MARX; ENGELS, 2007).

Notadamente, ao pensar a estrutura e organização social Marx conduz à um iminente contraste entre o que chamou de infraestrutura, que remete aos fundamentos econômicos de uma sociedade, lócus onde se encontram os meios de produção, matérias-primas e trabalhadores e as consequentes relações envolvendo empregados e patrões no cerne do processo de acumulação capitalista. De outra perspectiva, tem-se a superestrutura, como resultado estratégico da atuação de grupos dominantes para a manutenção dessa condição de poder, exemplificada na própria estrutura estatal a envolver a política e as leis (MARX, 1979).

Segundo Ianni (1986), dessa imbricação entre Estado e sociedade surge a natureza de classe do próprio Estado, contrariando a perspectiva de sua separação da sociedade civil, pois mostra-se, desta sorte, elemento de reprodução das relações sociais estratificadas capitalistas, pois atua no sentido da manutenção estrutural da sociedade civil, da qual faz parte, possuindo nesta a raiz do próprio poder estatal.

Para os positivistas tem-se a convicção de que a lei origina-se da vontade popular, contudo, segundo a interpretação marxista o Direito é reduzido à lei, que representa o poder e a manifestação de interesses do Estado e, conseqüentemente, das classes dominantes que o constituem. Por seu turno, a contribuição marxista de Gramsci para a compreensão do Estado e as relações de poder, propõe que a unidade estatal representa um complexo de ações práticas e teóricas desenvolvidas pela classe dirigente visando respaldar e manter seu domínio (GRAMSCI, 1999). Em suas palavras:

[...] o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assumo o aspecto de um esquema simples e óbvio à primeira vista (GRAMSCI, 1999, p. 427-428).

Na concepção gramsciana o Estado é permeado pela constante luta de classes em seu interior, e ainda estabelece uma conexão indissociável com o sistema econômico e a sociedade civil. Nesse sentido, segundo Vasconcelos et al (2013), Gramsci compreendeu que o modelo capitalista tinha sofrido alterações após o século XX, e que a partir disso foi possível tecer duas reflexões sobre o Estado, a saber: a primeira defendia que o Estado não era mais um ambiente exclusivo da ação negocial da burguesia, passando a incorporar outros grupos com menor influência, já a segunda acreditava que o monopólio da violência e a coerção não garantiam a manutenção da ordem social. Desta feita, tornou-se necessário estabelecer novas formas de obter o consenso, tarefa que passou a ser empreendida pela unidade estatal através da criação e propagação de um conjunto de valores e regras, de natureza política, cultural e social.

Portanto, tem-se a percepção do conflito de classes como elemento central no entendimento da construção e manutenção do poder estatal. Em uma sociedade, o Estado enquanto seu segmento exerce poder através de relações que sustentam a dominação de uma classe sobre outra. Considerando as proposições teóricas trazidas sobre o tema, tem-se que a sociedade brasileira foi historicamente envolvida por classes dominantes dotadas de poder econômico, que se valem de sua condição para ditar rumos da concepção

democrática de leis e políticas públicas orientadas pelos interesses de uma elite garantida e legitimada pelo Estado.

Com a maior complexidade nas relações sociais e de poder, tornou-se necessário diversas atualizações na teoria da democracia, requerendo especial atenção para os pressupostos da representação política. A democracia já foi exercida diretamente pelos cidadãos em tempos pretéritos, contudo com desenlace do corpo social e suas conexões tal modelo se mostrou desarmônico. Dessa sorte, estabeleceu-se um novo formato para o exercício da democracia com fundamento no contratualismo. Tal formato é conhecido como democracia indireta, sendo praticada em um modelo onde os indivíduos passam a delegar aos seus representantes o protagonismo na tomada de decisão política.

O sistema de representação política conta com variadas interpretações, principalmente no que tange ao seu conceito e efetividade. De acordo com os estudos de Pitkin (2006), há uma cronologia na evolução do termo em diversos momentos da história e suas respectivas assimilações, a autora assegura que a representação detém um significado muito complexo, pois consiste em um fenômeno de natureza cultural, política e humana e todas suas interfaces com as instituições políticas.

Nesse sentido, Pitkin (1967) defende que a representação consiste no agir dos representantes movidos pelas demandas de seus representados, de modo responsivo com em relação a estes últimos. Assim, sugere-se que será por meio das instituições democráticas que o governo acontecerá, sendo um desdobramento da vontade popular expressa de forma direta ou indireta.

Nesse sentido, Almeida e Lavallo (2020) acrescentam que:

[...] A democracia representativa define-se essencialmente pela participação por meio do voto na escolha de representantes comprometidos com certos diagnósticos e soluções dos problemas sociais relevantes. O único poder legítimo é o poder consentido, então, a eleição e eventual recondução de governantes é fundamental em qualquer democracia, bem como a escolha dos rumos gerais da sociedade. São os compromissos dos representantes com determinados programas de ação e o fato de a eleição/reeleição depender do veredito popular que, no melhor dos casos, permite ao eleitor incidir sobre os rumos da sociedade. Ademais, é reconhecida a importância das associações por sua contribuição política para a democracia, uma vez que contribuem para a organização e a expressão política de preferências intensamente compartilhadas pelos cidadãos (ALMEIDA; LAVALLO, 2020, p. 27).

Com efeito, a democracia na concepção liberal é reduzida a um regime político competente baseado em algumas condições: a idealização da cidadania representada pelos partidos políticos durante o processo eleitoral de seleção dos representantes, a



garantia da alternância de poder dos governantes e as medidas que visem coibir disfunções de natureza econômica e social. Contudo, as eleições deveriam ser compreendidas para além da rotatividade dos governantes ou no revezamento do poder, pois elas, a princípio, seriam mecanismos que, em tese, resguardavam a democracia, em outras palavras, o poder não se reconhece apenas em seus titulares governistas, haja vista que ele não é pertença própria ao candidato eleito, mas é sempre um vácuo que, amiúde, é recheado por representantes escolhidos pelos cidadãos (CHAUÍ, 2012).

Contemporaneamente, uma das questões centrais atinentes ao modelo democrático é a garantia de participação política dos cidadãos no processo decisório. Segundo Mill (1981) a ausência dessa condição desencadeia interesses perniciosos por parte dos sujeitos imbuídos de poder na tomada de decisão, porquanto uma legislação formulada e apregoada por classes ou por meio da autoridade governamental que vise somente as benesses imediatas das classes dominantes representa prejuízo aos demais sujeitos sociais.

Nesse sentido, a representação política é fundamentada na ação dos representantes que devem ser movidos pelas demandas dos representados de modo responsivo, no entanto, não se espera um atendimento de caráter pessoal e particular dessas requisições, pois o objetivo é a realização do bem coletivo, mesmo que a partir de provocações pontuais dos representados. Assim, para a teoria política da representação, um governo deve buscar sua legitimidade em eleições livres e regulares, esse elo entre a sociedade civil e política é essencial e constitutivo da democracia. Logo, o parlamento deve ser desenhado como uma miniatura ou mapa da sociedade à qual ele pertence, seu corpo deve se formar a partir da representação dos diferentes grupos sociais que o compõe, esse seria um bom parâmetro para se mensurar a qualidade da democracia de determinado país (URBINATI, 2006; PITKIN, 1967).

No tocante à democracia representativa, Almeida e Lavallo (2020) dispõem em suas palavras:

Com efeito, participar na democracia representativa é apenas escolher, e não decidir, o que implica deslocar a deliberação para os representantes. [...] A democracia representativa, ainda, reduz o princípio da inclusão ao ideal de igualdade formal de oportunidades entre indivíduos desconsiderando as desigualdades reais que tornam a composição do Poder Legislativo injusta, porque nele não conseguem se fazer representar grupos sociais historicamente marginalizados (mulheres, negros, indígenas). Por fim, o papel das associações constitui um dilema, pois, embora elas contribuam para expressar a intensidade de preferências do cidadão, também podem erodir a qualidade da representação ao reforçarem ou exacerbarem as desigualdades materiais e sociais existentes,

concedendo mais influência àqueles que têm mais recursos (o poder do dinheiro). [...] O poder apenas se torna democraticamente legítimo quando emanado da vontade coletiva, porque o direito de autodeterminação é inalienável e reside no “povo” (soberania popular). Assim, em vez de participação orientada à delegação de poder (democracia representativa), buscam-se procedimentos institucionais que permitam o autogoverno de todos por todos (ALMEIDA; LAVALLE, 2020, p. 27-28).

Nesse sentido, é indispensável ponderar que a representação política se torna uma tarefa cada vez mais complexa, haja vista que os parlamentares detêm objetivos, interesses e valores individualizados que pautam sua conduta diante das decisões políticas. Em muitos casos, após serem eleitos os políticos passam a atuar a serviço do interesse público, mas também podem se dedicar a satisfação dos objetivos pessoais ou de um grupo específico, agindo por vezes de forma diversa às predileções dos eleitores (MANIN, PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Ainda nesse sentido, O’Donnell (2011) complementa a reflexão sobre representação política, segundo o autor a consolidação e a qualidade da democracia dependem em maior ou menor grau da proteção e do respeito concedido aos direitos fundamentais do povo. Logo, a existência e o exercício desses direitos são requisitos mínimos para que as pessoas possam participar de um sistema político-jurídico democrático.

Atualmente no Brasil, adota-se o modelo de democracia representativa, tal forma de organização política não permite que o povo participe diretamente do processo de tomada de decisão, se realizando a partir de condições para escolha de seus representantes, sendo estes diretamente responsáveis por defender seus anseios, esse modelo consistiu na gênese do sistema majoritário.

Dessa feita, o documento constitucional de cada país assume um caráter norteador no resguardo de direitos e garantias, tal documento consiste na materialização da busca pela democracia e a consolidação do Estado Democrático de Direito. Ressalta-se que o modelo democrático adotado por um Estado é consolidado pelo desenho de suas instituições (FRANCA, 2015).

Nesse sentido, compreende-se que as instituições<sup>11</sup> estão presentes desde a formulação e implementação da ordem constitucional até os procedimentos mais costumeiros de funcionamento de uma organização estatal, desse modo, são concebidas como na orientação das práticas e das normas que regulam e limitam o comportamento

---

<sup>11</sup> A concepção de instituição e sua importância será abordada adiante, em seção específica neste trabalho.

de determinados sujeitos em uma dada situação social (MARCH; OLSEN, 1995; HALL; TAYLOR, 2003).

Nas últimas décadas na Ciência Política, teve-se o desenvolvimento de uma abordagem conhecida como Neoinstitucionalista, essa corrente corresponde uma abordagem epistemológica relevante para as Ciências Sociais, podendo ser concebida a partir de um conjunto de ideias que buscava reduzir a dependência do Estado com a sociedade, em proveito de relação interdependente entre as instituições sociais e políticas autônomas (MARCH; OLSEN, 1995).

Segundo Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo não é uma corrente unificada na Ciência Política, possuindo três vertentes distintas: o Institucionalismo Histórico, o Sociológico e o da Escolha Racional. Ainda que tenham concepções diversas ou mesmo divergentes, essas correntes visam investigar o papel desempenhado pelas instituições e as possíveis relações estabelecidas com os diferentes determinantes sociais e políticos de um dado Estado. A primeira vertente intitulada por Institucionalismo Histórico defende que uma instituição é dotada de laços políticos, sociais e históricos que a influenciaram ao longo de sua constituição. Os patronos dessa corrente, acreditam que há uma causalidade originada pela trajetória social e econômica percorrida, *path dependent* (THELEN; STEINMO, 1992; HALL; TAYLOR, 2003).

Os institucionalistas históricos possuem foco no papel que as instituições desempenham na sociedade, contudo outros fatores, como a cultura e a trajetória do corpo social, motivam a formatação do arranjo político, assim, os pensadores dessa corrente “procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular o desenvolvimento socioeconômico e a difusão das ideias” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

A segunda corrente é o Institucionalismo Sociológico, para a qual tem-se que procedimentos institucionais adotados pelas organizações nem sempre são os mais eficazes, “em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares, porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

O Institucionalismo da Escolha Racional, originado a partir da corrente econômica neoclássica, preconiza que as instituições são definidas como as “regras do jogo”, que ajustam o comportamento dos indivíduos ao cenário político ou social. Nesse sentido, os sujeitos agem racionalmente buscando estratégias para maximizar seus interesses dentro do desenho institucional (NORTH, 1992).

Assim, de acordo com a abordagem do Institucionalismo da Escolha Racional, as instituições sociais e políticas moldam o comportamento das pessoas e definem seus interesses a partir da sua relação com os demais indivíduos e com os grupos de poder. As regras institucionais determinam os incentivos e/ou os constrangimentos à prática política. Logo, as instituições estabelecem meios estratégicos para conduzir a ação dessas pessoas, modificando o conflito político (STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992).

Nesse sentido, o Institucionalismo da Escolha Racional concebe as instituições como regras, normas, procedimentos, dentre outras, que buscam padronizar os comportamentos através da imposição de constrangimentos ou incentivos aos sujeitos. Diante disso, o modo pelo qual as instituições influenciam o comportamento das pessoas, muitas vezes não afetam somente o cálculo estratégico dos indivíduos, conforme defendido pela corrente da escolha racional, pois causam efeitos também nas relações humanas, condicionando ações estratégicas dos sujeitos e das organizações (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

Assim, para Blondel (2009) o conceito de instituição não pode ser aplicado da mesma maneira à todas as ciências sociais, dessa forma como as três versões do neoinstitucionalismo tiveram suas origens a partir da Economia, da Ciência Política e da Sociologia, seus fundamentos e características dependerão de sua gênese, mormente as três abordagens têm sido aplicadas às pesquisas da Ciência Política, especialmente no campo das políticas públicas. Logo, a depender da estrutura na qual são criadas, as instituições podem assumir caráter formal ou informal, esses dois modelos coexistem e podem se relacionar a partir da atuação e dos interesses dos sujeitos envolvidos por essas instituições, sendo possível considerar os dois conjuntos (NORTH, 1992).

Por seu turno, as instituições informais são regras socialmente compartilhadas criadas e disseminadas fora dos canais oficialmente permitidos. Muitas vezes, as instituições informais estão presentes no seio de instituições formais, frequentemente exercendo influência sobre os sistemas eleitorais, as legislaturas, as decisões judiciais e em outras instituições formais democráticas. Em muitos casos, as regras informais reforçam os sistemas políticos democráticos, por sua vez, em outros as enfraquecem fomentando meios para subvertê-las. As instituições informais também moldam os resultados das instituições formais, ainda que de modo mais modesto, porém igualmente importante, sendo consideradas a partir de sua derivação de um sistema legal, consolidado em normas expressas que contam com o conhecimento e a anuência dos sujeitos, ainda que coercitivamente (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

No processo político decisório as instituições balizam o comportamento dos agentes políticos, pois a partir delas são criadas as respectivas estratégias de ação (IMMERGUT, 1996). Assim, torna-se relevante compreender também as regras de caráter informal e verificar como essas instituições interagem entre si na busca do melhor resultado. Logo, compreender a dinâmica das regras informais permite perceber a complexidade do processo legislativo para além das imbricadas normas preexistentes (VILPOUX, OLIVEIRA, 2010).

Dessa maneira, tanto as instituições tanto formais como as informais reforçam ou enfraquecem os sistemas políticos democráticos, por certo as instituições moldam os processos e os resultados políticos, nesses termos na experiência brasileira tem-se o exemplo do *lobby*. Nesse sentido, a escolha dos representantes, bem como suas decisões políticas articuladas (ou não) às preferências individuais ou coletivas discutidas nas correntes anteriores somente alcançam sentido a partir da existência de arranjos institucionais suficientemente coesos que darão suporte à sua realização e ao alcance de sua universalidade.

É importante salientar que no interior das instituições políticas democráticas existe sempre o conflito representado na disputa pela satisfação das predileções de determinado indivíduo, grupo, partido, espectro político ou até mesmo de um dos poderes do Estado sobre o outro, tal disputa majoritariamente se torna objeto de barganha política e, por vezes, o consenso se estabelece. Entretanto, não se pode acreditar que tal concordância traduz a totalidade dos interesses da população, em muitos casos, os políticos renunciam às suas convicções por ganho econômico ou de prestígio político ou ainda por receio da perda do capital político em seus redutos eleitorais ou mesmo entre seus pares. Dessa forma, o político atuará na arena que lhe garanta maior prestígio e, conseqüentemente, a reeleição, não se considerando de forma peremptória os valores e compromissos firmados previamente pelo parlamentar.

Por certo, as forças que movimentam as articulações políticas estão munidas de interesses, em outras palavras, o processo decisório é movido por tais interesses, contudo é a natureza de como se dá a advocacia dessas predileções que se mostra preocupante, sobretudo ao se observar a qualidade da representatividade e as relações de poder imbricadas no processo decisório brasileiro.

### **3 O ARCABOUÇO LEGISLATIVO BRASILEIRO E A PARIDADE DE FORÇAS NO PROCESSO DECISÓRIO**

O período de transição que marcou a consolidação da Nova República no Brasil deu-se a partir do esgotamento do modelo político adotado anteriormente e do declínio das instituições atinentes ao regime militar que vigorou no país de 1965 a 1985. Desse modo, os trabalhos que modelaram a Constituição Federal de 1988 ocorreram em um contexto econômico e social instável (ABRANCHES, 1988).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o Congresso Nacional obteve duas importantes conquistas: a recuperação de diversos poderes retirados ao longo dos governos militares e a ampliação dos atributos congressuais em relação aos preceitos contidos na Carta Magna de 1946. As novas garantias apresentaram significativos marcos principalmente em relação ao fortalecimento do Poder Legislativo e à consolidação da autonomia do Congresso Nacional. Por sua vez, no que concerne ao Poder Executivo, algumas competências legislativas conferidas a ele ao longo do regime autoritário não foram retiradas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Nesse sentido, após o período de redemocratização o texto constitucional estabeleceu um conjunto de regras atinentes à divisão dos três poderes institucionais, Executivo, Legislativo e Judiciário, esse arranjo deu sustentação ao processo decisório e conseqüentemente estabeleceu os parâmetros para o funcionamento do sistema político brasileiro (LIMONGI; FIGUEIREDO; VALENTE, 2000).

Uma das principais características do arranjo político brasileiro é o presidencialismo de coalizão, sistema de governo adotado no Brasil. Tal sistema combina “a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial”, tais particularidades permitem que o Poder Executivo se organize através de coalizões (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Em proêmio, aplicava-se o termo “presidencialismo de coalizão” derivado da percepção uma realidade complexa e dinâmica da engrenagem da política brasileira, por vezes empregado para caracterizar um cenário político instável em decorrência da necessidade de se formar coalizões com as bases partidárias, mas na prática acreditava-se que a fragilidade dos partidos políticos brasileiros seria o maior obstáculo para a sustentação do chefe do Poder Executivo. No entanto, após anos de sua concepção esse formato de presidencialismo recebeu outras interpretações mais indulgentes com seu formato e desempenho (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017).

Na concepção de Figueiredo e Limongi (2017), o modelo de governo brasileiro apresenta um arranjo institucional particular, pois a Carta Magna de 1988 trouxe diversos instrumentos que fomentaram a participação do Poder Executivo no processo decisório, tais como a edição de medidas provisórias com força de lei, os pedidos de urgência e as iniciativas exclusivas. Resta claro que, o poder de agenda do Executivo é significativo e que as decisões produzidas no âmbito do sistema político em sua maioria são oriundas desse poder.

A formação das coalizões provoca uma partilha de poder e de responsabilidade no processo decisório e nas políticas públicas concretizadas. Desse modo, as legendas partidárias que integram a coalizão desempenham um papel fundamental na formulação, decisão e implementação dessas políticas. Dessa feita, a coalizão não deve ser interpretada com uma limitação ao poder do Presidente da República, pois será através dela que o próprio poder Executivo se tornará efetivo, haja vista que a agenda política deste poder dependerá do incremento da coalizão com o Poder Legislativo (FREITAS, 2016).

Nesses termos, Batista (2016) assegura que o exercício da capacidade de barganha política é o que condiciona o chefe do Poder Executivo a concretizar suas propostas e seus objetivos no âmbito do Congresso Nacional. Assim, apesar da autoridade concedida ao mandatário federal para a sua conservação, é necessário a manutenção de alianças dentro do gabinete e suas agências administrativas. Logo, em um sistema de presidencialismo de coalizão que tem como pilar central a figura do Presidente, é imprescindível o apoio de uma coalizão formada por distintos partidos políticos para a sobrevivência da governabilidade. Destarte, Freitas (2016, p. 111), assegura que “a agenda do Executivo, não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão.”

Desse modo, torna-se necessário que os presidentes estabeleçam coalizões para se protegerem de uma possível paralisação de sua agenda, ou seja, blindarem-se da não aprovação de qualquer de suas propostas sem a anuência de uma maioria dos parlamentares. Contudo, não existindo elementos que promovam a constituição orgânica de uma coalizão, o acordo político para sua criação se dará de forma mecânica, ou seja, através do acesso a certos recursos que o Poder Executivo controla. Cabe salientar que, o modelo mecânico de coalizão transforma o acordo político em um solo frágil e instável para a governança (FREITAS, 2016). A título de exemplo, um dos recursos utilizados pelo poder Executivo para adquirir maior apoio entre os membros do Poder Legislativo é o loteamento ministerial, conforme aponta Freitas (2016):

A distribuição de ministérios tende a ser vista como uma ferramenta à disposição do Presidente para maximizar apoio legislativo necessário à aprovação de sua agenda política. O ocupante da pasta ministerial é representado como um mero guardião de benesses auferidas ao seu partido com a entrada no governo, benesses essas medidas em cargos ou em uma fatia do orçamento (FREITAS, 2016, p. 18).

Conquanto, mesmo após diversos estudos que comprovam a relação de cooperação entre os poderes, Executivo e Legislativo, seja através de coalizões mais orgânicas ou através dos recursos distribuídos pelo Executivo visando evitar o imobilismo de sua agenda, há outra corrente teórica que analisa esse elo por outra perspectiva.

Gomes (2012) afirma que a estrutura definida pela Constituição Federal, em certa maneira favorece a governabilidade entre os poderes e impede a paralisia decisória. Essa governabilidade seria o resultado da flexibilidade que o Executivo possui para emplacar sua agenda política valendo-se da cooperação com o Legislativo, seja por meio das coligações ou da capacidade de barganha. Contudo o autor ressalta que tal governabilidade estaria condicionada aos arranjos institucionais impostos.

Barry Ames (2003) defende que o Congresso Nacional possui uma baixa iniciativa própria e que sua principal frente de atuação é criar entraves aos projetos do Executivo, em outras palavras, as proposições legislativas oriundas do governo são submetidas à fortes negociações entre os parlamentares que representam principalmente interesses paroquiais, clientelistas e patronais. Logo, os fatores políticos e institucionais desencadeiam lógicas complexas para a tomada de decisão, criando oportunidades e limites diversos para a ação de líderes políticos, bem como de grupos de interesses.

Com efeito, para além da relação entre Executivo e Legislativo, outro elemento importante da estrutura política brasileira é o federalismo. Diferente de outros países, o caso brasileiro conta com um sistema triplo de federalismo formado pela União, Estados e Municípios. Nessa particularidade, o federalismo é concebido como uma forma de organização do Estado baseada nos ditames do texto constitucional que disciplina a repartição do poder entre os membros da federação, assim, os três entes federados são titulares de autonomia, pois tratam daquilo que diz respeito ao seu próprio governos e suas competências (SILVA, 1999; SOUZA, 2005).

O federalismo encontrava-se presente em outros textos constitucionais, sendo também contemplado na Carta Magna de 1988, que buscou um modelo mais equilibrado



de distribuição de competências, para tanto adotou-se uma forma descentralizada de federalismo, partilhando o poder entre todos os entes federados (SILVA, 1999).

Após a formatação constitucional, o aperfeiçoamento da democracia e o aumento das demandas da sociedade, tornou-se necessário articular as regras do jogo visando contemplar um arranjo político mais coeso, para tanto foram estabelecidos instrumentos que promovessem a competição política incorporando a ela perspectivas diversas de participação e de representação que favorecem a seleção de indivíduos aptos para sua condução. Nesse sentido, um componente primordial para a manutenção dessa lógica política são as legendas partidárias que estruturam a disputa nas arenas legislativas e, em alguma medida, orientam os cidadãos sobre a vida pública (ALCANTARA SAEZ; FREIDENBERG, 2002).

Um partido político ao ser inserido em um agrupamento partidário passa a agir de forma sistêmica e padronizada com outras legendas, essa aglutinação constitui um sistema partidário. Tal sistema poderá ser tido como institucionalizado ou não, a depender de sua concepção e estabilização (MAINWARING; TORCAL, 2005).

Outrossim, a institucionalização de um sistema partidário firma-se a partir das idiosincrasias estabelecidas pelos atores em resposta às regras fundamentais da competição política e do comportamento partidário. Nos sistemas partidários mais institucionalizados, as legendas firmam vínculos mais estáveis com a sociedade, criando elos com os eleitores, que por sua vez sustentam a regularidade do voto em seus candidatos. Em contrapartida, em sistemas partidários com baixa ou nenhuma institucionalização ocorre fraca conexão, seja de natureza ideológica ou programática entre os eleitores e as legendas, que se desdobra em alta volatilidade eleitoral e, em casos mais severos, em uma descrença nas instituições políticas (MAINWARING; TORCAL, 2005).

A literatura sobre sistema partidário, em sua maioria, defende que há uma fragmentação excessiva dos partidos políticos, tal condição impede a formação de uma maioria comprometida com os propósitos do chefe do Poder Executivo no interior do Congresso Nacional, tornando necessária a formação de coalizões. Com efeito, a respectiva fragmentação qualifica o Brasil como o país com maior indicador de fracionamento dentre os países democráticos. Tal cenário não é uma característica vinculada à estabilidade e sim à instabilidade do sistema partidário (MAINWARING, 1993; CARREIRÃO, 2014).

Por sua vez, outra corrente existente na literatura sobre partidos políticos defende que as legendas partidárias promovem a sustentação dos governos e influenciam na relação entre os poderes, Legislativo e Executivo, nessa abordagem os líderes partidários possuem amplos poderes regimentais e se utilizam deles para facilitar a tramitação de projetos do governo sob o qual esteja formada a coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017; CARREIRÃO, 2014).

Apesar das dissonâncias entre as correntes, é certo que os partidos políticos ainda possuem uma incumbência na composição da atividade política, é possível verificar a qualidade da representação praticada pelas legendas, pois se mantém na centralidade da representação política, da negociação de políticas públicas e na participação do processo de tomada de decisão (CARREIRÃO, 2014).

Outro elemento relevante na compreensão do arranjo institucional é o sistema bicameral de organização do Poder Legislativo. Tal forma de organização gera efeitos na relação entre o Poder Executivo e o parlamento, no comportamento dos partidos políticos e na tônica dos agentes coletivos na construção de estratégias para ampliar sua influência entre as Casas. Nesse sentido, os partidos precisam coordenar a ação de seus constituintes tornando-os aptos para agir como unidade e elaborar mecanismos que abranjam tanto as ações na Câmara dos Deputados e Senado Federal (FREITAS, 2016).

Com efeito, as características do sistema político condicionam o processo legislativo. Este, por sua vez, é constituído por vários elementos e sujeitos que interagem entre si durante as votações das proposições legislativas. Tal processo carece de uma liturgia até a tomada de decisão, entretantes esse percurso é permeado pela influência das instituições formais e informais (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012).

De acordo com Lopes (2009), o processo legislativo está intimamente relacionado com a elaboração das normas jurídicas, tal condição deve estar em conformidade com o ordenamento jurídico pré-estabelecido, ou seja, o rito e o resultado de tal processo devem obedecer às especificidades técnicas que garantam a lisura dos procedimentos, embora se prestem ao mesmo tempo às regras do jogo político e aos determinantes constitucionais.

Segundo Lopes (2009), o processo legislativo consiste em:

[...] uma atividade social especializada, em que certo número de cidadãos que representam o conjunto de um povo elabora as normas pelas quais este irá se reger. Portanto, por essa própria definição básica, envolve aspectos técnicos, políticos e jurídicos. Pensar o Processo Legislativo exige reflexão sobre cada um destes elementos e, essencialmente, sobre a interação entre eles, tal qual costuma ocorrer com todos os sistemas complexos (LOPES, 2009, p. 24).

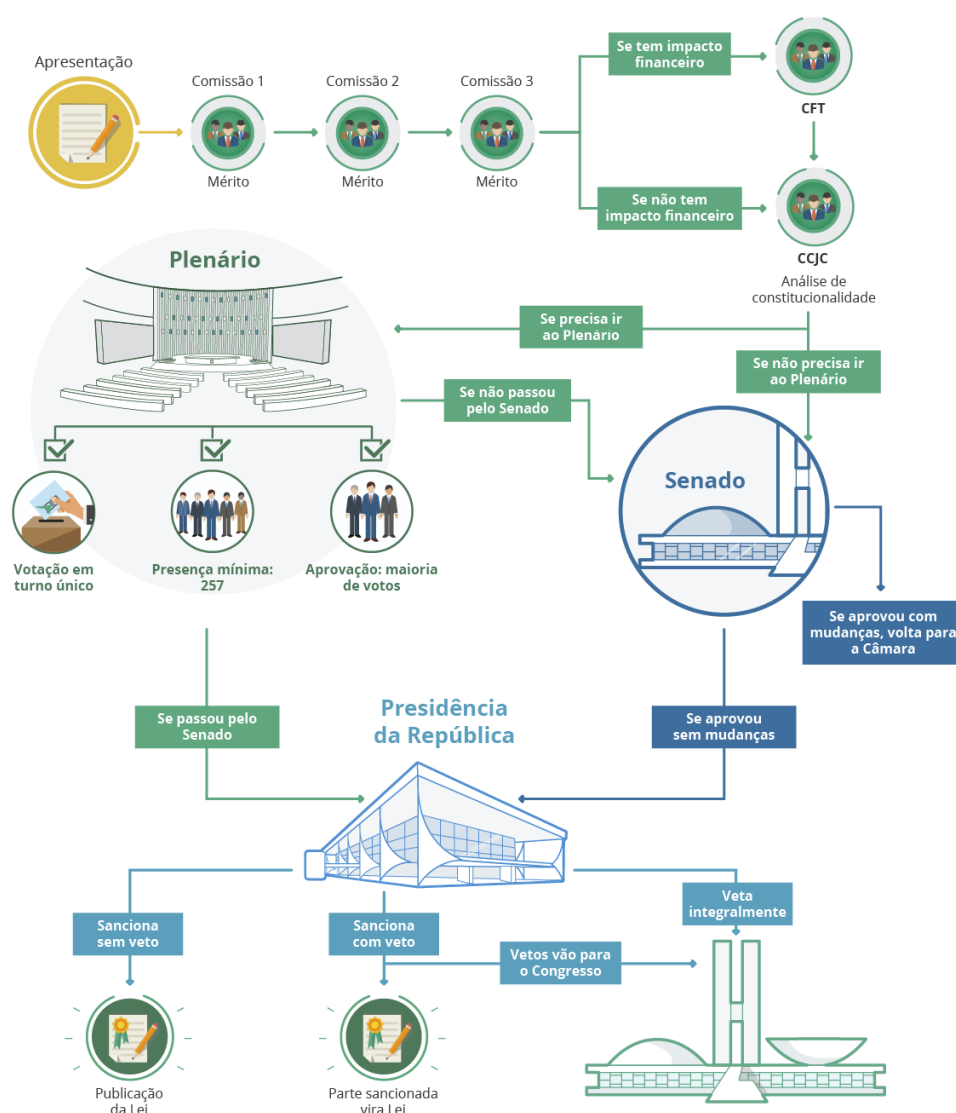
Nesse sentido, o processo legislativo corresponde ao mecanismo pelo qual é realizada a feitura das normas jurídicas que serão aplicadas no corpo social e condicionará o comportamento dos cidadãos, nesta consideração, tal processo detém significativa relevância para a manutenção ou alteração do *status quo* normativo, pois somente é possível inaugurar ou consolidar direitos e deveres a partir do respectivo processo realizado pelos mandatários eleitos através do sufrágio universal conforme previsão constitucional.

Desse modo, o processo legislativo é conduzido pelas regras previstas na Constituição Federal, nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (RICDs), do Senado Federal e do Congresso Nacional, bem como na Lei Complementar nº 107 de 2001, que determina os aspectos formais para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e dos demais atos normativos (PACHECO; MENDES, 2015).

Sendo assim, a Constituição Federal determina as regras gerais aplicadas ao processo legislativo preconizando o acatamento aos ritos típicos de cada Casa legislativa, definindo a competência dos agentes políticos no exercício da vida pública, estimando o *quórum* necessário para o cumprimento das obrigações legislativas, disciplinando as condições para as sanções e/ou veto das propostas, ao mesmo passo que estabelece as atribuições das comissões. Com efeito, mesmo com as regras previstas no texto constitucional, são os regimentos internos que pormenorizam as disposições específicas do processo legislativo no Congresso Nacional, bem como define a liturgia das votações parlamentares (PACHECO; MENDES, 2015).

O curso do processo legislativo é permeado por diversas etapas em ambas as Casas do Congresso Nacional. A seguir tem-se na Figura 1 a ilustração fornecida pela Câmara dos Deputados que sistematiza os trâmites do processo legislativo.

Figura 1- Etapas do processo legislativo



Fonte: Câmara dos Deputados, 2021.

Em síntese, o processo tem sua abertura na Casa iniciadora, ambiente em que ocorre todo o trâmite de verificação dos pressupostos mínimos da proposição, de orientação das comissões permanentes e temáticas, dos debates e das votações (nas próprias comissões ou no plenário da casa legislativa), posteriormente caso o projeto seja aprovado é submetido ao crivo da Casa Revisora que poderá aprová-lo, rejeitá-lo ou arquivá-lo. Contudo, se o projeto receber emendas deverá ser reenviado à Casa Iniciadora para reapreciação.

Assim, tão logo tenha-se o novo texto aprovado e as emendas aceitas, o projeto é enviado para a anuência, sanção ou veto do Presidente da República. No caso de sanção

do projeto, a lei é publicada, caso existam vetos parciais ao texto ou um veto integral do projeto, o texto vetado segue novamente para apreciação de acatamento ou recusa do ato da Presidência da República em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Em conformidade com o texto constitucional em seu artigo 59, o processo legislativo compreende a elaboração de sete tipos de proposição legislativa a saber: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções. A proposta de emenda à Constituição é um processo complexo e de grande relevância para a segurança jurídica podendo ser proposta por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo do Presidente da República e por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, conforme dispõe artigo 60 da Constituição Federal (CF).

As leis complementares e ordinárias poderão ser propostas por qualquer integrante ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos cidadãos (artigo 61, CF). Ressalta-se que algumas propostas possuem iniciativa exclusiva do Presidente da República, a título de exemplo, a Medida Provisória.

Segundo Gomes (2012), após ser verificada a proposição legislativa e o cabimento ao interesse em questão, esta será avaliada em várias instâncias decisórias nas comissões, nos plenários e até mesmo em sessão conjunta das Casas legislativas. Tais instâncias são movimentadas pelo acordo entre os parlamentares a depender do conteúdo e da relevância da proposta, esses espaços são constituídos pela interação entre os congressistas, Poder Executivo e sujeitos externos ao parlamento.

De forma complementar, em suas palavras, Gomes (2012), assegura que:

Geralmente, há uma sequência linear na tramitação: após a aprovação pelas comissões, os projetos de lei são votados pelo plenário e, então, são considerados pela outra Casa. Se o projeto for emendado precisa voltar à Casa de origem para avaliação específica das emendas. Uma vez aprovado em cada Casa, o projeto segue para a sanção do presidente da República, o qual pode sancioná-lo ou vetá-lo (inteiramente ou em partes). O veto pode ser derrubado pela metade dos membros de cada Casa. Enfim, os outputs mais destacados do sistema são as leis com impacto em políticas públicas. Outros resultados possíveis são a rejeição e a não decisão sobre a política (GOMES, 2012, p. 919).

A iniciativa legislativa é o ato inaugural do processo legislativo, sendo considerada a etapa de maior relevância, pois será a partir desse movimento que a natureza, conteúdo, requisitos e importância de determinada proposição serão conhecidos pelos interessados, seja em favor ou contra a proposta, iniciando-se a partir de então os debates na defesa de suas preferências.

Segundo Freitas (2016), o processo de avaliação de uma proposição legislativa dentro das comissões contará com a coordenação de um relator indicado pelo presidente da referida comissão sob anuência dos líderes partidários. Assim, ao longo desse processo novas informações sobre a matéria são discutidas e os parlamentares apresentarão seus argumentos fundamentados pela divergência ou convergência com a proposta original. É oportunizado nesta etapa a participação da sociedade civil fomentando assim um intenso processo de debate e negociação.

Diante disso, será no decorrer do processo legislativo que ocorrerá a atuação de grupos interessados em interferir na feitura das normas que serão aplicadas, em regra, à toda sociedade, advogando suas preferências a depender do conteúdo discutido. Nesse sentido, em suas palavras Zampieri (2013), dispõe que:

[...] a Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam boa parte de sua função institucional sob uma estrutura baseada em comissões permanentes. Atuando diretamente nos trabalhos desempenhados por esses colegiados, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados (ZAMPIERI, 2013, p. 122).

Em suma, a proposta legislativa pode ser iniciada em uma das casas do Congresso Nacional e deverá contar com o apoio da maioria dos congressistas para seu êxito, seja nas comissões ou no plenário. A lei representa um meio para a instrumentalização dos direitos e sua materialização depende do consenso das maiorias no interior do parlamento, contudo tais maiorias se formam a partir da comunhão de interesses políticos ou movidas por recursos barganhados.

A lei é considerada tecnicamente como um instrumento de transformação de preferências oriundas do corpo social em interesses regulados na ordem jurídica, contudo para além das ressalvas normativas aplicadas ao processo legislativo, é relevante a responsabilidade dos agentes políticos em submeter determinadas proposições para apreciação do Poder Legislativo, considerando que a seleção de interesses sociais e sua

possível conversão em regra jurídica se dá através da apresentação desses projetos (SILVA, 2010).

Os espaços de interação entre as representações resultantes, ora do pleito eleitoral ora das diferentes representações de interesses estão em permanente construção, seja pela multiplicidade de ideias ou pelas regras institucionais vigentes. Tais espaços constituem um circuito contínuo de formação e instrumentalização de direitos, permeados pela ação de grupos suprapartidários em disputa (SILVA, ARAÚJO, 2019).

Segundo Immergut (1996, p.144), “um sistema político é a maneira pela qual as instituições políticas repartem os votos entre diferentes jurisdições, em combinação com a distribuição partidária”. Portanto, fatores políticos e institucionais desencadeiam lógicas complexas para a tomada de decisão, criando oportunidades e limites diversos para a ação de líderes políticos, bem como de grupos de interesse.

Destarte, salienta-se que tais oportunidades ampliam a participação de outros sujeitos também imbricados no arranjo político e no processo legislativo, esses indivíduos constituem os chamados grupos de interesse. Tais grupos são formados por atores que para além dos partidos políticos buscam influenciar a ação pública visando atingir determinado objetivo, ou seja, consiste em uma agremiação que tem por base um ou vários comportamentos de participação buscando a representação de determinadas reivindicações em detrimento das ofertadas por outros agrupamentos sociais (WOOTTON, 1972; TRUMAN, 1951).

Em suas palavras, Farhat (2007) defende que:

Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos [...]. Grupo de pressão é o grupo de interesse dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente, para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos (FARHAT, 2007, p. 146).

Nesse sentido, as atividades dos grupos de interesse têm como foco atingir as interações dos indivíduos e dos grupos privados que não possuem competência governamental, para tanto busca-se meios para influenciar nas políticas, bem como para interferir nas conexões de funcionários públicos que influenciam o processo decisório, em muitos casos, para além de suas atribuições estatutárias. Desse modo, estão

empenhados em tais atividades os grupos privados e governamentais que desempenham funções indispensáveis na formação da tomada de decisão política (LINDBLOM, 1981).

Por sua vez, os grupos de pressão são considerados como agrupamentos de indivíduos que diligenciam suas articulações visando aprovação ou rejeição de políticas públicas que afetem seus interesses. Logo, todo grupo de pressão pode ser considerado como um grupo de interesse, todavia o inverso não é verdadeiro (KEY, 1994; ARAGÃO, 1996).

Rodrigues (2000) defende que para persuadir os legisladores e as autoridades políticas competentes para a formulação de políticas públicas, os grupos de pressão possuem ao menos três estratégias de atuação: a primeira refere-se à arena de ação, que ocorre no interior e no exterior do Congresso Nacional. A segunda diz respeito ao foco de atividade, que pode voltar-se para o processo legislativo articulando interesses com os parlamentares individualmente ou com as bancadas especializadas ou partidárias. Por fim, a terceira está sedimentada no convencimento e na influência da opinião pública, realizado através da divulgação nos meios de comunicação de massa.

Logo, um grupo de interesse é formado por sujeitos que para além de possuírem as mesmas pretensões, promovem pleitos através do arranjo institucional buscando influenciar o processo de tomada de decisão. Tais grupos são instituições que se valem das regras formais e informais para alcançarem suas predileções junto ao Congresso Nacional.

Zampieri (2013) argumenta que nos espaços legislativos são encontrados diversos tipos de grupos de pressão, que buscam exercer influência no Congresso Nacional, com intento de defender a feitura de políticas públicas em conformidade com as preferências de seus representados, ainda de acordo com o autor, o principal ambiente de performance desses grupos reside no trabalho desempenhado no interior das comissões. Com efeito, Silva e Araújo (2019) defendem que são comumente feitas menções às bancadas e frentes parlamentares no processo decisório legislativo em detrimento dos vários partidos políticos presentes no Poder Legislativo com minúscula performance.

Contudo, é importante salientar que o desafio em uma representação democrática está em proporcionar aos indivíduos e aos grupos condições para determinar seus interesses defendidos por representantes com os quais detém certa identidade e interlocução. Assim, a diversidade de perspectivas traduz a pluralidade de uma sociedade multicultural e busca coibir os constrangimentos oriundos das desigualdades de poder, recursos e influência social ou política. Por exemplo, mulheres e negros são marcados



historicamente pelos signos da subalternidade e detém de forma clara menos acesso às posições de poder. Desse modo, faz-se necessária a ruptura com esse *status quo* de subalternidade que implica na revisão da notória posição privilegiada dos grupos dominantes. Logo, a representação democrática deve ser considerada a partir da autonomia, interesse, identidade e/ou *advocacy*<sup>12</sup> em um constante conflito entre a emancipação de uns e a manutenção da posição dominante sobre os outros. Nesses termos, não há conflito de perspectivas, mas sim de interesses (MIGUEL, 2011).

Nesse sentido, Mézsáros (2011) assegura que em uma democracia constitucional, o arranjo parlamentar constitui uma parte indispensável para a manutenção e controle adequado da força do capital, uma vez que nesse processo tem-se a representação dos mais distintos interesses vinculados ao capital sob o comando do poder político. Não obstante, a assimetria estrutural entre o capital e a força de trabalho também influencia os congressistas que advogam os interesses e condicionam suas relações às preferências econômicas.

Segundo Diniz e Boschi (2003), o meio utilizado pelos grupos de interesse na defesa de suas predileções é o *lobby*, que por sua vez se mostra como o processo de atuação de determinadas agremiações no processo decisório. A influência desses grupos pode ocorrer antes da consolidação da política pública, durante sua formulação e, também, no momento de sua implementação. Desta feita, o *lobby* age pelo convencimento pessoal baseado em informações confiáveis e, também por meio da pressão ofertada por esses grupos sob as instituições de natureza formal ou mesmo informal (FARHAT, 2007).

O Lobismo se fortaleceu no arranjo político brasileiro após o período da redemocratização. Segundo, Diniz e Boschi (2003), esse fato ocorreu em virtude da acessibilidade ao processo de tomada de decisão. O principal ambiente do *lobby* é o Poder Legislativo, estando presente em todos os entes da federação. Ainda com fortes raízes no parlamento brasileiro essa prática ainda não é uma atividade regulamentada no país, diferentemente dos Estados Unidos que possui uma legislação complexa sobre o tema. Apesar da ausência normativa, o *lobby* encontra acesso por meio de instrumentos institucionais informais sem embargos no Congresso Nacional (SANTOS; CUNHA, 2015).

---

<sup>12</sup>Segundo Libardni (2000), a *advocacy* pode ser interpretada a partir de iniciativas de influência ou pressão na arena política, visando a promoção e defesa de determinado interesse, e de articulações realizadas por organizações da sociedade civil com escopo de alcançar visibilidade para questões específicas no debate público e visando a confecção de políticas públicas e consequentemente à transformação do corpo social.

A atividade do *lobby* pode ser exercida sobre diversos sujeitos, individualmente ou coletivamente, por certo, em sua maioria advém através de entidades organizadas formalmente ligadas às atividades econômicas ou sociais (como o empresariado rural ou grupos religiosos) ou com finalidades específicas conduzidas tradicionalmente pelo *lobby* (como federações e sindicatos de empresários e de trabalhadores). Essas organizações visam influir nas decisões políticas, não exercendo propriamente a legitimidade para atuar na tomada de decisão, diferenciando-se dos partidos políticos (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Segundo Tsebelis (1997), um grupo de interesse pode ser concebido como *veto player*, que é considerado como um ator individual ou coletivo cuja sua anuência deve ser requerida no processo decisório de mudança política, portanto são capazes de vetar possíveis alterações no *status quo* legislativo a partir de seu poder de veto influenciando diretamente na tramitação e no resultado, seja na aprovação ou rejeição da proposta legislativa.

O potencial sucesso de um “lobista” ou de um *veto player* está ligado aos mecanismos institucionais, uma vez que a relação desses grupos com o sistema político deve ser avaliada por meio da elasticidade das instituições às pressões políticas, “propiciando diferentes oportunidades de vetar uma legislação, as instituições modificam o peso relativo dos agentes, assim como as estratégias mais oportunas para defender interesses semelhantes” (IMMERGUT, 1996, p. 148).

Assim, o universo da política consiste em um ambiente composto por circunstâncias complexas em virtude da existência de contornos desiguais presentes na representação no interior de ambas as casas do Congresso Nacional. Salienta-se que para além dos partidos, as frentes e as bancadas temáticas também são responsáveis por proporcionar maior dinamismo ao processo legislativo, tendo em vista a constante disputa pela agenda política que é constituída pela amálgama de interesses distintos, desse modo, essas facções adotam táticas diferenciadas para garantir seu sucesso (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Sendo assim, as legendas partidárias são concebidas como elemento principal na coordenação das preferências, na determinação das agendas e na associação dos candidatos aos cargos. Contudo, torna-se primordial para a compreensão de toda engrenagem do sistema político e legislativo analisar o comportamento das frentes parlamentares, que durante muito tempo foram consideradas como agrupamento informal de parlamentares. Tal condição foi alterada através do Ato nº 69 da Mesa Diretora da

Câmara dos Deputados em 2005 que instituiu a regulamentação de sua constituição e funcionamento. Dentre os requisitos necessários para o registro de uma frente parlamentar está a adesão de pelo menos um terço dos parlamentares do Poder Legislativo federal. As frentes podem ser constituídas por deputados e senadores, entretanto a frequência deste último grupo de parlamentares é bem menor, considerando sua ampla representação dos entes federados. As frentes detêm como prerrogativa o uso do espaço físico da Câmara, desde que suas ações não interfiram no andamento das atividades da Casa (DOUDEMMENT, CONCEIÇÃO, 2018; SILVA, ARAÚJO, 2019).

As frentes parlamentares podem ser compreendidas como grupos que atuam internamente no Poder Legislativo, sendo formadas pelos próprios parlamentares por meio de coalizões, partidos políticos ou através da associação movida por uma questão comum. O intuito das frentes está na defesa de interesses específicos da agremiação valendo-se do arranjo institucional. Assim, uma frente parlamentar objetiva a manutenção do monopólio da palavra ou das deliberações, pois assim aumenta-se as chances do sucesso em suas demandas (CORADINI, 2008; 2010; SAID, 2014).

As frentes parlamentares visam criar articulações entre os deputados, senadores e representantes do Executivo movidos pelos interesses em comum e manifestados na temática posta em pauta. Em suma, as frentes estabelecem relacionamento com qualquer coletivo mobilizado que atue na representação de um interesse ou questão que patrocine suas preferências. Contudo, o *modus operandi* de uma frente se apropria das vias institucionais, seja no Congresso Nacional ou em conexão com integrantes do Executivo e com os demais grupos de interesse e/ou pressão a depender dos elementos idiossincráticos de cada agrupamento, principalmente, no tocante à mobilização para o acesso aos recursos públicos (CORADINI, 2008).

Nesse sentido, Coradini (2008) assegura que:

[...] a ação política através de grupos de interesse somente pode ser vista como positiva se for algo análogo ao chamado “modelo pluralista”, ou no sentido do reforço da chamada “sociedade civil”. Caso contrário, as ações através de frentes parlamentares e o que significa em termos de representação de grupos de interesse geralmente são classificadas como algo no sentido do “corporativismo” e, inclusive, produto de estratégias do chamado “baixo clero” (CORADINI, 2008, p.76).

Tem-se que o ambiente político é permeado por questões complexas, uma vez que é constituído por distintas formas de manifestação, representação e interação no parlamento. Para além das legendas partidárias e da prática informal do *lobby*, as frentes

e bancadas temáticas detêm condições para ampliar o discernimento sobre as propostas e os interesses que estejam em disputas na agenda política, dados que se associam em concordância com as preferências e se organizam para traçar suas estratégias na busca do atingimento de determinado escopo, em muitos casos, utilizando-se do mecanismo de *lobby*. Contudo, essa coordenação deve estar em consonância com temas inerentes à agenda de decisões, haja vista que o poder Executivo, sua coalizão e a dinâmica partidária explicam significativamente as ações do Congresso, assim as propostas devem estar alinhadas tematicamente, posto que nas decisões sobre políticas públicas os parlamentares se reúnem paulatinamente em torno de tônicas semelhantes (SILVA, ARAÚJO, 2019).

De acordo com o senso comum, o objeto primordial de uma frente parlamentar está no tratamento de questões específicas, contudo essa exclusividade ou compatibilidade com as temáticas discutidas podem se dar de formas distintas. Geralmente, seus interesses se aderem às outras afinidades regionais, setoriais, profissionais ou trajetórias sociais e políticas. Algumas iniciativas dessas agremiações estão intimamente conectadas à defesa de interesses de natureza corporativa, (por exemplo: educação, indústria, mineração, entre outras). Contudo, sob outra perspectiva, tem-se também as frentes parlamentares de cunho ideológico, que atuam por exemplo na defesa do meio ambiente, dos povos indígenas (CORADINI, 2008).

Nesse sentido, Coradini (2008) afirma que:

Frentes parlamentares como a ruralista, da avicultura, da fruticultura brasileira, dentre outras, consistem na defesa de grupos setoriais de empresários e/ou produtores já organizados há mais tempo. Isso, no entanto, não elimina suas “questões” e princípios de definição próprios, como a oposição às políticas de reforma agrária no caso da ruralista ou, simplesmente, a busca de recursos públicos e de políticas governamentais, como é o caso das demais (CORADINI, 2008, p. 84).

Assim, torna-se importante salientar que o funcionamento de uma frente parlamentar está condicionado aos recursos que estão à sua disposição, que vão além de sua constituição normativa e a legislação pertinente (Ato 69/2005), que a impede de contratar pessoal e fornecer de passagens aérea, tomando exemplo da FPA que articula o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), sendo este um recurso indispensável para o êxito das pautas defendidas ou propostas pela frente, tendo em vista que sua estrutura jurídica e técnica que condiciona o comportamento de seus membros quando estes são instados a participar do debate político em alguma instância do Legislativo.

Nessa perspectiva, Coradini (2008) afirma que qualquer frente parlamentar consiste em um espaço para a articulação de ideias, recursos e interesses, seja através da representação política institucionalizada ou por meio de indivíduos externos ao parlamento através de atividades profissionais. Destarte, Lazari (2016) defende que as frentes são concebidas como instrumentos de inclusão de temáticas no Legislativo através da atuação de seus membros, seja na articulação em propor um projeto ou na defesa dos grupos e interesses que são representados por suas manifestações.

Assim, as políticas públicas e a instrumentalização dos direitos previstos no ordenamento jurídico dependem ou são condicionados à postura e ação dos partidos políticos, das bancadas suprapartidárias e, também das frentes parlamentares e suas correlações de força no interior do Poder Legislativo em consonância com algumas agendas da coalizão governista. Desse modo, torna-se cada vez mais complexa a representatividade de todos os interesses oriundos da sociedade, pois a construção do consenso para além das vias institucionais também é moldada por elementos de natureza externa ao Legislativo, seja através das manifestações da sociedade civil, dos grupos de pressão e até mesmo dos mecanismos inerentes ao *lobby*.

No Brasil, a diversidade econômica, étnica, cultural, social e política, em muito acompanhou os debates sobre os melhores caminhos a percorrer após o período da redemocratização, grupos políticos e sociais envolvidos buscaram criar meios que garantissem uma república federativa fundamentada no princípio democrático e conseqüentemente esperava-se que grupos minoritários participassem das decisões, pois as minorias sociais como camponeses, indígenas, negros, sem terras e sem tetos foram contempladas no texto constitucional de 1988. No mesmo sentido, durante o período da redemocratização, diversos grupos, com diferentes graus de influência sobre o Estado e sobre os constituintes, buscaram resguardar suas demandas na Carta Maior.

Chauí (2012) assegura que as carências e os interesses tendem a estar em constante dissenso, superando os conflitos que permeiam a agenda política e o processo legislativo, haja vista as idiosincrasias dos diversos grupos e classes sociais que estão presentes nas disputas políticas. Contudo, o Direito deve ser interpretado para além dos interesses individuais ou de um grupo determinado, pois não é algo específico ou próprio da ciência jurídica, mas sim de um sistema coletivo e universal, legítimo a todo corpo social sob um dado território.

Desse modo, ao se observar as diversas carências e interesses envolvidos nas disputas políticas, percebe-se que há uma gama de direitos pelos quais se solidificam os

escopos das lutas sociais. Assim, o pressuposto de igualdade que determina que todos os indivíduos são titulares dos mesmos direitos e devem ser tratados de modo equânime, sem embargo à mera previsão legislativa do direito à igualdade, não possui efetividade, sendo concretizada ou não mediante reivindicações e demandas dos sujeitos sociais na arena política (CHAUI, 2012).

Portanto, mesmo com a previsão constitucional dos diversos direitos, inclusive dos mais vulneráveis, o tratamento dispensado ao estabelecimento de condições para sua efetividade ocorre de modo desigual, haja vista que os grupos minoritários que atuam na defesa de seus direitos constitucionalmente previstos estão em conflito, por exemplo, com as predileções de classes políticas, empresariais ou rurais, historicamente favorecidas seja pelas rédeas econômicas ou pelo conservadorismo político na arena decisória. Sendo assim tais grupos minoritários tiveram vários de seus direitos tardiamente instrumentalizados, a título de exemplo, tem-se a Lei Agrária que trata da operacionalização da reforma agrária criada somente 1993, cinco anos após sua previsão constitucional, não sem que fossem empreendidos esforços e manifestações sociais para a instituição dessa normatização.

## **4 QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICA FUNDIÁRIA: A CONFORMAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO**

### **4.1 Apropriação privada, concentrada e legitimada no Brasil agrário-exportador (1500-1930)**

A trajetória da política fundiária brasileira é diretamente vinculada ao processo de desenvolvimento econômico estabelecido no país, historicamente ligado ao aproveitamento da terra que configura uma estrutura desigual e conflituosa de ocupação do território, marcada desde os tempos coloniais pela atuação de uma elite rural na sociedade e na política. Nesse sentido, Fernandes, Welch e Gonçalves, em suas palavras afirmam que os “atos agrícolas não apenas pontuam a história do Brasil, mas a compõem desde a colônia à nação” (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2014, p. 23).

Ressalta-se que as terras que moldam o território brasileiro, originariamente eram terras públicas pertencentes à Portugal, esse modelo de organização territorial se deu por meio da transferência de glebas a particulares de forma progressiva através de doações, concessões, permutas, legitimação de posses e em última instância através da compra e venda, tal arranjo fomentou na contemporaneidade o preceito jurídico de que terra sem título legítimo de propriedade particular é de domínio do Estado, a chamada terra devoluta (MEIRELLES, 1994). As terras devolutas (ou terras sem domínio real particular) são objeto de celeuma jurídica, sendo o principal alvo de grilagem no país, que sustenta o comércio ilegal de terras, bem como fragiliza o direito de posse e as garantias de diversos sujeitos rurais.

A origem da conformação fundiária brasileira remete ao período colonial, em especial após a chegada dos europeus no século XVI. A ocupação territorial teve como principal objetivo assegurar em definitivo a posse do território por Portugal em detrimento de outros países, desta maneira, a coroa buscou regular o uso da terra no Brasil via concessão de terras aos lusitanos que detivessem o intento de povoar as áreas recém angariadas. Dessa forma, em 1530 instituiu-se o sistema de capitânicas hereditárias que propiciou a criação dos primeiros núcleos de ocupação e de colonização territorial (TALASKA, 2016).

As capitânicas hereditárias compunham um sistema de ordenamento fundiário já aplicado em Portugal e transplantado para o Brasil com a finalidade de ocupação do território, que foi majoritariamente ocupado por os aristocratas, negociadores,

funcionários do governo lusitanos e militares que detiveram extensas parcelas de terras brasileiras. Os beneficiários não dispunham de poderes ilimitados sobre suas glebas, pois não possuíam nenhuma garantia legal sobre o quinhão atribuído, restando-lhes, unicamente, atender às regras estabelecidas pela coroa portuguesa. Nesse contexto, era possível distinguir o direito de propriedade e o poder real de fruição, uma vez que a parcela de terra continuava pertencendo ao Estado português e aos donatários cedia-se o direito de usar e gozar da propriedade, não sendo permitida a disposição de seu terreno (DINIZ, 2005).

A concessão das terras possuía estava condicionada ao cultivo agrícola e o povoamento da área, entretanto, cada donatário fora contemplado com uma extensa soma de terras, o que demandava esforços igualmente extensos. Nesse cenário, tornou-se necessária a divisão de terras em porções menores, essa reconfiguração era conhecida como regime de sesmarias, que correspondia a uma subdivisão da capitania para a facilitação da prática de atividade econômica (DINIZ, 2005).

Sob o regime sesmarial, o Estado português objetivou a promoção do empobrecimento do vasto território brasileiro com a possibilidade de exploração de atividades econômicas lucrativas. Entretanto, esse modelo de parcelamento de terras não encontrou muitos nobres lusitanos adeptos que vislumbassem êxito nas novas terras relativamente menores, ocasionando a falta de funcionalidade nas glebas e o abandono das terras pelos donatários (DINIZ, 2005).

O sistema de sesmarias contemplava indivíduos da classe política economicamente ativa, excluindo desse benefício o contingente de trabalhadores rurais, que passava a se sujeitar, em muitos casos, a um regime de servidão aos sesmeiros. Nesse sentido, como resultado desse modelo de arranjo territorial houve uma forte apropriação de terras por uma parcela ínfima dos viventes no território, em contrapartida foi fomentada a gênese de outra parcela muito mais expressiva de pessoas em situação de dependência formada por colonos, arrendatários, posseiros, foreiros, entre outros (FAORO, 2011).

Como resultado dessa situação, os sesmeiros optaram por ocupar outras terras, se apossando de propriedades limítrofes para garantir seu domínio sobre o território, bem como para aumentar suas glebas e conseqüentemente potencializar sua monocultura. Essas ações ocasionaram irregularidades na organização das doações das sesmarias, tornando necessário a instituição de uma normativa específica para cuidar da regularização e demarcação fundiária. Logo, em virtude do modelo produtivo baseado na



monocultura destinada à exportação, a coroa não estava disposta a reorganizar a posse dessas faixas de terras centralizadas sob o domínio de poucos, tal conformação garantiu a concepção dos latifúndios por todo território até então empossado (ALMEIDA, 2003; DINIZ, 2005).

Com efeito, o modelo jurídico de regularização fundiária sesmarial contemplou dois aspectos relevantes: primeiramente serviu à instalação e fortalecimento do modelo produtivo dedicado ao açúcar e à expansão do gado, em um segundo momento favoreceu a autonomia do poder político emanado das forças rurais. Diante disso, percebe-se um desvirtuamento das sesmarias, que passaram a estar a serviço da monocultura para produção e comércio de açúcar e do escravismo (FAORO, 2011).

Concomitantemente em Portugal era ensaiado o aperfeiçoamento das técnicas agrícolas, tendo em vista a necessidade de aumento da produtividade para atendimento às demandas de produtos originários do Brasil, bem como uma contundente ação para retardar o desenvolvimento de outras atividades agrícolas que não fossem destinadas à monocultura e ao comércio entre Brasil e Portugal e manter o *status quo* do sistema latifundiário escravocrata exportador vigente. Faz-se mister salientar que durante esse período ideias reformistas pairavam sobre o território brasileiro, com ênfase para a reforma agrária. Todavia, a coroa não apoiou ou tampouco favoreceu a reforma agrária com temor de fragilizar o vínculo com a colônia, em virtude de sua dependência econômica e produtiva (JOBIM, 1983). Assim, Silva (2008), afirma que a concessão de sesmarias e a sua instrumentalização não assimilou as especificidades brasileiras, acarretando deformidades no processo de ocupação e concessão de terras no país. Em suas palavras:

A primeira forma que assumiu o ordenamento jurídico das terras brasileiras foi a do regime de concessão de sesmarias. As concessões de sesmarias, entretanto, não representaram o resultado de um processo interno de evolução de formas anteriores de apropriação. Resultaram da transposição para as terras descobertas de um instituto jurídico existente em Portugal. As primeiras normas reguladoras da propriedade da terra no Brasil originaram-se, portanto, da especificidade da sua condição de colônia portuguesa, a partir do século XVI (SILVA, 2008, p. 25).

Desse modo, houve diversas tentativas de regularização do sistema de sesmarias que não lograram êxito, principalmente por causa da ausência de um sistema jurídico que promovesse a ocupação e a exploração das glebas de forma ordenada, essas condições favoreceram a criação a figura do posseiro, pois os sesmeiros passaram a arrendar suas

terras para indivíduos que exerceriam uma produção menor destinada principalmente à subsistência. Essas circunstâncias dificultaram a fiscalização do cumprimento da função agrícola, a demarcação da propriedade e comprometeram o controle de distribuição de terras por parte do Estado português (DINIZ, 2005; SILVA, 2008).

Assim, as irregularidades nas doações, o aumento do número de posseiros e das relações de servidão, as inconsistências nas definições dos limites fundiários, entre outros motivos alinhados ao processo de independência do Brasil provocaram em 1822 a suspensão da concessão de terras via regime sesmarial, beneficiando ainda mais os sesmeiros e ratificando a figura do posseiro, que agora consistiam também de pessoas que ocupavam espontaneamente as terras, sem uma prévia autorização da coroa, mas que desenvolviam alguma atividade agropecuária (ALMEIDA, 2003; DINIZ, 2005).

Após a suspensão das sesmarias tem-se uma ausência normativa sobre a organização fundiária no Brasil, tal vácuo legal perduraria até a concepção da Lei de Terras em 1850, o período ficou marcado pelo Regime de Posse. Nessa perspectiva, Nozoe (2006) afirma que nos anos de 1700 e nas primeiras décadas dos anos de 1800, as normativas e decisões legais atinentes à coordenação fundiária da colônia tiveram o intento de proteger os posseiros, desde que destinassem o terreno para o desenvolvimento de alguma cultura. Tal condição limitava o tamanho das terras, haja vista a necessidade da força de trabalho em manter a propriedade produtiva, todavia, após a suspensão da concessão das sesmarias, o apossamento se tornou uma prática majoritária, inclusive sendo utilizada pelos grandes fazendeiros para garantir sua proeminência na apropriação territorial.

A Constituição Política Imperial de 1824, inspirada nos textos das constituições liberais dos Estados Unidos, foi marcada pela omissão do governo em dispor sobre as circunstâncias que configuraram uma sociedade desigual e conflituosa resultante do regime sesmarial. O documento constitucional instituiu a perpetuidade do direito de propriedade, caracterizando o domínio sobre a terra como pleno e inviolável, perpétuo e sagrado, não sofrendo restrições ante à inexistência de aproveitamento adequado do bem.

A estrutura criada após a instalação do sistema de capitanias, do sistema de sesmarias e da legitimação constitucional do direito absoluto de propriedade gerou idiosincrasias irremovíveis da conformação fundiária brasileira, dando origem aos latifúndios, tornando a concentração de terras uma característica marcante até os dias atuais (ALMEIDA, 2003; DINIZ, 2005).

Como já abordado, mesmo após a consolidação do texto constitucional houve uma lacuna jurídica a respeito da regularização de terras, que se iniciou com a suspensão das concessões das sesmarias e perdurou até a Lei de Terras de 1850. Nesse período intensificaram-se as ocupações e as posses irregulares, ao mesmo tempo que se aumentam as pressões pela libertação dos escravos.

O Brasil adquiriu obrigações como um Estado-membro em acordos internacionais desde a declaração de Independência em 1822, passando a ratificar diversos tratados, notadamente o de maior relevância para conjuntura brasileira foi o compromisso de abolir o tráfico negreiro. Àquela época a regência imperial se comprometeu a desestimular a prática da escravidão, um exemplo desse objetivo está na Lei de 07 de novembro que 1831, conhecida como Lei Barbacena e o decreto do 12 de abril de 1832, que declaravam livres todos os escravos oriundos de outros países. No entanto, tais institutos efetivamente pouco serviram para alterar a tipologia do trabalho no Brasil, pois não se tinha ainda outras soluções para atenuar a falta de mão de obra (SILVA, 2008).

Em uma retaliação ao Brasil pela continuidade do tráfico de negros, a Inglaterra editou uma medida que autorizava os navegadores ingleses a perseguir qualquer embarcação que tivesse esse fim, seja em alto-mar ou nas costas brasileiras. Assim, o governo brasileiro se viu obrigado a proibir o tráfico mais por razões políticas do que econômicas, mesmo diante da insatisfação de classes dominantes internas como a de produtores de café. Com tal intuito, editou-se a Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850), que determinava a repressão ao tráfico negreiro e estabeleceu meios e instrumentos para seu cumprimento (SILVA, 2008).

A alternativa para a substituição da mão de obra escravista pelo trabalho livre seria a inserção de trabalhadores imigrantes nas lavouras brasileiras, contudo, essa nova dinâmica necessitaria de financiamento e tais recursos seriam oriundos, sobretudo da comercialização de terras devolutas pelo Estado, fazendo da regularização fundiária objeto inadiável de normatização (SILVA, 2008).

Em 1850 o governo imperial estabeleceu a Lei de Terras, com intento de regular o comércio de terras e legitimar as posses não reguladas até então. A Lei nº 601 de 1850, foi instituída com a finalidade de regulamentar as terras devolutas, ou seja, as glebas que não estavam ocupadas por posseiro ou sesmeiro e que não possuíam destinação pública, onde não se percebia o cumprimento das obrigações como o cultivo, ou mesmo as terras que não haviam sido concedidas por sesmarias. A Lei de Terras também legitimou a posse mansa e pacífica dos posseiros que desenvolviam cultivos agrícolas ou moradia nos

quinhões empossados nos seguintes termos, expressos na grafia da época: “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica ” (BRASIL, Lei 601/1850, disposições iniciais).

Com a instituição da Lei de Terras, o governo conseguiu identificar as glebas que pudessem ser compradas ou vendidas por indivíduos e que fossem capazes de “modernizar o território” e conseqüentemente gerar receitas ao erário. Todavia, com propósito de evitar um cenário conflituoso com os latifundiários, o poder governante optou por comercializar somente as terras que ainda não haviam sido apropriadas pela elite rural, mesmo que seus títulos fossem dubitáveis. Dessa forma, a Lei de Terras consistiu em um instrumento jurídico que transformou as antigas sesmarias em propriedades privadas, legitimando o direito dos posseiros, independente das dimensões das propriedades, cristalizando as benesses atribuídas aos interesses das oligarquias rurais (FERNANDES, WELCH, GONÇALVES, 2014; TALASKA, 2016).

Como instrumento legal de regularização fundiária, a Lei de Terras consolidou as terras públicas destinadas aos particulares pela coroa através da concessão regular aos sesmeiros, bem como reconheceu o direito dos posseiros. Nesse sentido, Silva (2008) afirma que as terras devolutas continuaram sendo apropriadas pelo domínio privado através de ocupações e apossamento, sem que os poderes públicos tivessem condições ou intento de coibir essa dinâmica, ainda mais favorecida pelas reiteradas dilatações dos prazos para a realização do processo de legitimação das terras em diversos estados, restando permitidas legalizações até a década de 1920, com especial ênfase para Lei nº. 1844, de 27 de dezembro de 1921, que assegurou que o governo poderia outorgar títulos aos possuidores de terras devolutas iniciadas até um ano antes da promulgação da lei, ou seja, o reconhecimento seria estendido às posses estabelecidas até o ano de 1920.

De acordo com Souza (2007), a Lei de Terras definiu a propriedade privada e determinou que o único modo de aquisição propriedade de terras devolutas seria o de compra e venda, o que tornou inviável a obtenção de terras pelos negros, indígenas e trabalhadores rurais pobres, asseverando a estrutura fundiária concentradora e excludente já instalada desde o período colonial.

Segundo Ianni (2004), a Lei de 1850 constituiu um marco na regularização de terras, pois eliminou a doação de terras públicas aos particulares e instaurou como modalidade de obtenção de titularidade a compra e venda das terras devolutas, nesse aspecto o instrumento legal buscou limitar o acesso de colonos, ex-escravos, imigrantes,

entre outros sujeitos à terra, o que beneficiou a manutenção do *status quo* dominante dos fazendeiros e latifundiários na ocupação paulatina do território. O quociente desse contexto de sujeições e prerrogativas culminou na venda da força de trabalho dos sujeitos marginalizados do processo de apropriação de terras, em uma evidente monopolização da terra, essa série de fatores corroboraram para a alomorfia da terra em mercadoria.

Silva (2008) sintetiza as repercussões da Lei de Terras nesse aspecto:

Em outras palavras, a Lei de Terras daria as condições jurídicas para que a terra viesse a se tornar uma mercadoria aceitável nas transações entre credores e fazendeiros. Entretanto, para que esse processo se completasse em sua plenitude, isto é, para que a terra tivesse um valor realizável, ativando, assim, a existência de um mercado de terras, era preciso, além da aplicação exemplar da lei, que interviesses outros fatores no conjunto geral de economia (SILVA, 2008, p.152).

Em suma, visando promover a demarcação de terras devolutas, a Lei de Terras, valeu-se de três ações implementadas concomitantemente: o reconhecimento das posses e verificação da medição e demarcação da sesmaria, a realização de um cadastro de terras e por último a vedação de novos apossamentos posteriores a 1854. Contudo, o governo não atingiu com êxito em todas as ações, uma vez que a elaboração do cadastro de terras não ocorreu em sua totalidade, a não ser para uma parcela pequena de posseiros e de sesmeiros privilegiados (SILVA, 2008).

Para além dos efeitos na configuração da estrutura fundiária mantida ainda hoje pelos ditames Lei nº 601 de 1850, as oligarquias rurais monopolizaram o contexto agrário, especialmente, o domínio da mão de obra rural em virtude do aumento dos latifúndios. Esse cenário colaborou para a ascensão de uma aristocracia rural nas eleições para representantes nos poderes Executivo e Legislativo entre a segunda metade do século XIX e início do século XX. Ressalta-se que os políticos eleitos pela classe rural, seriam responsáveis por confeccionar o arcabouço jurídico legislativo que nortearia as relações de posse e propriedade no país a partir de então (MATTOS NETO, 2003).

No ano de 1891 tem-se a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, o primeiro texto constitucional após a transição do governo monárquico para a república presidencialista. O referido documento não abordou de forma contundente as particularidades da estrutura fundiária vigente, pois acompanhou majoritariamente os preceitos consolidados pela Constituição Imperial de 1824, que reafirmou a plenitude do direito de propriedade e sua inviolabilidade, inovando em apenas dois aspectos a saber: criou a desapropriação em virtude da necessidade ou utilidade

pública mediante prévia indenização e determinou a transferência da competência legislativa sobre as terras devolutas da União para os estados.

O arranjo institucional instalado no Brasil após a promulgação do texto constitucional de 1891 foi inspirado em constituições estrangeiras com sistemas políticos e conformações sociais distintas da sociedade brasileira. Tal arranjo não se ateve em mitigar os problemas econômicos e sociais naquele período, o que favoreceu os interesses de determinadas categorias, fortalecendo-as.

Vares (2012) afirma que questões relacionadas à concentração de renda e concentração fundiária não entraram na pauta de debates da Constituinte de 1891. Sendo assim, na negação desses problemas, a classe política ratificou os interesses de grupos favorecidos pelo poder econômico, em especial das oligarquias rurais, sustentando a estrutura social verticalizada que corroborou para legitimar as desigualdades oriundas desse arranjo desequilibrado.

Assim, a nova conjuntura jurídica e institucional de trabalho e terra se desenhava a Constituição Republicana de 1891 que, para além do reconhecimento do direito de propriedade, também estabeleceu o direito de voto aos trabalhadores rurais, esses fatores tornaram-se relevantes, pois permearam o sistema político representativo nas décadas seguintes.

Nesse sentido, Leal (2012) afirma que a instalação de um regime político representativo proporcionou a consolidação da cidadania a muitos indivíduos que não detinham compreensão de sua responsabilidade política e assegurados por uma inadequada estrutura econômica e social, oportunizou aos detentores do poder público a coerção desse contingente de trabalhadores no pleito eleitoral. Essa conformação debilitada promoveu o fortalecimento do poder privado dos proprietários de terras e a dependência dos trabalhadores rurais, fatores que favoreceram as bases do coronelismo<sup>13</sup>.

Nessa perspectiva, a concretização do sufrágio aos trabalhadores rurais colaborou para a tonificação da atuação política dos donos de terras, uma vez que exerciam influência sobre trabalhadores e estabeleciam laços de dependência com esses sujeitos. Tal característica é uma consequência da estrutura agrária que relegou aos indivíduos que desconheciam a gramática política o descaso, reafirmando a origem colonial, escravagista e desigual que moldou a sociedade brasileira. Esse cenário permitiu a ratificação da hegemonia dos proprietários de terras pela prática do voto de cabresto, que consistia na

---

<sup>13</sup>O coronelismo será explicado no decorrer deste capítulo.

votação realizada pelo trabalhador rural em candidatos impostos pelo patrão, sendo inibida qualquer manifestação política diversa por parte daquele.

Assim, analisando a obra “Coronelismo, Enxada e Voto” de Leal (2012), Limongi (2012) afirma em suas palavras que:

A grande propriedade é responsável pelo falseamento do governo representativo no Brasil. Esta afirmação pode ser encontrada em inúmeras passagens de *Coronelismo, Enxada e Voto*. Nunes Leal não se cansa de assinalar que, enquanto a estrutura agrária herdada do período colonial perdurar, todos os esforços para sanar os defeitos comumente identificados nas práticas e costumes políticos do país estarão fadados ao fracasso. A razão é simples e direta: a pobreza do trabalhador rural e sua dependência para com o proprietário de terra. As carências materiais e cognitivas do trabalhador conjugam-se com o seu isolamento (LIMONGI, 2012, p. 39).

Nesse sentido, os trabalhadores rurais eram usados para favorecer a influência política dos proprietários de terras a nível local, permitindo a perpetuação do poder e do prestígio dos coronéis<sup>14</sup> e, conseqüentemente, fomentando a miserabilidade desses trabalhadores. Os coronéis tornaram-se dirigentes políticos municipais, participando ativamente do processo político local e, ainda que não exercessem pessoalmente o poder, influenciavam os candidatos eleitos.

Destarte, Leal (2012) afirma que os proprietários de terras também possuíam conexões com os governos estaduais, haja vista as relações econômicas de subserviência dos municípios em relação aos estados. Desse modo, os coronéis deixavam disponíveis ao governo estadual os votos de seus trabalhadores bem como os votos oriundos de alianças.

Desse modo, nas palavras de Silva (2008), o compromisso coronelista se firmava da seguinte forma:

[...] o coronel prestava um serviço aos políticos estaduais nos períodos eleitorais, arregimentando seus eleitores “de cabresto”, e esperava em troca os favores da política estadual para o seu município e a sua pessoa. Nessa relação entre o poder privado local exercido pelos coronéis e o domínio da política estadual pelas oligarquias, residia a substância do compromisso coronelista (SILVA, 2008, p. 279).

Segundo Arruda (2015), o apoio dos coronéis aos governos estaduais favoreceu a prosperidade da “Política dos Governadores”, esse arranjo tinha como intuito garantir a

---

<sup>14</sup> Termo utilizado para designar os proprietários de terras que monopolizavam o poder político local e exerciam influências também junto aos governadores.

estabilidade política tanto a nível federal como estadual. Para isso, houve a constituição de um sistema de coalizões que buscava eliminar a competição e as oposições ao governo federal. Assim, o fundamento dessa política era a dominação dos votos pelos governadores e a garantia de benefícios do governo federal, dessa forma na política dos governadores os elos iniciais eram os coronéis (LEAL, 2012).

Nesse sentido, o acordo entre os coronéis e os governantes estaduais permitiu que entre os anos de 1889 e 1930 prosperasse uma política conhecida como “Política do Café com Leite”, fruto do apoio dos governadores (nível estadual) e dos coronéis (nível municipal). Tal arranjo permitiu ainda que houvesse uma alternância na condução do poder federal, porém essa dinâmica ocorria somente entre as oligarquias dos estados de São Paulo e Minas Gerais, pois ambos estados detinham relevante poder econômico, haja vista a proeminente produção paulista de café e a expressiva produção de leite mineira.

Perissinotto (1996) assegura que a aliança política entre os governadores e congressistas das bancadas de Minas Gerais e de São Paulo resultou no domínio dos centros de decisões políticas, estando o executivo federal e o legislativo sob diligência dos representantes dessas duas unidades federativas. Como efeito negativo dessa concentração oligárquica do poder político tem-se a exclusão dos interesses ligados às outras classes e frações econômicas desses mesmos estados e de outros como o Rio Grande do Sul, com produção mais diversa e voltada para o mercado interno. Assim, insatisfações, crises políticas no interior das oligarquias e os severos problemas econômicos que assolavam o país naquele período culminaram na Revolução de 1930.

Com efeito, o coronelismo para além de um movimento político, tornou-se o catalisador para o agravamento dos conflitos rurais, tendo em vista as desigualdades promovidas pelo processo de apropriação privada territorial, que por um lado beneficiou os latifundiários e por outro cristalizou uma classe numerosa de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, social e cultural, potencializadas pela atuação política dos coronéis, esses fatores contribuíram para acirramento da luta no campo, evidenciada em Juazeiro, Canudos e Contestado, em síntese esses acontecimentos originaram-se a partir do cerne da transferência das terras devolutas aos particulares, tal passagem foi conduzida pela política dos coronéis, que comandavam as vias administrativas das esferas municipais e estaduais. Destarte, apesar de uma legislação benéfica aos posseiros, a inexistência de uma política eficiente na gestão da ocupação das terras devolutas, permitiu que apropriação territorial ocorresse sem que a lei alcançasse a todos os segmentos da sociedade (IANNI, 2004; SILVA, 2008).



Logo, mesmo com uma legislação vigente, a regularização das terras dependia dos estados para sua finalização, sendo tal estrutura governamental monopolizada pela atuação política dos coronéis, que optaram por favorecer ou prejudicar determinados demandantes, esse contexto cumulado com os antagonismos sociais entre as classes ocupantes do espaço rural convulsionou os conflitos violentos pelo domínio da terra.

Nesse sentido, a respeito dos conflitos rurais, Fernandes (2005) afirma que:

Um conflito por terra é um confronto entre classes sociais, entre modelos de desenvolvimento, por territórios. O conflito pode ser enfrentado a partir da conjugação de forças que disputam ideologias para convencerem ou derrotarem as forças opostas. Um conflito pode ser “esmagado” ou pode ser resolvido, entretanto a conflitualidade não. Nenhuma força ou poder pode esmagá-la, chaciná-la, massacrá-la. Ela permanece fixada na estrutura da sociedade, em diferentes espaços, aguardando o tempo de volta, das condições políticas de manifestação dos direitos. (FERNANDES, 2005, p.26).

Com efeito, os conflitos rurais se desencadearam em contestação à estrutura fundiária moldada desde o princípio pela apropriação privada do território como resultado das concessões via capitâneas e sesmarias, da espoliação das terras dos povos indígenas, bem como o favorecimento ao processo de latifundiarização patrocinado pelo governo colonial e pelo governo imperial. No primeiro para a manutenção do vínculo produtivo e a dependência econômica que Portugal detinha em relação à colônia, no segundo para a prosperidade política das oligarquias rurais em detrimento das expropriações provocadas em desfavor dos outros sujeitos rurais como colonos, posseiros, sem-terra, imigrantes, ex-escravos, entre outros, que não tiveram outra alternativa para sobrevivência a não ser submeter sua força de trabalho aos detentores dos meios de produção.

Contudo, apesar da necessária subordinação dos trabalhadores, houve movimentos de resistência no campo com o intento de lutar contra o modelo imposto, buscando uma repartição mais equilibrada dos quinhões de terras e conseqüentemente uma reestruturação territorial que abarcasse as várias esferas da sociedade. No entanto, o poder econômico e político das oligarquias rurais conteve os avanços desses movimentos.

Todavia, após meados da década de 1920 e início da década de 1930 o poder das oligarquias rurais se enfraquece, uma vez que a sociedade passa a questionar os ditames políticos, econômicos, sociais e até mesmo culturais das elites vigentes, representadas pelo mandonismo dos coronéis e pela Política dos Governadores. Vários movimentos ou fatos contribuíram para esse enfraquecimento, dentre eles, o Tenentismo, a Crise de 1929, o processo de urbanização e a própria Revolução de 1930.

## 4.2 Capitalismo e a modernização conservadora do espaço rural no Brasil (1930 – 1980)

No início do século XX, o café consistia no principal produto das monoculturas agrícolas, sendo destinado ao mercado externo. A crise mundial de 1929 afetou drasticamente o comércio internacional e abalou os complexos cafeeiros ocasionando um cenário de extrema instabilidade aos cafeicultores, tendo em vista o aumento da produção, a redução das exportações e o acúmulo de estoques de café nos armazéns. De acordo com Ianni (2004), esse cenário desencadeado pela crise de superprodução demandou ao governo ações que restabelecessem o mínimo de equilíbrio econômico e produtivo aos cafeicultores, contudo o governo de Washington Luiz se negava a redefinir a política agrícola vigente, causando forte insatisfação nos governos estaduais, bem como uma ruptura com a burguesia cafeeira. Logo, os fatos econômicos e políticos atinentes à estruturação fundiária, o coronelismo e a Política dos Governadores, reforçados pela crise de 29, pavimentaram o caminho para os movimentos oposicionistas ao mandonismo das elites agrárias que culminou na Revolução de 1930.

A Revolução de 1930 foi encabeçada por Getúlio Vargas e tinha como finalidade romper com as articulações políticas das oligarquias estaduais que assombraram a República Velha<sup>15</sup>. Esse movimento promoveu a descontinuação das alianças firmadas entre o poder federal, os governadores e as elites locais. Contudo, o governo de Vargas estabeleceu vínculo com outros grupos da burguesia não-agrária, dentre eles os militares do Tenentismo, que surgiram no início da década de 1920 e adquirem protagonismo em apoiar e atuar junto ao governo getulista. O movimento tenentista se definia como uma composição antioligárquica que buscava garantir uma política centralizadora e reformista, visando dentre outras demandas a implantação de uma reforma agrária e o reconhecimento dos direitos e garantias dos trabalhadores rurais (PANDOLFI, GRZYNSZPAN, 1997; WELCH, 2016).

Desse modo, como o intento de defender suas reivindicações os tenentes se organizaram em uma agremiação conhecida como “Clube 3 de Outubro”, que detinha um ambicioso programa de reorganização da sociedade brasileira, intitulado como “Esboço do Programa de Reconstrução Política e Social do Brasil”, com ênfase na política fundiária. Contudo, essa ala vigorosamente reformista do tenentismo não logrou êxito em

---

<sup>15</sup> Também conhecida como Primeira República, esse período é compreendido entre a Proclamação da República em 1889 até a Revolução de 1930.

suas demandas políticas, fortalecendo a vertente mais conservadora e alinhada em alguma medida com forças regionais dissidentes. Salienta-se que um dos motivos do enfraquecimento dos militares no governo de Vargas foi a constante defesa de outras frações apoiadoras do governo a partir da promulgação de um novo documento constitucional e da chamada para novas eleições (PANDOLFI, GRYNSZPAN, 1997; WELCH, 2016).

Assim, em 1934, após diversas discussões sobre a convocação ou não de uma Assembleia Constituinte e as demandas políticas da Revolução Constitucionalista de 1932, promulga-se a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Esse documento estabelecia um modelo de Estado, baseado no Estado Social e concebia que o exercício do direito de propriedade não poderia ser desempenhado em discordância com o interesse social e coletivo, que em casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública haveria uma indenização prévia e justa. Outro ponto relevante determinava que todo brasileiro que não possuísse outro imóvel, rural ou urbano, que ocupasse pacificamente por dez anos ininterruptos sem reconhecimento de outro domínio, uma gleba de terra até dez hectares, fazendo dela instrumento de trabalho moradia e tornando o produtivo, poderia adquirir o domínio do solo, mediante sentença declaratória, ou seja, esse texto constitucional, estabeleceu um mecanismo de aquisição de domínio semelhante a usucapião.

Para além dos pressupostos atinentes ao direito de propriedade, A Carta Magna de 1934 apresentou também dispositivos que tratavam de algumas particularidades do espaço rural, notadamente, em relação à proteção reconhecida ao trabalhador agrícola, a partir de regulação específica, a previsão de melhorias nas condições de vida da população rural para garantir a permanência do homem no campo e a disposição legal sobre a educação rural.

Contudo, as novas alterações trazidas pela Constituição de 1934 descentralizaram o poder de Getúlio Vargas e permitiram a excessiva participação popular na política, isso gerou descontentamento no presidente, sobretudo, por causa do avanço dos movimentos populares, destacando-se a Ação Integralista Brasileira (AIB), surgida em 1932 na representação defesa dos interesses da classe média, de inspiração fascista, inicialmente apoiadora do governo e, por outro lado, a Aliança Nacional Libertadora (ANL), criada em 1935, liderada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que tinha como uma de suas reivindicações a solução do problema da terra. Essas duas frentes tinham objetivos

distintos e ânimos inflamados que causaram diversos confrontos entre seus membros (PANDOLFI, 2004; SANTOS, SANTOS, 2007).

Em resposta às ofensivas de grupos opositores ao governo, o presidente requereu ao Congresso Nacional a instituição da Lei de Segurança Nacional em 1935, que destituiu diversos institutos democráticos como a liberdade dos meios de comunicação. Diante disso, antigos revolucionários de 1930 aliados à ANL promoveram sem sucesso ataques armados para derrubar o governo de Vargas. Em 1936, com a baixa popularidade entre os governadores dos estados e a impossibilidade de prorrogação de seu mandato, Vargas se alia aos militares, atribuindo a eles autonomia e poder.

De acordo com Santos e Santos (2007), em 1937 a pedido de Plínio Salgado<sup>16</sup> ao Capitão Olímpio Mourão Filho, membro do Serviço Secreto Integralista, realizou-se um estudo sobre métodos revolucionários, essa pesquisa foi sistematizada no documento intitulado por Plano Cohen, que tinha como finalidade orientar os integralistas sobre técnicas de combate ao Comunismo. Contudo, tal documento fora descoberto por militares que se utilizaram dele para disseminar a ideia que se delineava em uma revolução comunista no país que anos mais tarde, em 1945, foi reconhecida como uma farsa a sustentar a permanência de Vargas no poder em uma bandeira contra a ameaça comunista, o que justificaria o golpe que instala o Estado Novo em 1937.

No início do Estado Novo, Getúlio Vargas suspendeu os direitos previstos na Constituição Federal de 1934, atingindo principalmente as instituições democráticas com o fechamento do Congresso Nacional e a outorga da Constituição de 1937. Essa Carta de inspiração fascista tinha como principal função centralizar o poder político na figura do chefe do Poder Executivo, concedendo a ele autonomia para intervir na organização federal, estadual e municipal do país. Por sua vez, em relação à política fundiária, esse texto constitucional retornou ao entendimento do direito de propriedade em sua plenitude, suprimindo a concepção de desapropriação por necessidade ou utilidade pública (VIEIRA, 1988).

Os conflitos atinentes ao autoritarismo de Getúlio Vargas e à ascensão de diversos movimentos contrários ao governo convergiram para a formação de uma aliança que lutava pela sua retirada da presidência. O poder centralizador do Estado Novo perdurou até 1945 quando as pressões por reformas e democratização, aliadas às demandas internacionais por abertura do mercado para as multinacionais proporcionaram mudanças

---

<sup>16</sup> Fundador da Ação Integralista Brasileira (AIB).

significativas na sociedade brasileira. Assim, em 1945 tem-se a queda do presidente e a ascensão dos militares, tendo como forma de ruptura com o Estado Novo e com a política controladora varguista em 1946 a edição de um novo texto constitucional.

O processo de redemocratização que se instala no país após 1945 culmina na promulgação da Constituição Social de 1946. Em relação à política fundiária, tal documento disciplinava que o exercício do direito de propriedade deveria estar em consonância com o bem-estar social, ou seja, deveria buscar minimizar as desigualdades sociais que historicamente foram fomentadas. Nesse sentido, estabeleceu-se que haveria a desapropriação para o atendimento do interesse social, ou seja, para promover a distribuição da propriedade, de modo justo e igualitário para todos, esse instituto daria origem à reforma agrária <sup>17</sup> (VIEIRA, 1988). Outro ponto relevante no texto constitucional foi a proteção atribuída à população rural, consagrando aos seus indivíduos benefícios de ordem social, em especial a prestação de serviços que vislumbrassem melhorias nas condições de vida dos habitantes das zonas rurais.

Indubitavelmente, a Constituição Federal de 1946 legitimou dispositivos jurídicos de cunho social, principalmente, atinentes a estrutura fundiária do país como o condicionamento do direito de propriedade ao bem-estar social, a possibilidade de distribuição de terras de forma justa e igualitária e a proteção atribuída às melhores condições de vida da população rural.

Entretanto, segundo Vieira (1998), os institutos contidos na Carta Magna padeceram de morosidade, intencional ou não, do poder público em regulamentar e instrumentalizar os notáveis direitos constitucionais. A título de exemplo, somente após dezesseis anos da promulgação da Constituição de 1946 que se institui a Lei 4.132 de 1962, que dispunha sobre a desapropriação por interesse social.

A lei condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social em atendimento ao art. 147 da Constituição Federal. Em suma, tal lei considera o interesse social sobre os bens improdutivos ou explorados sem relação com as necessidades de moradia, trabalho e consumo nas cidades ou no campo, sendo a estes últimos reservada ainda a vocação agrícola, turística e de proteção ambiental. Dando bases à possibilidade de desapropriação por interesse social desde que houvesse prévia e justa indenização em dinheiro. Contudo,

---

<sup>17</sup> Segundo o Art. 5º do Estatuto da Terra, a Reforma Agrária “visa implantar um sistema 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

segundo Andrade (1987), a indenização justa combinada com pagamento prévio consistia em um empecilho para a desapropriação, considerando que no momento da avaliação do imóvel o valor era majorado dolosamente pelos avaliadores em conluio com do poder público, dificultando o avanço desse processo e a inexequibilidade da reforma agrária.

Na década de 1950 tem-se a gênese de diversos movimentos sociais do campo, promovidos pela Igreja Católica, Partido Comunista e as Ligas Camponesas, com intento de organizar os sindicatos rurais e fortalecer a luta no campo, tendo como uma das principais reivindicações nos debates políticos a redemocratização do acesso à terra (ANDRADE, 1987). A política reformista inerente aos movimentos camponeses encontrou forças para prosperar no governo de João Goulart, mas tal ideal defrontou-se com os interesses da burguesia e esse confronto de classes tornou-se um catalisador do Golpe de Estado em 1964 e a resultante ascensão dos militares ao governo do Brasil. Nas palavras de Carvalho (2016):

Recuperando a ideia do anacronismo da antinomia entre o desenvolvimento e a modernização, [...], sabemos que, a partir da segunda metade dos anos 1960, o caminho trilhado foi o da negação do desenvolvimento, a partir da negação da democracia. O Brasil assistiu a uma opção feita “por cima”, pelas elites, implementada via golpe e ditadura, cristalizando um modelo de crescimento pautado na modernização conservadora (CARVALHO, 2016, p. 20).

Assim, instala-se um cenário político e social conflituoso, onde a demanda por reforma agrária encontrou na militância dos movimentos sociais e dos seus apoiadores espaço para contrapor o latifúndio e seus efeitos, bem como o acesso pariforme à terra (MEDEIROS, 1989). Diante disso, com a intenção de atenuar tais requisições, o governo editou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964). Após sua votação, o texto original do estatuto foi desconfigurado no Congresso Nacional por representantes da elite rural, principalmente, pela pressão da Sociedade Rural Brasileira (FERNANDES, WELCH, GONÇALVES, 2014; FALCÓN *et al.*, 2015).

Desse modo, alterou-se os propósitos primordiais da normativa, desconsiderando a relevância da distribuição de terras e evidenciando institutos que privilegiaram a política agrícola e a modernização conservadora. Nesse cenário, os militares executaram uma política agrícola em consonância com os interesses dos latifundiários e empresários rurais, concebidos como a classe social que sustentou o golpe militar e promoveu a modernização rural (FERNANDES, WELCH, GONÇALVES, 2014; FALCÓN, *et al.*, 2015).

Segundo Freitas (2006), o Estatuto da Terra, acabou por aliar-se aos interesses do capital, promovendo a integração entre os investimentos financeiros e o campo. Como consequência disso, o trabalhador rural, principal sujeito da política de reforma agrária, foi relegado apenas aos discursos militares que culminaram na dominância dos interesses empresariais e econômicos sobre o espaço rural, colaborando para uma configuração ainda mais desigual e conflituosa da estrutura fundiária brasileira. Nesse sentido, Carvalho (2015) assegura que:

Tecnicamente, o Estatuto foi um grande avanço na forma de ordenamento territorial. Do ponto de vista estratégico, ele serviu para amenizar conflitos sociais ou surgimento de novos movimentos organizados na luta pela reforma agrária, a exemplo das Ligas Camponesas, Master, Utab no pré-1964. Entretanto, sua implantação nunca se efetivou, dado seu caráter progressista para a época, marcada pelo conservadorismo de uma elite dominante que se cristalizou no poder com o golpe dos militares (CARVALHO, 2015, p. 97).

No decorrer do governo militar, houve a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e a edição da emenda constitucional de 1967 (conhecida como Constituição Federal de 1969), ambos os textos foram influenciados pelo contexto político de retrocesso no país. Um ponto relevante para a estrutura fundiária na Constituição de 1967, foi a consolidação do princípio constitucional da função social da propriedade na ordem econômica do país. É importante salientar que este cânone já havia sido instituído no Estatuto da Terra em 1964, porém passou a ter status de norma constitucional somente com a Constituição outorgada de 1967.

(...) podemos verificar que os princípios que marcaram a concentração fundiária no Brasil nunca deixaram de existir. Por exemplo, a Constituição de 1946, que vigorou até 1967, e as que a antecederam, definiam em 10 mil ha a área de terra devoluta máxima a ser vendida a brasileiros natos ou naturalizados. Mas sempre previram que, com a autorização do Senado Federal, essa área poderia ser maior, e foi o que aconteceu na década de 1970, quando a Constituição de 1967 baixou a área máxima para 3 mil ha. Naquela época, o Senado Federal autorizou, por exemplo, o governo do Mato Grosso a vender, no então município de Aripuanã, cinco áreas de 200 mil ha, ou seja, 1 milhão de ha de terras deveriam ser entregues a cinco proprietários apenas (OLIVEIRA, 1989, p. 67).

Com efeito, o Estatuto da Terra estabelecido *a priori* com o intento de promover uma reestruturação fundiária acabou servindo às preferências do governo militar mantendo o direito de propriedade, arrefecendo os movimentos sociais que protagonizaram na década de 1950 a luta pela reforma agrária e pelos direitos dos trabalhadores rurais, e ainda, em um movimento divergente com o preconizado no texto

da lei, robusteceu a concentração fundiária e beneficiou os latifundiários, proporcionando condições favoráveis para instalação de empresas no meio rural brasileiro. O que afiançou o avanço da apropriação privada do território, a expropriação de terras dos sujeitos sociais do campo e a espoliação dos recursos naturais através de um movimento conhecido como Revolução Verde.

Assim como ocorrido em outros países, esse movimento ficou caracterizado pela incursão de empresas multinacionais no campo sob a justificativa de gerar recursos para fomentar inovações que possibilitassem o aumento da produção de alimentos. Essas empresas<sup>18</sup> (principalmente americanas) foram patrocinadas por grandes corporações como o grupo Rockefeller e passaram a difundir suas tecnologias agrícolas pelo mundo, especialmente nos países em desenvolvimento, sob a propaganda de que a tal difusão serviria para diminuir a fome e a miséria, agravadas pelo modo de produção precário praticado nos países mais pobres. Nesse sentido, com o apoio dos Estados, as multinacionais investiram em tecnologias para transformar o modelo produtivo vigente, esse movimento foi implantado primeiramente nos EUA e na Europa e posteriormente migrou para os países em desenvolvimento.

A linha propagandista da Revolução Verde apresentava a produtividade agrícola como mais significativa que a posse da terra, tendo capacidade de dirimir entraves econômicos e sociais. Tal perspectiva deu caráter tecnicista às ações do Estado no meio rural, afetando desta forma as políticas voltadas para a questão agrária e agrícola no país (MELLO; SULZBACHER, 2013).

Contudo, o investimento no aparelhamento tecnológico era oneroso aos produtores rurais, diante disso, o Estado intermediou esse acesso através da concessão de crédito agrícola. Segundo Hespanhol (2008), tal política tornou o Estado o eminente financiador da modernização da agricultura no país, mas o instrumento não foi abrangente a todos, sendo destinado a uma limitada parcela de produtores rurais, restringindo-se somente a médios e grandes proprietários, os quais dispunham de patrimônio suficiente para ofertar como garantia pecuniária.

Segundo Comin e Müller (1986), a concessão do crédito agrícola propiciou o espraiamento e o aprofundamento do capital no processo produtivo, influenciando a

---

<sup>18</sup>Essas empresas nos EUA estão pertenciam tanto a esfera pública, como por exemplo o “Office of the Coordinator of *InterAmerican Affairs*”, entidade do governo que tinha como função prestar assistência técnica e ajuda econômica e militar aos países da América Latina, quanto na esfera privada, exemplo a “*InterAmerican Affairs Association (AIA)*”, que consistia em agência de cooperação, que prestava assistência agrícola em diversos países, como a China e o Brasil (MELO, 2017 apud TOTA, 2005).



produção e circulação das mercadorias. Em alguns países como nos Estados Unidos, o financiamento foi promovido pelo capital privado, porém em outros como o Brasil, foi conduzido pelas mãos do Estado com juros altamente subsidiados e, por vezes, abaixo dos patamares de inflação, configurando transferências de recursos públicos aos grandes proprietários rurais a fundo perdido.

Notadamente, nesse período as políticas públicas destinadas ao campo favoreciam o crédito rural, a garantia de preços mínimos, o seguro agrícola, a assistência técnica e a extensão rural e ainda fomentavam incentivos fiscais às exportações dos produtos agropecuários. Por certo, para a pequena produção ou para agricultores familiares a qualidade desse desenvolvimento não teve tanta prosperidade, haja vista, que somente foram beneficiados aqueles que detinham recursos financeiros e/ou fiduciários para investir ou para garantir o pagamento de empréstimos respectivamente. Assim, em virtude principalmente da diminuição da oferta de trabalho e do intenso êxodo rural, ocorreu a marginalização de significativa parcela de agricultores familiares e a conseqüentemente a ampliação da quantidade de latifúndios. (DELGADO, 1985; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Nesse sentido, Carvalho (2015) afirma que:

O termo “modernização agrícola” está associado a modificações nas bases técnicas de produção com a introdução de máquinas, equipamentos, insumos com elevado grau de incorporação tecnológica, entre outros. O Brasil conheceu essa modernização a partir da década de 1960, quando passou a adotar políticas agrícolas voltadas para o aumento da produtividade no campo, desconsiderando, diga-se de passagem, a complexa realidade agrária nacional, marcada pela multiplicidade de formas de organização camponesas (CARVALHO, 2015, p. 92).

Desse modo, para além dos ganhos desencadeados pelo aumento de produtividade, o processo de modernização da agricultura gerou por sua vez uma série de problemas sociais como a precarização do trabalho rural em detrimento da mecanização produtiva, o intenso êxodo rural resultado da falta de espaço no mercado agrícola competitivo e o aumento da marginalização urbana e o resultante aumento da concentração fundiária.

No Brasil fora iniciado um processo de modificação na ocupação do campo que só se mostrou possível mediante a junção do capital estrangeiro, do empenho do governo e dos interesses dos grandes proprietários de terras. Após, a década de 1960 e início dos anos 1970 tem-se uma nova etapa na agricultura caracterizada em especial pela

implantação de novas tecnologias na produção, permitindo a mecanização da lavoura, a elevação dos níveis de produtividade, o avanço da fronteira agrícola para regiões Centro-Oeste e Norte e a formação dos Complexos Agroindustriais (CAIs) (DELGADO, 1985).

Com efeito, a partir da década de 1970 a relação entre a agricultura e a indústria intensificou-se em decorrência do avanço do complexo agroindustrial definido “como um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais (MÜLLER, 1989, p. 45). A constituição dos CAIS’s, viabilizou as relações intersetoriais conectando as atividades agrícolas com a indústria. Tal elo determinou a dependência da agricultura às forças econômicas do capital financeiro e industrial. Esse processo ocasionou uma heteronomia da agricultura em relação à indústria, evidenciou subordinação de uma significativa parcela de trabalhadores rurais e por último alterou significativamente a forma de concessão de crédito (KAGEYAMA, 1990).

Por seu turno, a década de 1980 foi marcada pela crise da dívida externa, altas taxas de inflação, redução dos investimentos, quedas no PIB, contudo tais acontecimentos não retardaram os estímulos à política agrícola. Todavia, houve reorientação na condução dessa política para a agropecuária, que deixa a subserviência à indústria nacional para se tornar um setor exportador com intuito de gerar recursos e conseqüentemente promover o pagamento da dívida externa. Nesse período houve uma redução dos gastos públicos, em especial na oferta de crédito agrícola (MIELITZ NETTO et al, 2011; CARVALHO, 2015). Logo, sob essa perspectiva, Delgado (2010, p. 90) afirma que “a forma como a política econômica externa incorporará o setor agrícola na “solução” do endividamento externo, reforça a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras”.

Com efeito, Carvalho (2015) assegura que a década de 1980 ficou marcada pela transferência de responsabilidade, pelo financiamento da produção, comercialização e regulação do setor privado pelo governo, restando assim ao setor agrícola outros mecanismos de financiamento, como por exemplo os créditos ofertados pelas empresas do agronegócio. Esse movimento consistiu no processo de “saída à francesa” do Estado da regulação da economia agrícola nacional. O fato teria derivado na presente dominação triunfal do capital na agricultura sob o comando de seus operadores (TEIXEIRA, 2013).

Concomitantemente, este período contou com uma constante insurgência dos movimentos sociais na luta pelo acesso à terra, tendo em vista que durante os anos da ditadura militar, a questão agrária e os direitos dos sujeitos sociais do campo foram

temáticas rejeitadas pelo poder governante. Desse modo, tal cenário começa a se alterar em especial com a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984.

Levando em conta a pressão política oriunda dos movimentos sociais rurais firmou-se com o governo o compromisso de promover a reforma agrária, após a eleição para presidente. Entretanto, em 1985 ocorre a morte de Tancredo Neves, o então presidente eleito, assumindo seu vice, José Sarney, que não pactuava com os mesmos interesses. Entrementes, algumas ações em resposta às demandas dos movimentos sociais foram realizadas, a título de exemplo tem-se a criação de um comitê para elaborar o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, esse documento tinha como finalidade estabelecer as metas para a implantação de assentamentos rurais, a constituição de dois órgãos distintos para gerenciar as demandas agrícolas e agrárias, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), respectivamente (MELLO; SULZBACHER, 2013; FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2014).

Em síntese, o período compreendido nessa seção foi tangenciado pelo conflito político e agrário nos primeiros anos do século XX, posteriormente teve-se a instalação do governo ditatorial ancorado no favoritismo à política agrícola e no abandono da política agrária, cenário que favoreceu ainda mais a apropriação privada do território, a expropriação de terras dos demais sujeitos sociais, o aumento na concentração fundiária e o fomento ao êxodo e a pobreza rural, fatores que contribuíram para a gênese de diversos conflitos sociais atinentes à propriedade e à posse da terra no Brasil intensificados no final da década de 1980.

### **4.3 Constituição do Agronegócio e seus desdobramentos conflituosos**

Com o epílogo da década de 1980 e da ditadura militar instituí-se novos rumos para a condução da esfera econômica e política no Brasil. Tem-se nesse período a transição democrática, caracterizada pela reorganização das bases do Estado, pelo estabelecimento das forças políticas da Constituinte, bem como pelas distintas mudanças de cunho liberalizante no gerenciamento da política agrícola, contudo sem alterar a estrutura agrária vigente (DELGADO, 2013; TEIXEIRA, 2013).

Apesar das alterações na condução da política e da economia, o período compreendido entre 1988 e 1998, contou com elevado número de conflitos por terra,

trabalho e política agrícola, esse cenário agravou a sensível situação do espaço rural, aumentando as hostilidades e conseqüentemente os confrontos. Ressalta-se que esses conflitos eram permeados pela violência, conforme dados da Comissão Pastoral da Terra, no relatório intitulado por “Conflitos no Campo Brasileiro” de 1988, foram identificados 1.561 assassinatos em conflitos de terras no país no intervalo de 1985 e 1988.

No final de 1998, o Brasil atravessava uma nova crise econômica, assim, da mesma forma que ocorreu na crise da década de 1980, tem-se uma reorganização da política agrícola retomando as exportações com intuito de gerar saldo comercial. Contudo, essa nova dinâmica agrícola passa a ser intitulada por agronegócio, que para além de uma agricultura fortemente capitalista se alinha aos interesses da política macroeconômica externa e da política agrícola interna (DELGADO, 2013). Assim, a combinação de mudanças de natureza liberalizante nas políticas agrícolas, com as mudanças no câmbio em 1999 e com a progressiva imposição do capital na dinâmica setorial teria resultado no agronegócio contemporâneo (TEIXEIRA, 2013).

Em suas palavras Teixeira (2013), argumenta:

Desde a segunda metade da década de 1990 passou a ser implementada no Brasil, em afronta aos princípios da Constituição Federal, a chamada ‘reforma agrária de mercado’. Desde então, o direito à grande propriedade fundiária passou a ser exercido sem os limites fixados pelo Estatuto Federal. Sob a inspiração do BIRD tal modelo de política agrária contemplou princípios/premissas como: (i) a desideologização (?) da Reforma Agrária; (ii) os supostos barateamento e celeridade do processo propiciados pelos efeitos do mercado; (iii) a pacificação do campo, com sem terra e latifundiário negociando em balcão, pacificamente, a compra e venda de terra [...] (TEIXEIRA, 2013, p.24).

Salienta-se que apesar desse movimento ter se consolidado nos anos 2000, mostra-se um processo progressivo que assegura a concentração de terras, a apropriação territorial e a espoliação dos recursos contemporaneamente, cujos fundamentos foram construídos no passado.

Logo, a estrutura fundiária moldada pelas desigualdades permanece concentrada, como pode ser confirmada ao analisar os dados demonstrados no Censo Agropecuário de 2017<sup>19</sup>, que registrou 5.073.324 estabelecimentos rurais. De acordo com seus resultados, cerca de 77% desses imóveis pertencem a agricultores familiares, contudo, apesar do significativo percentual de propriedades, os pequenos agricultores ocupam meramente 23%

---

<sup>19</sup>Consiste no recenseamento realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que tem como principal objeto o espaço rural. O censo analisa as seguintes categorias: agricultura, pecuária produtores e estabelecimento rurais.

da área total ocupada. Por sua vez, o censo mostra que não se caracterizam como produtores familiares cerca de 23,2% dos estabelecimentos investigados, todavia, essas propriedades somam 77% da área total analisada, conforme apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 -Estabelecimentos Rurais avaliados pelo Censo Agropecuário de 2017

Categoria	Estabelecimentos e percentual sobre o número total de imóveis rurais	Área (ha) dos imóveis e percentual sobre a área total dos imóveis rurais
Total	5. 073 324 100,0%	351.289.816 100,0%
Agricultura familiar	3.897.408 76,8%	80.891.084 23,0%
Agricultura não familiar	1. 175.916 23,2%	270.398.732 77,0%

Fonte: Adaptado de sala de imprensa do IBGE, 2019.

Diante dos percentuais apresentados na Tabela 1 é possível perceber que as áreas destinadas à exploração agropecuária estão majoritariamente sob o domínio de uma pequena parcela de agricultores que caracteriza uma elite rural detentora do direito de propriedade. Desta feita, mesmo após a instituição de diversos dispositivos legais que buscassem conceber maior paridade na distribuição de terras, a configuração fundiária brasileira ainda padece dos moldes de regulação de uso e posse implementados de forma desigual e excludente no período colonial.

Nesse sentido, Hoffmann (2019) afirma que a partir dos dados apresentados no Censo Agropecuário de 2017, o índice de Gini do Brasil<sup>20</sup> corresponde a 0,864, ou seja, há uma expressiva concentração fundiária no país que foi asseverada com o passar do tempo, haja vista que tal índice era de 0,858 em 2006 e 0,857 em 1995, como apresentado na tabela a seguir, onde são dispostas ainda informações sobre a proporção de área total dos estabelecimentos agropecuários por estratos, o que complementa a percepção da desigual distribuição de terras no Brasil.

<sup>20</sup> Uma das metodologias utilizadas para verificar a evolução da concentração de terras no país, segundo Santos (2011), é o Índice de Gini, que possui uma variação entre 0 e 1, sendo 0 a ausência de concentração, ou seja, há uma distribuição equânime de terras, e 1, concentração máxima, ou seja, o território estaria sobre o domínio de uma única pessoa.

Tabela 2 - Percentual de área total dos estabelecimentos agropecuários por estratos e Índice de Gini de acordo com os Censos Agropecuários de 1995/1996, 2006 e 2017

Estrato por área – Estabelecimentos agropecuários	1995/96	2006	2017
50% menores (50–)	2,3%	2,3%	2,1%
10% maiores (10+)	79,0%	79,4%	80,3%
5% maiores (5+)	68,9%	69,7%	71,0%
1% maior (1+)	44,8%	45,5%	47,3%
Índice de Gini	0,857	0,858	0,865

Fonte: Adaptado de Hoffmann (2019).

Na Tabela 2 percebe-se a tendência ao aumento percentual das áreas totais correspondentes aos estratos que envolvem 1% dos maiores estabelecimentos agropecuários do Brasil, que em 1995/96 ocupavam 44,8% da área total apropriada, passando a 45,5% em 2006 e alcançando 47,3% em 2017. Movimento similar foi observado em relação aos estratos de 5% e 10% dos maiores estabelecimentos que aumentaram respectivamente de 68,9% e 79% em 1995/96 para 71,0% e 80,3% da área total apropriada, o que por si evidencia o aumento da concentração de terras sob posse dos maiores proprietários rurais.

Tal concentração é substancialmente observada quando se analisa a área correspondente à metade do total de proprietários rurais no Brasil, que ocupa o estrato de 50% menores estabelecimentos agropecuários, possuindo apenas 2,3% da área total apropriada em 1995/96 e 2006, que em um movimento contrário ao dos grandes estabelecimentos, passou a 2,1% da área total apropriada em 2017.

O avanço do agronegócio continua apostando na apropriação privada do território, uma vez que a disponibilidade de terras agricultáveis é limitada. Esse argumento torna-se legítimo para a narrativa das elites dominantes vinculadas ao capital para justificar os efeitos perversos desse modelo produtivo, como por exemplo: a expropriação de terras de povos tradicionais e famílias sem terras, a exploração dos trabalhadores, a perda de soberania alimentar e a espoliação dos recursos naturais.

Com efeito, o agronegócio detém para além dos indicadores econômicos, uma pactuação com outros setores da sociedade para a manutenção do seu *status quo* e a defesa de seus interesses, bem como para fazer oposição às predileções dissonantes, a título de exemplo tem-se a FPA, também conhecida como Bancada ruralista, com expressiva

atuação interna e externa no parlamento brasileiro como entidade representativa do segmento agropecuário.

#### **4.4 Atores e sujeitos da arena da política fundiária**

O processo de redemocratização foi marcado pela contundente movimentação política na defesa de interesses organizados no Poder Legislativo, entre eles estavam os anseios empresariais e rurais. Ao mesmo tempo é percebida a gênese de diversos movimentos sociais e civis com o intuito de assegurar seus interesses na nova ordem constitucional (ARAGÃO, 1996).

A título de exemplo, em 1984 tem-se a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que surge em contexto de crescente mobilização social pela reabertura política e reforma agrária. As reivindicações desse movimento encontraram apoio com a instituição do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que tinha como meta assentar 1,4 milhão de famílias. Até o final do ano de 1989, tal plano atendeu apenas 84.852 famílias, representando somente 6% da meta pretendida, sendo esse percentual derivado mais dos resultados das ocupações promovidas pelo MST do que das próprias intervenções realizadas pelo governo federal (FERNANDES, 2010).

Na contramão da luta dos movimentos sociais por uma distribuição de terras mais equitativa, em destaque para o MST e a Igreja Católica, através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1985 tem-se o surgimento da União Democrática Ruralista (UDR), que consistia em uma organização formada pela coligação entre parlamentares e membros externos ao Congresso Nacional. Essa associação tinha como principal finalidade assegurar o irretocável direito de propriedade, bem como constranger proposições legislativas que incitassem políticas dissonantes dos interesses da elite rural. Nesse sentido, Bruno (2017) assegura que o surgimento da UDR favoreceu a formação de diversas outras entidades com o escopo semelhante a saber: Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), Associação Brasileira de Criadores de Gado Zebu (ABCZ) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB).

Nesse contexto, Mendonça (2010) sustenta que a UDR definiu duas frentes de atuação com o intento de promover a defesa de seus interesses, em especial, a garantia do direito de propriedade e a oposição às reformas e/ou desapropriações. A primeira, determinava que diversas ações deveriam ser realizadas para evitar que o governo permitisse desapropriações através da lei. A concretização desse plano inicial se daria

através de pressões ao governo ao impugnar decisões judiciais que defeririam desapropriações, bem como ao contestar instrumentos jurídicos que amparassem temas dissonantes com os objetivos do grupo. Por sua vez, a segunda frente de ação tornou-se um complemento a primeira, pois consistia na articulação para alterar a legalidade vigente, afastando do poder público os instrumentos normativos que regulassem e conduzissem as desapropriações, concomitantemente, nessa fase, tem-se coordenação de ações para atrair o apoio dos pequenos e médios proprietários.

Com um discurso aglutinador e lideranças carismáticas, os patronos da UDR tentaram criar uma espécie de “identidade uderrista” nos produtores rurais, ou seja, um perfil que compactuava com a lógica da produção em larga escala, a manutenção do latifúndio e as ofensivas às tentativas de grupos adversários em alterar a política fundiária instalada, a partir desse *modus operandi* a UDR possuía dois desígnios, a saber: eliminar as ameaças de reforma agrária e a constrição ao direito de propriedade e o reconhecimento dos membros da elite rural como a liderança setorial de maior relevância, tornando-se uma associação classista com expressivo protagonismo político nas negociações e nos debates congressuais, em especial, os atinentes à Constituinte (MENDONÇA, 2010).

É importante destacar a ambivalência na identidade ruralista, para além da detenção de tecnologia, da busca da competitividade e conseqüentemente do lucro, outra característica presente no pensamento e *modus operandi* dos representantes do agronegócio é o conservadorismo, voltado em primeiro lugar para a manutenção do prestígio familiar e para a rejeição ao alargamento dos direitos civis, com especial ênfase ao direito propriedade e seu exercício ilimitado. Ademais em segundo plano tem-se o não reconhecimento dos direitos aos grupos minoritários e de seu aviltamento como forma de exercício de poder na defesa de políticas públicas para o beneficiamento dessa classe e a fatal exclusão e/ou dominação de outros grupos com interesses dissonantes (BRUNO, 2017).

Assim, representantes da UDR como Ronaldo Caiado, herdeiro de uma linhagem de políticos e grandes proprietários de terras no estado de Goiás, passaram a viajar pelas regiões do país convocando a união dos proprietários rurais e apoio às demandas da UDR e principalmente para a manutenção do *status quo* dos privilégios dessa categoria. Essas mobilizações conquistaram, para além do respaldo político federal, suporte também nos estados. Nesse sentido, Battisti (2006) afirma que a UDR detinha para além dos aliados no Congresso Nacional, colaboradores em diversos setores do Estado e grupos paramilitares espalhados pelo território para reprimir e isolar os movimentos que



defendiam a posse da terra. Esse pacto consistiu em uma aliança intrincada entre os governos, as forças repressoras paramilitares e os latifundiários, que contavam com a parcialidade do Poder Judiciário nas ações de reintegrações de posse, desse modo, os despejos ficaram cada vez mais violentos e as prisões de militantes mais numerosas.

Diante disso, esse período ficou marcado pela contundente presença extraparlamentar nos debates da Constituinte, especialmente no interior das Casas legislativas. Deputados e senadores buscavam sustentáculo junto aos patronos das principais organizações ruralistas, Ronaldo Caiado e Roberto Rodrigues, representantes da UDR e da OCB, respectivamente, em momentos que antecediam votações que demandassem posicionamentos a respeito da política fundiária, tendo em vista que os constituintes aliados aos ruralistas estavam empenhados em garantir maior prestígio e benesses à elite rural na nova conjuntura institucional e jurídica que se anunciava (BRUNO, 1996).

Nessa perspectiva, Silva (2011) apresenta em suas palavras uma clara definição para UDR:

[...] os fazendeiros se organizavam e o Estado se deixou corromper ainda mais. Resultado de um consórcio de fazendeiros criou-se a União Democrática Ruralista (UDR), como agente síntese da oposição ao trabalho da CPT. Enquanto os camponeses forjaram sua existência enquanto classe na luta comum pela terra e dessa luta, como mediadora, surgiu a CPT, a UDR forjou-se, comparativamente, sempre como movimento contraposto a essa luta (SILVA, 2011, p. 106).

Ainda nesse sentido, Bruno (2017) assegura que a UDR consistiu em grupo organizado que defendia interesses classistas e buscava alianças dentro e fora da arena política, adotando as seguintes práticas, em seus termos:

(...) denunciar a convivência dos “poderes públicos” com os movimentos sociais, em particular com o MST, principal adversário político; elaborar uma lista de governadores que estariam se negando a enviar forças policiais para cumprir mandados de reintegração de posse; primeiro intimidar para depois negociar; não amaciar a voz quando se trata da defesa de seus interesses (BRUNO, 1996, p. 160).

Apesar do cenário conflituoso e violento que assolava o país, o debate político sobre a Constituinte avançou e em 05 de outubro de 1988 promulgou-se a Constituição Federal de 1988, tendo como aspirações as diversas discussões e divergências demandadas por parlamentares e pela sociedade civil.

A elite rural conseguiu com o apoio da UDR e das demais entidades ruralistas assegurar diversos direitos e garantias constitucionais, em especial, segundo Bruno (2017), a caracterização da propriedade produtiva, os pressupostos de cumprimento da função social da propriedade rural e a desapropriação. O princípio da função social da propriedade encontra-se previsto em um capítulo específico que trata da “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, nos artigos 184 a 191. Notadamente, segundo a redação do artigo 186, para se garantir a funcionalidade do imóvel rural devem ser observadas simultaneamente a garantia aos direitos trabalhistas bem como a promoção do bem-estar comum, o aproveitamento racional e adequado da terra e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

O não cumprimento dos requisitos definidores da função social da propriedade enseja a perda do título de propriedade do imóvel, sendo o descumpridor desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária. Em tese tal dispositivo pretende contemplar aquele indivíduo que de fato utilizará a propriedade de acordo com as finalidades: social, ambiental e econômica perante à coletividade.

No entanto, no artigo 185, inciso II, do texto constitucional, encontra-se previsto que não será suscetível de desapropriação para fins da reforma agrária o imóvel rural produtivo, sendo atingida a função social em aspecto econômico quando se apresenta índices de produção em conformidade com as disposições legislativas, ainda que não contemple o respeito às normas ambientais e trabalhistas, dispostas no artigo 186 da Constituição Federal. Nesse sentido, a desapropriação por descumprimento desses últimos critérios (ambiental e trabalhista) não vincula necessariamente o angariamento da terra à realização de reforma agrária.

Assim, esse dispositivo consiste na consagração da influência da UDR e das demais entidades ruralistas no decorrer dos debates da Constituinte e um retrocesso na luta pela democratização da terra no país.

Nesse diapasão, Fernandes; Welch; Gonçalves (2014), dispõem que:

O Brasil tem uma longa história de políticas fundiárias e de permanência da estrutura fundiária. Desde o século XVI com as capitâneas hereditárias e as sesmarias, no século XIX com a Lei de Terras de 1850 e no século XX com a Constituição de 1946, o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição de 1988, diversas formas de governo criaram normas de intervenção para tratar dos problemas da concentração fundiária e das formas de uso da terra, sem nunca solucioná-los. (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2014, p. 65).

Após o norteamento constitucional, o instrumento jurídico resultante para a

condução dos processos de estruturação fundiária foi instituído pela Lei 8.629 de 1993, conhecida como Lei Agrária. A ela coube a regulação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Cabe salientar que essa regulamentação apresentou os procedimentos que garantiriam o cumprimento da função social da propriedade, no entanto tal normativa surge apenas cinco anos após a instituição dos preceitos constitucionais. Em contrapartida, a política agrícola foi elaborada com maior celeridade a partir da Lei 8.171 de 1991, conhecida como Lei Agrícola, que regula a ação do Estado na condução da política agrícola, demanda urgente dos ruralistas à época de sua promulgação.

Segundo Bruno (2017), a engrenagem política que movimentou a transição democrática nos anos de 1980 estabeleceu um modelo distinto de representação de interesses, esse modelo permitiu a organização de frentes parlamentares suprapartidárias, que promoveram articulações e exerceram influência na defesa dos interesses das categorias por elas representadas. Em relação à representação dos interesses da elite rural a UDR foi se desidratando após a promulgação do texto constitucional, passando a atuar apenas nas franjas do poder legislativo.

As transformações no *modus operandi* de representação das preferências ruralistas<sup>21</sup> constituem um processo abrangente na institucionalização dos seus interesses, principalmente através de recursos que buscam a manutenção desigual da estrutura social, a preservação, reprodução e/ou ampliação nas formas de poder. Desse modo, tais transformações consistem em um quociente de vicissitudes sociais, econômicas e políticas. Assim, como desdobramento de tais mudanças têm-se as associações vinculadas às cadeias agroindustriais com notoriedade para a Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG) (BRUNO, 2017).

A ABAG surge na década de 1990 como uma associação de representação dos interesses da elite econômica. Essa associação é criada como um novo modelo na defesa dos interesses patronais, uma vez que a forma tradicional praticada se limitava a sistematizar apenas uma fração inicial da cadeia agroindustrial. Desse modo, a ABAG passa a aglutinar diversas frentes de ação na defesa dessas preferências a saber: a agrária, a comercial, a industrial e a financeira. Nesse sentido, a ABAG encaminha esforços na defesa dos interesses que vão além de uma fração agrária em outros segmentos economicamente relevantes. Destarte, as habilidades de mobilização e organização se

---

<sup>21</sup> Sintetiza os interesses patronais rurais, agroindustriais e empresariais rurais.

crystalizavam pelo significativo poder de formação e prolação de seus interesses. Logo, a ABAG não pode ser considerada uma organização que atua na defesa apenas dos proprietários rurais, haja vista que o escopo de sua existência é a conciliação entre tais sujeitos e as empresas de capital nacional e estrangeiro e as financeiras (LAMOSA; LOUREIRO, 2014).

Outro resultado nas transformações do *modus operandi* de representação dos interesses ruralistas ocorreu em 2002, quando a elite rural se reorganizou no interior do parlamento consolidando informalmente a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária. A partir de 2008, essa frente se institucionaliza dando origem à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), popularmente conhecida como “Bancada Ruralista” ou “Bancada do Boi”.

A FPA consiste em um legado da UDR e atualmente continua defendendo o *status quo* hegemônico do agronegócio, a concentração de terras, bem como, busca influenciar no planejamento da política agrícola e em temas atinentes ao meio ambiente e a política fundiária. Diante disso, Binkowski (2018) afirma que essa presença é considerada como uma “violência legislativa”, tendo em vista o expressivo número de parlamentares membros da FPA que atuam dentro das Casas legislativas favorecendo ou impedindo o avanço de pautas que tratem sobre temas de interesse ou não da frente em detrimento dos direitos e predileções de outros grupos.

Nesse sentido, a atuação contemporânea da FPA é coordenada pelo intuito de representar os setores mais capitalizados do corpo social e se utiliza o aparato estrutural e institucional do Estado como meio de cooptação e como forma de fortalecer o protagonismo das classes dominantes e enfraquecer as tênues conexões políticas existentes entre as categorias representantes dos interesses das minorias, alargando as dificuldades de inclusão de suas pautas, ainda que através de institutos coletivos e organizados como por exemplo o MST (SIMIONATTO; COSTA, 2012).

Em suas palavras, Silva (2017) afirma que:

A Bancada Ruralista constitui-se como amplo grupo político que atua na esfera parlamentar buscando intervenções determinantes para mudanças nos processos regulatórios e nas decisões do poder executivo e judiciário, no que se refere à proteção dos interesses do agronegócio e das formas de avanço do capital no campo, comandado pelas mãos dos latifundiários e do patronato rural. A bancada constitui-se com a presença de ruralistas em partidos políticos, que são eleitos parlamentares e passam a intervir sistematicamente em negociações e formação de alianças com objetivos de intervenções nos processos de votação no poder legislativo (SILVA, 2017, p. 446).

Para tanto reforça-se a ideia de que as frentes parlamentares ou as ações coletivas, atuantes na representação dos interesses, estão firmadas pelo acesso às vias institucionais e aos recursos materiais que alicerçam as atividades desses grupos amparados no prestígio político e social de seus membros constituintes. A FPA consiste em um agrupamento que representa os interesses de uma classe política dominante e detém respaldo do capital em sua atuação e esse capital está para além das meras conexões ruralistas, pois as bases econômicas que sustentam a FPA se firmam também nas organizações econômicas multinacionais que estabelecem o elo primário com a frente parlamentar, haja vista que várias dessas corporações são as mantenedoras do Instituto Pensar Agropecuária (IPA)<sup>22</sup>. Nesses termos, nas palavras de Bruno (2009, p. 15) a “Bancada Ruralista tem-se apresentado como importante espaço de construção de identidade e representação dos interesses das classes e grupos dominantes no campo, tanto no Congresso Nacional como perante a sociedade brasileira”

Assim, a título de exemplo da formatação das predileções da FPA em política fundiária, o governo federal editou recentemente a Medida Provisória (MP) nº 759/2016, posteriormente, convertida sem dificuldades na Lei nº 13.465 de 2017, devido ao expressivo engajamento do grupo de interesse. Tal dispositivo legal tem como finalidade a regularização das terras urbanas e rurais, criando instrumentos para favorecer a outorga dos títulos de domínio e da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária, conforme artigo 17 § 4º da lei.

Segundo Pereira (2018) o processo de emancipação dos assentamentos rurais já esteve presente na agenda política, tanto do governo de Fernando Henrique Cardoso como nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Contudo, apesar das pressões ruralistas, a concessão de emancipação aos assentamentos não ocorreu durante a vigência desses governos. Entretanto, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT), fomentado principalmente por membros da FPA, assumiu o governo o vice-presidente Michel Temer que passou a ter como principal base de sustentação no parlamento os congressistas defensores dos interesses ruralistas.

Diante disso, em 22 de dezembro de 2016 editou-se a MP 759, de autoria da Presidência da República, que posteriormente se transformou na Lei 13.465/17. Em

---

<sup>22</sup> O IPA é um instituto ligado à FPA fundado em 2011 com a finalidade de mobilizar uma base técnica jurídica e política para amparar os debates sobre as propostas legislativas que envolvem interesses ruralistas.

virtude do exíguo tempo da instituição da referida lei, poucos estudos foram realizados sobre os efeitos dessa normativa, contudo, segundo Pereira (2018) a problemática reside no controle social da terra, da posse e uso das glebas destinadas aos assentamentos a partir da emancipação, ou seja, o pequenos proprietários de terras que forem emancipadas e estiverem localizadas em áreas mais férteis ou limítrofes às extensas áreas do agronegócio, poderão sofrer pressões de incorporações do setor com o intento de negociar seus imóveis. Logo, apesar das lutas que se teve ao longo dessas décadas por uma maior distribuição de terras no país, os latifundiários conquistaram uma lacuna para a retomada desses fundos.

Ante do exposto, percebe-se ainda que a estrutura fundiária brasileira foi formatada pela resistência de diversos interesses, alguns pela mudança da configuração econômica e social, outros pela manutenção do *status quo* de determinados direitos e privilégios. Por certo, os poderes econômicos e políticos de certas elites determinaram os rumos da distribuição de terras e de renda no Brasil.

A influência política que o poder econômico detém permite que seus interesses sejam sobrepostos aos direitos de sujeitos marginalizados como os agricultores familiares, os beneficiários de reforma agrária, indígenas e os remanescentes de quilombos. Assim, as predileções dos ruralistas predominaram ao longo da história esculpindo a realidade desigual e conflituosa que se observa no espaço rural contemporâneo.

Essa realidade é fruto da interferência política dos grupos representativos da elite rural, dessa maneira, estudar como a FPA atua e como tais ações impactam na paridade de direitos dos outros sujeitos do espaço rural torna-se fundamental e emergente para ajudar a compreender a dinâmica social, econômica e produtiva no campo brasileiro.

## 5 ATUAÇÃO DA FPA NO PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E AS CONTRADIÇÕES DO PRECEITO CONSTITUCIONAL DE IGUALDADE

Na experiência brasileira, a Constituição Federal de 1988 legitima o processo político democrático adotado no país e preconiza diversas instituições que têm a função de estruturar a democracia e limitar o poder político do Estado. Nessa perspectiva, é no curso do processo legislativo que as instituições sociais e políticas moldam o comportamento das pessoas e definem seus interesses no ambiente e procedimentos de tomada de decisão de leis que podem amparar ações de Estado.

Segundo Steinmo *et al.* (1992), as instituições estabelecem meios estratégicos para conduzir as ações dos políticos investidos em seus mandatos eletivos, modificando o conflito e determinando incentivos e/ou os constrangimentos na participação política e na advocacia de interesses notadamente de natureza particular de um grupo ou até mesmo da própria sociedade. Cesário (2016) afirma que é nesse contexto de simbiose entre as instituições e a ação política, que grupos de interesse firmam suas relações de cooperação ou disputa estabelecendo uma rede que conecta desde os movimentos locais até as organizações nacionais atuantes na interlocução com autoridades políticas.

Desse modo, um grupo de interesse pode ser compreendido nesta formulação como uma agremiação de pessoas dotadas das mesmas pretensões que promovem suas demandas valendo-se do arranjo institucional, buscando influenciar o processo de tomada de decisão política de forma benéfica às suas demandas. No Brasil, a literatura sobre grupos de interesse tem ganhado maior aplicação, sobretudo no campo da Ciência Política tem encontrado confluência nos estudos sobre representação política e mais recentemente sobre frentes parlamentares. No sistema político, as frentes parlamentares passaram a ser consideradas a partir de 2005 como instituições formais da estrutura política, porém sua atuação já era conhecida na informalidade. O Poder Legislativo consiste no lócus de ação das frentes parlamentares que concorrem ou partilham espaço com partidos políticos.

Após o Ato da Mesa nº 69 de 2005 da Câmara dos Deputados, que instituiu o registro formal das frentes parlamentares, não se tem conhecimento de nenhum movimento que tenha como escopo limitar as ações das frentes parlamentares no Congresso Nacional, tal fato indica que os agentes políticos e as legendas partidárias absorveram a convivência com as frentes suprapartidárias, assim, tem-se na estrutura do sistema político brasileiro duas vias representativas consolidadas, uma tradicional

representada pelos partidos e outra mais recente caracterizada pelas frentes parlamentares (SILVA; ARAÚJO, 2019).

A FPA se consolidou institucionalmente na disputa pela arena política em 2008, com ênfase na articulação de interesses no interior do Poder Legislativo, gerenciando as predileções das elites do agronegócio. O objetivo principal da frente é fomentar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do agronegócio em suas mais diversas ramificações. Para a consecução desse propósito, a frente traça em seu estatuto associativo algumas finalidades que pautam seu comportamento, dentre elas destacam-se:

[...] procurar, de modo contínuo, o aperfeiçoamento da legislação referente à agropecuária nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional; apoiar as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária nacional, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas (FPA, 2021).

Tais finalidades estão disponibilizadas no seu site institucional eletrônico da entidade. Esses objetivos vão além da determinação organizativa interna da associação, pois também evidenciam a essência que move os interesses e que modulam o comportamento da frente parlamentar enquanto grupo.

Salienta-se que nas sociedades ditas democráticas é facultado aos cidadãos e às organizações da sociedade civil o direito de atuar na advocacia de seus interesses junto aos mandatários políticos e, conseqüentemente, influenciar o processo político de tomada de decisão. Sem embargo, torna-se evidente que as capacidades de influência e acesso entre os sujeitos e grupos nas arenas políticas ocorrem de forma díspar (RESENDE, 2018).

Dessa maneira, em uma sociedade desigual como a brasileira, formalmente construída sob os efeitos da escravidão, do latifúndio e do esbulho, a representação dos interesses ruralistas nas arenas decisórias, notadamente organizada pela FPA, pode se dar por meio da apropriação dos meios de defesa dos interesses estendidos à toda sociedade e clivados pelas forças políticas do agronegócio.

Nesse sentido, considerando a atuação de grupos de interesses como a FPA, cabe resgatar a contribuição central desta pesquisa em se constituir de uma análise do arcabouço institucional legislativo como instrumento de garantia ou distorção do princípio constitucional da igualdade entre os indivíduos no processo decisório das leis.

Destarte, neste capítulo são apresentados os resultados e as discussões estruturados conforme os objetivos deste trabalho, sendo dispostos especificamente em



categorias de análise que também corresponderam a etapas protocolares de pesquisa, são elas: 1 - Análise da estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária, que consiste em uma investigação sobre o arranjo institucional legislativo com vistas a identificar e analisar a importância da ocupação de posições-chave pelos membros da FPA nas comissões permanentes e temáticas das *casas legislativas*; 2 - Análise das proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da FPA, na qual realiza-se um mapeamento e qualificação das proposições legislativas que versaram sobre a Política Fundiária Rural entre 2008 e 2018, verificando seu alinhamento às predileções da FPA e; 3 - Análise da atuação dos membros da FPA no processo decisório da política fundiária, que se constitui da identificação e diagnóstico das tomadas de posição de votantes/proponentes em projetos de lei que versaram sobre a política fundiária. Outrossim, considerando que a Câmara dos Deputados corresponde ao principal ambiente de disputa da frente, esta pesquisa tem como foco maior analisar o trâmite e a articulação no interior desta arena.

As etapas de pesquisa como categorias de análise foram estruturadas a partir de segmentos chamados para fins deste trabalho de variáveis analíticas, adotadas a partir de sua possibilidade de explicação de elementos de distorção do princípio constitucional da igualdade no processo legislativo da política fundiária. Para fins de organização, as análises correspondentes a essas variáveis estão dispostas em subtítulos que compõem a totalidade das discussões por categoria de análise, conforme disposição a seguir.

## **5.1 Análise da estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária**

### **5.1.1 Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas**

O processo legislativo consiste em princípio em um instrumento indispensável para a definição da ordem jurídica, estabelecendo normativas que condicionam o comportamento dos indivíduos em sociedade. Outrossim, para seu estabelecimento, tal processo possui distintas instâncias de organização que se entrelaçam até a sua conclusão. Por seu turno, em relação à política fundiária no período analisado, tem-se que a maioria das proposições legislativas se findou nas comissões temáticas das casas legislativas, espaços convenientes para atuação de qualquer grupo de interesse como a FPA.

A perspectiva neointitucionalista garante duas tendências analíticas que se aplicam à análise do processo legislativo. A primeira lança luz aos condicionamentos internos que a arena parlamentar disponibiliza aos agentes políticos durante as fases do processo. Nessa perspectiva, discute-se o poder de agenda das comissões permanentes, bem como a influência aplicada e o resultado final dos pleitos. A segunda abordagem se volta para a discussão do comportamento decisório dos sujeitos políticos, que podem se valer das instâncias do processo como instrumentos de organização em proveito da continuidade de seu mandato, ou seja, utiliza-se desses espaços visando interesses a reeleição (ARAÚJO, 2017).

A iniciativa legislativa surge como poder de escolha de anseios, teoricamente demandados pela sociedade, que serão abarcados pela ordem jurídica, sendo em seu cerne um ato político, pois resta aos mandatários a definição dos caminhos a serem adotados visando atingir tal fim. Nesse ponto em específico, percebe-se a imbricação entre ideologia política e a formação das leis, necessariamente quando os atos legislativos refletem conteúdos eivados por convicções dominantes representadas pelos detentores do poder (SILVA, 2010).

Assim, perde-se uma característica relevante da norma jurídica, a generalidade, considerando que no momento que uma proposta é apresentada e seu processo conta com vícios oriundos da representação política, seu resultado não corresponderá com o intentado, já que o processo legislativo é permeado por distintos atos políticos que comumente estão fundamentados em perspectiva individual ou de um grupo parlamentar. Na verificação dessa situação, tem-se o risco de não atendimento das demandas dos cidadãos representados, conforme previsto no âmago da própria democracia representativa, restando o desvirtuamento dos efeitos, da abrangência e da aplicação dos direitos e obrigações legais, que em certa medida poderão até mesmo contrariar os interesses da sociedade como um todo.

Dessa maneira, em virtude de sua importância para o processo legislativo, as comissões se configuram como desejados espaços de articulação de elites parlamentares com vistas a interesses políticos estratégicos por elas representados. Portanto, tem-se que a distribuição das funções parlamentares na forma do sistema de comissões não representa unicamente as necessidades internas e funcionais do Poder Legislativo, pois envolvem um ambiente de negociação e convergência de interesses individuais e coletivos. Em outras palavras, a ampla gama de afazeres, ainda que funcionais, distribuídos entre as comissões, deriva também do empenho parlamentar na construção de condições

institucionais que possam viabilizar o alcance de suas finalidades. As comissões permanentes consistem em órgãos de natureza temática constituídos pelos parlamentares para debater e apreciar as propostas legislativas relacionadas aos temas inerentes à sua natureza (ARAÚJO, 2017; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Com efeito, dentre as atribuições das comissões tem-se a função de avaliar e deliberar os projetos legislativos a partir de informações técnicas colhidas pelos parlamentares e, por conseguinte, convocar audiências públicas para discutir sobre a proposta em comento. Caberá ao relator, designado pelo presidente da instância, a organização e articulação desse processo, sendo ator chave para a tramitação das matérias legislativas na comissão (FREITAS, 2016).

Outrossim, as elites do agronegócio contam com uma representação organizada e institucionalizada no Congresso Nacional na defesa de interesses que, para além da esfera privada, acabam se apropriando dos canais públicos para a concretização de um projeto político e econômico de um setor privilegiado da economia em detrimento de outras categorias produtivas e sociais rurais que não detém a mesma força política, tampouco econômica. A FPA possui representação em todas as comissões permanentes, tendo maior ênfase na comissão temática que trata da questão fundiária tanto na Câmara como no Senado Federal.

Atualmente, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), da Câmara dos Deputados, dos 90 lugares preenchidos, por titulares e suplentes, 55 estão ocupados por membros da FPA, isso equivale a mais de 60% das cadeiras, no que diz respeito à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, a frente ocupa 17 das 31 vagas nesta legislatura, totalizando 54% do total de membros na comissão.

Desse modo, considerando os percentuais indicados, a presença e atuação da FPA nas comissões ocorre de modo concatenado, haja vista que os interesses que movem a frente estão representados em ambas as comissões por porcentagem expressiva, ainda que na CRA o número de cadeiras ocupadas corresponda a pouco mais de 50%, é indubitável que um uníssono interesse oriundo das elites rurais encontra defesa por mais da metade dos integrantes da comissão. Salienta-se ainda que os demais parlamentares membros da instância não filiados à frente parlamentar podem possuir interesses diversos daqueles sustentados pelo grupo, porém há possibilidade desses interesses não serem necessariamente conflitantes com as predileções da FPA, sendo capazes de votar nas sessões por pragmatismo político, disciplina partidária, orientações dos líderes,

fisiologismo, dentre outros motivos, que possam também beneficiar as pautas da agremiação.

Nesse sentido, caso a FPA consegue se inserir na órbita das comissões perfazendo a maioria dos votantes, os interesses do agronegócio passam a contar com uma defesa organizada e dominante nessas instâncias do processo legislativo, haja vista que, o artigo 56 § 2º Regimento Interno da Câmara dos Deputados define que: “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator”. Com efeito, o *quórum* de aprovação para as proposições legislativas apreciadas nas comissões equivale a mais da metade da composição da instância.

Nessa perspectiva, a respeito das comissões, Martins e Vasquez (2020), dissertam que:

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados conformam um dos lócus institucionais de tomada de decisão na elaboração de política pública no Brasil. Composta por deputados federais, cada comissão trata especificamente de sua jurisdição, tendendo a ser, portanto, especialista em sua área temática. Especialização é um atributo caro de se adquirir, pois requer recursos como tempo e qualificação. Assim, quanto mais específica é a jurisdição de uma comissão, maior facilidade esta tem para direcionar a utilização destes recursos em busca de expertise (MARTINS; VASQUEZ, 2020, p. 863).

Com efeito, a significativa presença de seus membros nas comissões, CAPADR e CRA, é um posicionamento estratégico e vital para o êxito de suas demandas da FPA, pois uma das principais atribuições nessas instâncias é voto das proposições legislativas<sup>23</sup> atinentes à questão fundiária, podendo ocorrer de forma conclusiva, quando o exame é realizado pelos membros da comissão, tendo estes a incumbência de aprovar ou rejeitar a proposta, sem a anuência do Plenário, de outra banda, há também a atribuição de envio das propostas ao Plenário que deverá ser deliberar.

Dessa maneira, o arranjo estabelecido para a formatação das comissões é condicionado pelo seu grau de importância combinado com os atributos dos parlamentares. O sistema das comissões é complexo, uma vez que não aparenta igualdade entre as oportunidades de influência no processo legislativo. Assim, os parlamentares

---

<sup>23</sup> As proposições legislativas são entendidas como toda matéria que deve ser submetida à apreciação de uma casa legislativa (CÂMARA, 2021), ou seja, consiste na medida que impulsiona o processo legislativo que resultará em normas jurídicas que serão inseridas na sociedade e condicionarão o comportamento, os direitos e deveres dos indivíduos.

membros das comissões que frequentemente tomam decisões relevantes aos seus interesses evitam a rotatividade nesses espaços (ARAÚJO, 2017).

Este comportamento se dá, primeiramente, por anuência das regras contidas nos regimentos internos e, em segundo, por se tratar de uma conduta que, pode garantir a perpetuação de determinado interesse enquanto o parlamentar estiver presente nestas instâncias. Desse modo, infere-se que a distribuição dos congressistas no âmbito das comissões, automaticamente significa a seletividade de predileções que terão defesa nas sessões deliberativas, ou seja, a inserção nos espaços de discussão e votação significa uma necessidade para o robustecimento das forças políticas afiançadora de determinado segmento. Para tanto, em relação ao grupo de interesse, é imperioso, mesmo diante da sucessão política de determinados membros, que a coesão seja continuada, uma vez que a dissonância entre seus integrantes possa significar o enfraquecimento da advocacia de determinada preferência.

Sendo assim, destaca-se que o Regimento Interno da Câmara (RICD) dispõe que a distribuição das vagas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados se dá por meio ato da Mesa, comandada pelo Presidente da Casa, que antes consulta o Colégio de Líderes<sup>24</sup>, no início dos trabalhos de cada legislatura. A fixação de vagas considerará a composição da casa legislativa em face do número de comissões, em observância, quando possível, ao princípio da proporcionalidade partidária e das bancadas.

O princípio da proporcionalidade partidária foi pensado para garantir que a composição dos órgãos colegiados das casas legislativas conte com representantes partidários em número proporcional em relação ao total de integrantes de cada uma delas no atendimento ao RICD. Destarte, para se fazer tal distribuição entre as legendas partidárias e os blocos parlamentares, utiliza-se o quantitativo de deputados eleitos nos últimos pleitos eleitorais. Logo, a configuração de cada comissão deve ser um retrato da composição da Casa em sua totalidade, resguardando a participação em todas, de ao menos, um membro oriundo da Minoria partidária (MENDES; PACHECO, 2015).

Considerando o disposto no artigo 23 do RICD, em seus termos: “na constituição das comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da casa, incluindo-se sempre um

---

<sup>24</sup> O Colégio de Líderes consiste em um órgão decisório composto por todos os líderes de partidos, blocos parlamentares e do líder do governo na Câmara. As decisões proferidas, em tese, originam-se do consenso, todavia não sendo viável opta-se pela maioria absoluta de votos, considerando a expressão numérica da bancada retratada por cada líder (MENDES; PACHECO, 2015).

membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar”, sublinha-se que, em acatamento a previsão regimental teria de haver um equilíbrio mínimo entre as representações partidárias, entretantes, a natureza multipartidária das frentes parlamentares desvirtua tal proporcionalidade, já que conta com políticos de diversos partidos, logo os anseios populares passam a contar com menor espaço de debate, uma vez que, as comissões se tornaram instância de disputa dos grupos de interesse, independente dos partidos desses parlamentares.

Nesse sentido, percebe-se a existência de condições que favorecem a apropriação das prerrogativas partidárias por parte da FPA em decorrência da sua concepção e expressão numérica na CAPARD, distorcendo as indicações regimentais para a constituição da referida comissão, tornando-a uma instância colegiada decisiva que determina as regras jurídicas da política fundiária brasileira. Nesses termos, molda-se o quociente de processos legislativos tramitados em um ambiente formatado para a unicidade de interesses de um determinado grupo político, em prejuízo das demandas intentadas por outros grupos guarnecidos também pela mesma política conforme disposição constitucional.

### **5.1.2 Posições-Chave ocupadas pelos membros nas comissões permanentes temáticas: posições fixas - presidência e vice-presidência e posições variáveis – propositura, relatoria e relatoria avulsa**

Considerando as comissões como um espaço de debate para deliberar sobre proposições legislativas oriundas, do ponto de vista normativo, da sociedade e apresentadas por seus representantes eleitos, torna-se indispensável compreender sua organização e, também, identificar os possíveis condicionantes que influem no processo decisório. Dito isso, cabe lançar luz à política fundiária a partir da análise das ações da FPA em comissões com capacidade deliberativa sobre o tema.

As comissões consistem em órgãos colegiados constituídos por um número reduzido de parlamentares escolhidos a partir do princípio da proporcionalidade partidária, segundo previsão regimental. Tal instância detém significativa função no processo legislativo, uma vez que seus membros são encarregados de debater, apresentar e votar os pareceres apresentados pelos relatores para todas as proposições legislativas que tramitem em cada uma das casas do Congresso Nacional (ANDRADE; COUTINHO, 2018).

Conforme discutido antes, o processo legislativo tem sua abertura com a apresentação da proposta em plenário da casa iniciadora, posteriormente encaminha-se os autos às comissões responsáveis para avaliação da viabilidade da proposição. Após recebidos, os autos são remetidos ao relator designado pelo presidente da instância para realizar a confecção do parecer que versará sobre a aprovação ou rejeição da proposta.

Diante dessa determinação, a presidência é uma das posições-chave de maior relevância para a definição da marcha deliberativa das proposições legislativas, dentre as suas atribuições está a designação dos relatores e de seus possíveis substitutos, que irão conduzir as diligências cabíveis com intuito de concluir o escrutínio da proposta. O presidente possui ainda a prerrogativa de definir a ordem do dia, condição que implica diretamente no andamento das fases da apreciação das propostas legislativas pela comissão, já que serão suas determinações que definirão os assuntos que serão debatidos e votados (artigos 41 e 47 RICD).

Em relação a temas específicos dentro da ampla temática de política fundiária por exemplo, segundo os ritos da Câmara dos Deputados, diversas comissões podem ser instadas a se manifestarem a respeito de determinada proposição, dentre elas tem-se: a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPARD); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia (CINDRA), entre outras.

De acordo com o regimento da Câmara, ressalta-se que cabe à CAPARD tratar especificamente dos temas atinentes a “política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; direito agrário” (artigo 32, alínea b, RICD). Desse modo, diante da proposta deste estudo, buscou-se compreender, em particular, os meandros desta comissão, conforme discutido a seguir.

Em proêmio, tem-se que a presidência da comissão é um posto indispensável para a definição do ritmo das deliberações acerca de determinada proposta legislativa. Para tanto, faz-se necessário conhecer os presidentes da CAPARD e sua relação com a FPA no decorrer do período analisado, conforme disposição no Quadro 2.

Quadro 2 - Presidentes da CAPARD entre 2008 e 2018 e possíveis conexões com a FPA

Ano	Presidência	FPA
2008	Onyx Lorenzoni (DEM/RS)	Sim
2009	Fábio Souto (DEM/BA)	Não
2010	Abelardo Lupion (DEM/PR)	Sim
2011	Júlio César (PSD-PI)	Sim
2012	Raimundo Gomes (PSDB/CE)	Sim
2013	Lúcio Giacobbo (PR-PR)	Sim
2014	Paulo Feijó (PR/RJ)	Sim
2015	Irajá Abreu (PSD/TO)	Sim
2016	Lázaro Botelho (PP/TO)	Sim
2017	Sérgio Souza (PMDB/PR)	Sim
2018	Roberto Balestra (PP/GO)	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Repertório Biográfico, 2022.

A CAPARD é a comissão que possui o protagonismo na definição da política fundiária, ainda que no Senado exista uma comissão temática sobre a mesma temática, notou-se que na atividade parlamentar da Câmara dos Deputados houve um número expressivo de iniciativas propostas no período examinado em relação às proposituras intentadas no Senado, ou ainda em relação às propostas que foram a plenário. Dessa forma, a partir dos dispostos do Quadro 2, salienta-se que todos os presidentes da CAPARD, com exceção de Fábio Souto, estavam diretamente vinculados à FPA. Acrescenta-se que dentre os presidentes da comissão, Abelardo Lupion (DEM/PR), também foi presidente da FPA e da UDR entre os anos 1987 e 1990.

A presidência da CAPARD é uma das arenas de disputas da FPA. Malgrado, os presidentes da comissão sejam eleitos por seus pares, o grupo de interesse conta com maioria dos membros da instância deliberativa conforme já discutido anteriormente. Nesse sentido, torna-se uma *conditio sine qua non* para a eleição do presidente da CAPARD, sua convergência com o posicionamento da frente parlamentar, situação que pode justificar que, majoritariamente, os eleitos como presidentes da comissão no período analisado foram também membros da FPA. Tem-se ainda que a manutenção da ocupação da maioria dos assentos da comissão por integrantes da FPA é uma estratégia de ação, seja em virtude de acelerar o ritmo de tramitação de determinada proposta ou de retardar a marcha de deliberação de outras.



No Quadro 2 encontra-se a indicação de todos os parlamentares que presidiram a CAPARD ao longo do período investigado neste estudo. Ao se analisar as informações contidas no quadro nota-se que apenas um presidente da comissão temática competente para apreciar a política fundiária não se enquadrava formalmente como participante da FPA, segundo dados disponibilizados pela Câmara, o deputado Fábio Souto. Não obstante, mesmo não sendo um membro declarado da frente, em seu discurso proferido na posse de um presidente da FPA – Moreira Mendes – em março de 2009, o deputado então presidente da CAPARD afirmou que havia significativa confluência entre as pautas defendidas pela frente e sua atuação na direção na comissão, nos seguintes termos de sua fala: *"Vamos priorizar assuntos como a questão ambiental, fundiária e a garantia da renda para o produtor rural"*<sup>25</sup>.

Nesse sentido, importante recapitular o argumento sobre a previsão constitucional do tratamento isonômico dos indivíduos e a consolidação deste direito apresentado por Maués (2019), para o qual o papel do legislador detém significativa relevância no processo legislativo e, conseqüentemente, na efetivação da isonomia, uma vez que sobre ele recai o foco do direito à igualdade na elaboração das normas. Assim sendo, observando a constituição da CAPARD e sua função deliberativa acerca das normas jurídicas que compõe a política fundiária, conclui-se que podendo contar com a maioria na comissão a FPA detém condições para eleger a presidência da instância e como resultado potencializa as chances de êxito de suas pautas, dificultando ou obstruindo o sucesso das demandas dos demais sujeitos beneficiários da política que seja dissonante com as predileções da frente.

Por sua vez, na CRA o cenário é distinto do verificado na Câmara dos Deputados, conforme disposto no Quadro 3.

---

<sup>25</sup> Notícia disponibilizada no site Gente de Opinião, em 05 de março de 2009, disponível em: <https://www.gentedeopinioao.com.br/politica-nacional/moreira-e-reeleito-vice-presidente-da-frente-agropecuaria>. Acesso em: 11 mar. 2022.

Quadro 3 - Presidentes da CRA entre 2008 a 2018 e conexões com a FPA

Ano	Presidência da Comissão	FPA
2008	Neuto de Conto	Não
2009 - 2010	Valter Pereira	Não
2011 - 2012	Acir Gurgacz	Sim
2013 - 2014	Benedito Lira	Sim
2015 - 2016	Ana Amélia	Sim
2017 - 2018	Ivo Cassol	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do site do Senado Federal, 2022.

O Quadro 3 contempla os senadores que presidiram os trabalhos da CRA durante o período analisado. Nota-se que diferente do que foi percebido na CAPARD, a comissão temática do Senado Federal contou com um equilíbrio entre presidentes que são membros da frente parlamentar e aqueles que não se declaram formalmente como membro do grupo de interesse.

Considerando o expressivo número de iniciativas legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados e as proposições intentadas no Senado, percebeu-se que há diferença entre o comportamento dos parlamentares membros de cada casa legislativa. Salienta-se que a participação formal dos senadores na FPA é reduzida em relação à tal participação parlamentares da Câmara dos Deputados. Desta feita, mesmo diante do fato da CAPARD representar a principal arena da frente, na CRA esse contexto é menos disputado, mas ainda assim, como já discutido a FPA perfaz 54% do total de membros na comissão do Senado na atual legislatura.

A seguir no Quadro 4 encontra-se disposta a quantidade de proposições de iniciativa de membros da FPA que versaram sobre a política fundiária em ambas as casas no período avaliado. É importante rememorar que foram encontradas e analisadas 99 propostas, sendo que apenas 7 se originaram ou do Poder Executivo ou de comissões mistas, as demais tiveram origem, principalmente na Câmara dos Deputados e em menor número no Senado Federal.

Quadro 4 - Quantidade de proposições iniciadas por membros da FPA sobre a Política fundiária entre 2008 e 2018

<b>Parlamentares</b>	<b>Quantidade de proposições</b>
Jerônimo Goergen - PP/RS	26
Valdir Colatto - PMDB/SC	5
Homero Pereira - PR/MT	3
Nilson Leitão - PSDB/MT	2
Luis Carlos Heinze - PP/RS	2
Wellington Fagundes (PL/MT)	1
Acir Gurgacz – PDT/RO	1
Cidinho Santos - PL/MT	1
Covatti Filho - PP/RS	1
Professor Victório Galli - PSC/MT	1
Paulo Bauer – PSDB/SC	1
Assis do Couto (PDT-PR)	1
José Medeiros (PODE/MT)	1
Moreira Mendes (PSD-RO)	1
Silas Brasileiro - PMDB/MG	1
Kaio Maniçoba - PHS/PE	1
Marcos Rogério - DEM/RO	1
Lindomar Garçon - PRB/RO	1
Josué Bengtson - PTB/PA	1
Sandra Rosado - PSB/RN	1
Flexa Ribeiro (PSDB/PA)	1
Neri Geller - PP/MT	1
<b>Total</b>	<b>55</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

Ao se observar o Quadro 4 percebe-se que foram apresentadas individualmente por membros da FPA 55 propostas legislativas, salienta-se que do total de 99 analisadas, 7 foram apresentadas por comissões mistas ou Comissões Parlamentares de Inquérito e, também pelo Poder Executivo tendo como casa iniciadora o Congresso Nacional tratado em conjunto. Por sua vez, das 99 proposições, 4 foram iniciadas em conjunto por diversos parlamentares e 78 proposições de autoria individual de deputados e senadores, desse montante, 55 foram realizadas por integrantes da FPA.

Resta denotado no Quadro 4 que o parlamentar com a maior número de proposições apresentada no período analisado é o deputado Jerônimo Goergen, com 26 iniciativas, seguido por Valdir Colatto, com 5 e Homero Pereira, com 3. Cabe salientar que, os últimos dois deputados, Valdir Colatto e Homero Pereira, foram presidentes da FPA, o primeiro nos anos de 2008 e 2009 e o segundo em 2012. Considerando tal concentração personalíssima das proposições, nas palavras de Almeida (2015): “ao

Congresso coloca-se o desafio de não preterir deliberações sobre políticas públicas de interesse difuso em favor da produção de legislação de natureza particularista ou simbólica” (ALMEIDA, 2015, p. 49).

Conforme anteriormente discutido, a apresentação de uma proposta consiste na propulsão do processo legislativo, concebida como a fase de maior relevância de todo o encadeamento dos atos (SILVA, 2010; PACHECO; MENDES, 2015). Nesse sentido, percebe-se que dentre todas as proposições individuais de parlamentares no período de 2008 a 2018, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, 70% foram de autoria de membros da FPA.

Destarte, considerando a iniciativa como o catalisador da marcha legislativa e a dominância da FPA na apresentação das proposições, percebe-se um movimento com distintas possibilidades de resultado, seja pela defesa dos interesses do agronegócio, seja para obstar direitos de outros possíveis beneficiários da política fundiária ou ainda para entulhar o debate propositivo de atenuação dos conflitos decorrentes da estrutura fundiária. Tal cenário é possível diante das características desse grupo de interesse, cujo conservadorismo é elemento marcante, sendo nesse espectro um estímulo à manutenção do direito de propriedade e seu exercício ilimitado e ao não reconhecimento dos direitos aos grupos minoritários (BRUNO, 2017).

Dessa maneira, tem-se que em relação à política fundiária coube aos parlamentares, em sua maioria membros da FPA, a movimentação do processo legislativo nas comissões. Nesse sentido, Almeida (2015) assegura que como o padrão legislativo atual se dá por meio das comissões permanentes, faz-se necessário estabelecer mecanismos que coíbam a prevalência de interesses particularistas na definição da agenda, bem como o aperfeiçoamento das informações sobre políticas públicas.

Para além da iniciativa, outra etapa do processo legislativo determinante para o êxito ou insucesso de uma proposta legislativa é a relatoria. Cabe ao relator conhecer da matéria recebida para exame e a apresentação de um parecer à comissão que contará com uma prévia dos fatos e seu voto fundamentado acerca da viabilidade ou não da proposição apreciada, podendo ser considerada para aprovação, rejeição ou arquivamento (PACHECO; MENDES, 2019). Nessa perspectiva, acerca do papel desempenhado pelo relator no processo legislativo, Freitas (2013) assegura que:

[...] o relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Regimentalmente o

relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (FREITAS, 2013, p. 113).

A despeito da relevância do papel do relator no processo legislativo, a relatoria torna-se uma posição disputada pelos parlamentares, uma vez que consiste em posto estratégico nas articulações deliberativas, considerando que detém oportunidades para condicionar o avanço ou não de determinada proposta naquela instância deliberativa.

Nesse diapasão, verificou-se entre as proposições analisadas, dentre aquelas que contaram com relator designado, os números de relatores que integravam a FPA, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Quantidade de proposições que contaram com relatoria de membros da FPA sobre a política fundiária entre 2008 e 2018

<b>Parlamentares</b>	<b>Quantidade de proposições em que foi relator</b>
Luis Carlos Heinze - PP/RS	4
Alceu Moreira (PMDB-RS)	4
Valdir Colatto - PMDB/SC	3
Roberto Balestra (PP-GO)	3
Dep. Celso Maldaner (PMDB-SC)	3
General Girão (PSL-RN)	3
Wellington Fagundes (PL/MT)	2
Assis do Couto (PDT-PR)	2
Newton Cardoso Jr (PMDB-MG)	2
Evandro Roman (PSD-PR)	2
Alberto Fraga (DEM-DF)	2
Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE)	2
Onyx Lorenzoni (DEM-RS)	2
Josué Bengtson - PTB/PA	2
Paulo Piau (PMDB-MG)	2
José Medeiros (PODE/MT) FPA	1
Moreira Mendes (PSD-RO)	1
Carlos Henrique Gaguim (PMB-TO)	1
Valdir Raupp (PMDB-RO)	1
Subtenente Gonzaga (PDT-MG)	1
Jayme Campos - DEM-MT	1
Zonta (PP-SC)	1
Dep. Nelson Trad (PMDB-MS)	1
Luiz Carlos Setim (DEM-PR)	1
Duarte Nogueira (PSDB-SP)	1
Lucio Mosquini (MDB-RO)	1
<b>Total</b>	<b>49</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022

Ao se analisar o Quadro 5 nota-se que os parlamentares que figuram com maior expressividade como relatores nas proposições que versaram sobre a política fundiária no

período analisado foram Luis Carlos Heinze (PP/RS) e Alceu Moreira (PMDB-RS), ambos atuando em quatro propostas. Salienta-se ainda que Luis Carlos Heinze exerceu a presidência da FPA em 2013.

Cabe aos relatores o papel de impulsionar o processo legislativo após a sua designação pelo presidente da comissão, assim ao se observar o Quadro 5, percebe-se que majoritariamente, as propostas contaram com relatores da FPA. Entretanto, cumpre salientar que mesmo o relator não sendo membro oficial da frente, caso o parecer fosse contrário aos interesses do grupo, não seria difícil votar pela rejeição do mesmo e, conseqüentemente, um novo parecer seria esboçado e votado.

O artigo 56 § 2º do RICD define que, salvo previsão constitucional em contrário, as deliberações das comissões serão realizadas através da maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Todavia, em caso de empate na votação, prevaleceu o voto relator. Assim, para além de direcionar os integrantes votantes, cabe ao relator, em momento específico definir o pleito.

Diante do cenário esboçado nas comissões, infere-se que em decorrência da predominância da FPA na iniciativa legislativa das proposições que versaram sobre as questões fundiárias nas principais comissões permanentes do parlamento tem-se um condicionamento aos anseios singularizados do grupo de interesse em detrimento da universalidade de predileções envolvidas, ao passo que a frente detém majoritariamente as presidências das comissões, bem como prepondera em relação à relatoria das propostas apresentadas nas instâncias deliberativas.

Desse modo, a atuação da FPA nas comissões temáticas estabelece uma condição de dominância na política fundiária, haja vista que em regra as proposições legislativas devem ser analisadas nessas arenas e, somente em alguns casos, decididas nos plenários das casas, assim a organização dos trabalhos das comissões e sua dinâmica poderão determinar a definição da agenda destinada à regularização fundiária. Logo, torna-se indispensável compreender o arranjo das comissões e a forma como se dão as relações em seu interior para inferir sobre a qualidade das normas discutidas e aprovadas, assim como seus possíveis desdobramentos.

Portanto, é possível dizer que as regras regimentais de constituição da CAPARD e a definição de seus membros e presidência conflui para a atuação do FPA como um grupo de interesse no processo legislativo, favorecendo a agenda política do agronegócio e o afastamento ou obstrução da apreciação deliberativa das propostas que viabilizem outros interesses distintos da frente parlamentar.

## 5.2 Proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)

Para além de compreender as regras institucionais que regem o processo legislativo, torna-se relevante conceber um diagnóstico acerca das proposições analisadas, principalmente para identificar quais os elementos que norteiam a atuação da FPA na produção legislativa que envolve a política fundiária.

Na arena decisória, para além das negociações políticas, os parlamentares que compõem a FPA atuam e articulam seus interesses no processo que rege as deliberações acerca das proposições legislativas. Assim, influir nesse processo é um mecanismo de sobrevivência da frente, mas não somente, pois refere-se também ao meio pelo qual a FPA se vale para resguardar a manutenção de direitos concebidos pela elite agrária como “imutáveis”, a título de exemplo, o direito de propriedade. Nesse sentido, o processo legislativo é concebido como um instrumento pelo qual o grupo pode alterar a ordem jurídica imposta, como por exemplo, a flexibilização de normas ambientais, sendo feito não só em benefício da produção agropecuária, como também para diversas outras atividades como a mineração em terra indígenas, normas fitossanitárias ligadas à produção agroindustrial ou regras de estocagem e exportação de *commodities*.

Sendo assim, será por meio da manutenção de interesses estabelecidos ou pela modificação do cenário menos favorável que a FPA exercerá sua influência no processo legislativo, haja vista que no ordenamento jurídico a lei pode ser concebida nas palavras de Iamundo (2017) como:

[...] um manifesto social que busca atender as demandas e valores sociais provenientes das inúmeras necessidades expostas pela dinâmica social, uma dinâmica própria de cada sociedade. Todas as sociedades apresentam formas de controle social, mas, ao mesmo tempo, tal controle incorpora a coerção. Sempre haverá a transgressão, pela impossibilidade de se estabelecer padrões universais, duradouros, pois a dinâmica social é composta não só por relações sociais que implicam acordos tácitos, mas também, conflitos (IAMUNDO, 2017, p. 62).

Com efeito, atuar no processo legislativo e se valer dos mecanismos institucionais que regem a feitura das leis torna-se vital para a manutenção do *status quo* dos interesses do agronegócio, bem como é a via de constrangimento de direitos atinentes aos demais sujeitos viventes no espaço rural. Em outros termos, será a partir das proposições

legislativas (movimento inicial) que novas normas jurídicas serão constituídas e consequentemente, constituirão possibilidade de alteração do contexto social e desigual estabelecido a depender do conteúdo do dispositivo legal gerado.

### **5.2.1 Proposições legislativas investigadas sobre a Política Fundiária entre 2008 e 2018**

De acordo com as percepções da arena política e suas influências no campo comportamental, uma característica latente da FPA é seu aspecto conservador<sup>26</sup>, nesse sentido, a atuação de tal frente se dá por meio de instrumentos que fomentam um projeto político “que beneficia os setores mais capitalizados da sociedade, os quais se utilizam do Estado como meio de cooptação de lideranças políticas para fortalecer o poder das classes dominantes” (SIMIONATO; COSTA, 2012, p. 215). Tal *modus operandi* conduz a atuação da frente visando tão somente a garantia dos privilégios e direitos atinentes aos indivíduos praticantes no agronegócio, bem como subjugam os direitos das minorias presentes no campo (agricultor familiar, assentado de reforma agrária, quilombola, ribeirinho, indígena, entre outros).

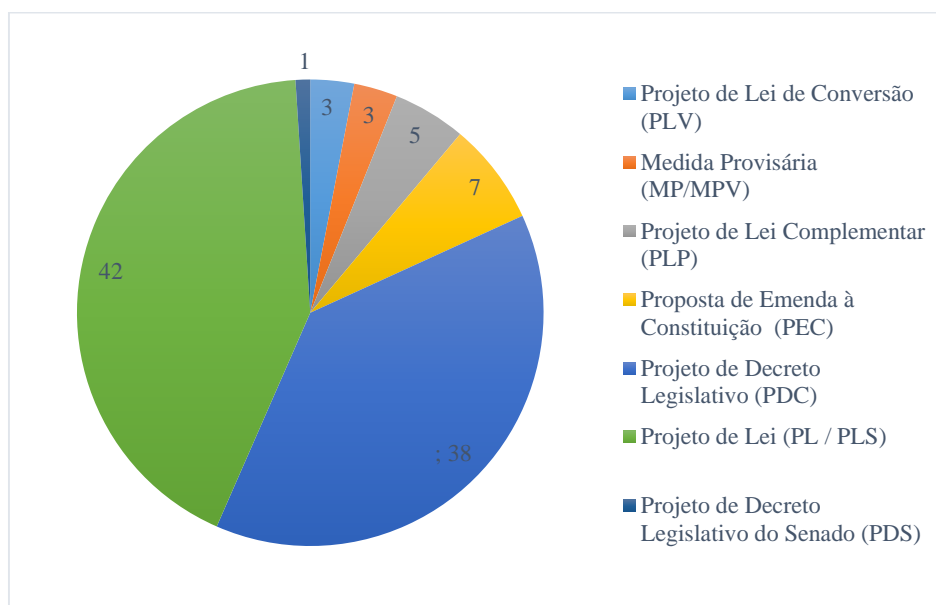
Com efeito, toda essa engenharia é corroborada pela estrutura e tramitação nas instâncias dentro do próprio arcabouço legislativo, como por exemplo, a condição de favorecer/anuir com o preenchimento da maioria das cadeiras nas comissões temáticas ou ainda da presidência das comissões permanentes temáticas competentes para debater, aprovar ou rejeitar os pareceres oriundos de relatores, que na maioria dos casos também são integrantes do grupo de interesse.

---

<sup>26</sup> O conservador é geralmente visto como alguém aferrado a uma visão hierárquica do mundo, defensora de privilégios, que vê com maus olhos a democratização, o reconhecimento dos direitos das minorias etc. (LYNCH, 2008, p. 59).



Gráfico 1 - Proposições legislativas investigadas sobre política fundiária entre 2008 e 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2021.

O mapeamento das proposições legislativas revelou um universo diversificado de propostas intentadas sobre a política fundiária nos dez anos de institucionalização da FPA, a saber: Projeto de Lei de Conversão (PLV); Medida Provisória (MP/MPV); Projeto de Lei Complementar (PLP); Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Projeto de Decreto Legislativo (PDC); Projeto de Lei (PL / PLS) e Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS).

Ao se analisar o Gráfico 1, nota-se que entre as 99 proposições analisadas há uma prevalência de dois tipos de propostas legislativas, os Projetos de Lei e os Projetos de Decreto Legislativo. Essas propostas têm objetivos distintos. O PL é uma espécie de proposição legislativa que tem como finalidade inaugurar uma norma jurídica no ordenamento já estabelecido visando retratar os anseios da sociedade bem como regular um comportamento, atividade ou constituir/desconstituir um direito ou dever aos indivíduos podendo ser intentado tanto na Câmara, pelo nome de Projeto de Lei (PL), como no Senado Federal, pelo nome de Projeto de Lei do Senado (PLS).

A despeito das proposições legislativas, Pacheco (2021) informa que:

Os projetos de lei são a espécie mais comum do gênero proposição legislativa, expressão usada nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se referir aos diversos tipos de proposituras que podem ser submetidas à deliberação das casas ou de suas comissões, como propostas de emenda à Constituição, projetos de lei, projetos de decreto legislativo e

projetos de resolução, para citar apenas as principais – aquelas que, uma vez apresentadas, põem em marcha o processo legislativo (PACHECO, 2021, p. 32).

Dentre os Projetos de Lei avaliados, foram identificadas 42 proposições que versaram sobre a política fundiária, desse total, 20 estão arquivadas<sup>27</sup>, 13 ativas, ou seja, ainda em trâmite, duas foram retiradas da apreciação das Casas a pedido do autor e 7 se encontram apensadas<sup>28</sup> em outras propostas, isto significa que estão tramitando de forma conjunta com outras proposições que tratem de tema correlato ou idêntico.

Em relação aos Projetos de Lei (PL/ PLS) investigados, não foi possível identificar a transformação das proposições em leis, isso não quer dizer que não houve normas jurídicas estabelecidas, no entanto, esse tipo de proposta não encontrou êxito na feitura das leis. Contudo, seguem em trâmite algumas proposições que ainda não concluíram sua tramitação.

Outro tipo de proposição legislativa que apresentou número considerável de iniciativas foram os PDCs, que podem ser propostos tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal e têm como finalidade regular temas de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República. Segundo o artigo 49 da Constituição Federal, dentre as matérias reguladas por um PDC destacam-se como teor os objetivos de: sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, dentre outros (BRASIL, 2021).

Dentre as propostas de PDC avaliadas, percebeu-se que do total de 38 proposições, 24 foram iniciadas em 2016 pelo deputado Jerônimo Goergen (PP/RS) para sustar os decretos expropriatórios emitidos pela presidente Dilma Rousseff. É importante salientar que na deliberação acerca do decreto legislativo, o Congresso Nacional atua como legislador negativo, visando garantir sua competência constitucional e limitando o Poder Executivo nesta arena. Desse modo, um decreto legislativo, altera no sistema jurídico

---

<sup>27</sup> Salienta-se que está arquivada não se encerra a discussão para todas as proposições legislativas, em algumas circunstâncias, como por exemplo, a deliberação pela rejeição se arquivada de modo definitivo a proposição legislativa, por sua vez, há situações em que a proposta arquivada poderá ser novamente apreciada a depender do pedido de desarquivamento quando cabível, por exemplo, quando não forem apreciados até findar a legislatura.

<sup>28</sup> Proposição legislativa em apenso é aquela que tramita em conjunto com outras propostas que versem sobre temas semelhantes ou idênticos.

vigente as normas oriundas de atos normativos do Executivo que extrapolam os limites deste poder, mas não concebem novos direitos (SOUZA; MENEGUIN, 2020).

Em relação ao conteúdo, os PDCs tinham como intento suspender diversos decretos desapropriatórios que angariam imóveis para fins de reforma agrária e homologaram a demarcação administrativa de terras indígenas e quilombolas em diversos estados da federação. A justificativa utilizada pelo deputado Jerônimo Goergen para interromper os efeitos jurídicos desses decretos emitidos pela presidente Dilma Rousseff baseava-se na alegação de que os atos da presidência estavam eivados de vícios de forma e origem. Nas palavras do deputado Goergen:

Ciente, da eminência do afastamento por até cento e oitenta dias pelo julgamento da admissibilidade no Senado Federal a Presidente da República, edita à sombra do ato administrativo diversas demarcações e desapropriações de terras. A matéria é complexa e claramente o método de demarcação das terras indígenas, que vem sendo adotado pelo Brasil não atende os interesses dos indígenas e dos produtores rurais, que eventualmente estejam em áreas consolidadas [...] O Decreto tem efeito de ilegalidade, pois publicado nas vésperas da votação de afastamento da Presidente da República, não visa atingir o fim do ato administrativo e atender os interesses dos beneficiados, mas sim, apenas editar atos administrativos para marcar a gestão sem a devida análise e discussão do tema<sup>29</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

De acordo com os argumentos utilizados pelo deputado, os Decretos Legislativos foram publicados nas vésperas da votação de seu afastamento e não atenderiam, em tese, os interesses dos beneficiados, uma vez que não ocorreu a devida análise e discussão legal sobre os temas abordados. Majoritariamente, em relação aos PDCs, a FPA emitiu uma orientação favorável às proposições de Jerônimo Goergen, com exceção do PDC nº 371 de 2016, que, conforme disponibilizado no site da frente parlamentar contava com contrariedade ao projeto, porém a justificativa não oferece respaldo para tal orientação.

Todavia, cumpre frisar que a Constituição define em seu artigo 49, que somente são passíveis de sustação os atos normativos emanados pelo Poder Executivo, quando exorbitem os limites do poder regulamentar ou da delegação legislativa. Preliminarmente, esclarece que o poder regulamentar é conferido ao Poder Executivo sendo realizado por meio da expedição de decretos e regulamentos com a finalidade de promover a correta execução das leis. Por sua vez, a despeito da delegação legislativa, esta refere-se à concessão dada pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para que este exerça

---

<sup>29</sup> Trecho extraído da justificação do PDC 378/2016, que também fora utilizada nos demais 23 PDCs analisados. Em ensejo informa-se que todas as proposições analisadas constam dispostas no apêndice.

a função legiferante sobre determinadas matérias, sendo ao final convertida em Lei Delegada.

Contudo, não foi possível vislumbrar irregularidades de qualquer natureza em relação aos atos administrativos proferidos pela presidente Dilma Rousseff. Conquanto, ainda que haja contrariedade em decorrência do processo de homologação dos imóveis atingidos pelos decretos, as partes poderiam recorrer às vias judiciais apresentando suas contrariedades e aguardando a tutela jurisdicional. Logo, não cabendo ao parlamentar valer-se das vias institucionais legislativas para destituir direitos estabelecidos a partir da emissão dos respectivos decretos.

Assim, o deputado se apropriou dos canais do Poder Legislativo, *locus* de predominância da FPA, para invalidar os efeitos dos decretos que favoreceriam centenas de famílias em detrimento dos interesses econômicos do grupo. Destarte, ao final da tramitação dessas propostas e, em caso de êxito, haverá uma imensurável insegurança jurídica em relação aos indivíduos contemplados, haja vista o efeito retroativo (*ex tunc*) que poderá anular os fins pretendidos com as emissões dos decretos em 2016.

[...] A FPA também estabeleceu como objetivo primeiro construir barreiras institucionais legais para sustar, vetar, neutralizar determinadas demandas e reivindicações consideradas prejudiciais aos seus interesses. O PT foi considerado o maior adversário político dos ruralistas em virtude do seu perfil, seu enraizamento social e apoio aos movimentos de luta por terra e por direitos (BRUNO, 2021, p. 470).

Nesse sentido, o caminho institucional via PDCs consiste em uma movimentação para fortalecer a FPA como grupo que exerce pressão sobre pautas contrárias ao agronegócio, bem como uma tentativa de enfraquecer as pautas que buscam legitimar direitos constitucionalmente reconhecidos aos demais beneficiários da política fundiária. É notório que reiteradamente a FPA tem se apropriado das conexões do Poder Legislativo, via proposta normativa para reafirmar seus interesses e prejudicar assentados, indígenas e quilombolas.

Ainda em relação ao Gráfico 1, observa-se outros tipos de proposição identificadas no mapeamento, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que visam promover alterações no texto da Constituição vigente. Mesmo que esse modelo de proposição conte com um rito distinto dos demais projetos, para a apreciação de uma PEC no âmbito das comissões da Câmara e do Senado tem-se processos similares aos demais, ou seja, pode contar com realização de audiências públicas, requisitos equivalentes na

designação de relatores, com quórum de maioria simples de votos para aprovação dos pareceres dos relatores, estando presente a maioria absoluta dos membros da comissão (PACHECO, 2021).

Por sua vez, é no momento da deliberação final via plenários das casas que ocorre a distinção mais relevante, já que a PEC tem como exigência dois turnos de discussão e votação em cada uma das casas, só sendo aprovada se obtiver em cada turno, pelo menos 3/5 de votos favoráveis do total de membros da casa respectiva, em outros termos, precisará obter no mínimo 308 votos, na Câmara, e 49 votos, no Senado (PACHECO, 2021).

Em relação às PECs atinentes à Política Fundiária, somaram-se sete analisadas, desse total cinco estão ainda ativas, apenas duas estão arquivadas. Os conteúdos dessas PECs em sua maioria versam sobre o princípio da função social da propriedade, desapropriação para fins de reforma agrária, expropriação, demarcação de terras, entre outros. A título de exemplo, tem-se a PEC nº 15/2018, que conta com a seguinte ementa e sua justificativa:

Dá nova redação ao art. 231, da constituição Federal e acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer critérios de indenização resultante da demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas. Explicação da Ementa: Estabelece que os ocupantes de boa-fé de terras indígenas tradicionais, demarcadas nos termos do art. 231 da Constituição, terão direito à indenização das benfeitorias incorporadas aos imóveis e dos danos suportados em virtude da interrupção da atividade econômica causados pela demarcação, limitada ao valor das benfeitorias já incorporadas aos imóveis e ao montante do valor das garantias reais prestadas pelo ocupante (BRASIL, 2021).

A PEC 15/2018 encontra-se em tramitação e seu conteúdo visa pleitear o direito à indenização das benfeitorias realizadas nos imóveis e os danos resultantes da interrupção da atividade econômica causados pela demarcação de terras indígenas. Na justificativa da PEC, os autores advogaram que o reconhecimento do direito originário dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art 231, CF) “abalaram o regular desenvolvimento das atividades econômicas desenvolvidas sobre as terras só agora declaradas indígenas desde sempre” (SENADO FEDERAL, 2021).

À baila dessa discussão, a partir de 1988 com a nova ordem constitucional, a posse das terras indígenas passou a ser qualificada como um direito originário. Esse reconhecimento, mesmo que apenas normativamente, foi pensado para garantir tutelar da cultura, língua, costumes, tradições, território e ainda fornecer condições para a

sobrevivência desse povo. Entrementes, até onde se sabe há diversas discussões sobre o tema, inclusive no STF, questionando o Marco Legal da demarcação indígena. A PEC 15/2018 não evidencia o posicionamento sobre o marco, porém na justificção da emenda o argumento é de que as terras que foram “declaradas só agora” acarretam prejuízos, contudo, ao reconhecer a posse como um direito originário significa dizer, segundo Silva (2018):

Embora reconheçamos a impossibilidade da norma, de a lei transformar a vida concreta, por reconhecer os limites da igualdade formal, e da função social do sistema jurídico na sociedade capitalista, é importante destacar o avanço normativo que trata dos direitos dos povos indígenas no Brasil. A aceitação social de que as terras indígenas são "direitos originários", ou seja, antecedem a criação do próprio Estado brasileiro, é fundamental para os processos de demarcação, considerando as pressões constantes do grande capital através do agronegócio que amplia os processos de expropriação dos povos indígenas de suas terras (SILVA, 2018, p. 498-499).

Retornando aos dispostos do Gráfico 1, observou-se a presença de dois outros tipos de proposições: as Medidas Provisórias (MP/MPV) e o Projetos de Lei de Conversão (PLV). A MP é um tipo normativo proferida exclusivamente pelo Presidente da República em caráter de relevância e urgência, possui força de lei, mas é indispensável a apreciação do Congresso Nacional, para que a referida proposição seja efetivamente convertida em lei. Contudo, caso MP não seja deliberada pelas casas legislativas em até 45 dias após sua publicação, a MP passa a ter tratamento de urgência perante as demais deliberações em trâmite na Casa, por fim, findado o prazo de deliberação sem a devida análise a MP perde seus efeitos jurídicos. Por sua vez, um PLV consiste em uma proposta legislativa baseada em alterações realizadas ao longo do processo de apreciação de uma MP.

O mapeamento identificou três MPs, que abordaram a temática da política fundiária. Em linhas gerais, os conteúdos dessas proposições versaram sobre aumento na capacidade de armazenamento da Companhia Nacional de Abastecimento, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a remissão em casos específicos, regularização fundiária rural e urbana e no âmbito da Amazônia Legal e os mecanismos para a potencialização da alienação de imóveis da União.

No âmbito da política fundiária, toda MP contou um respectivo PLV, ou seja, a MP foi editada pelo Presidente da República, porém durante a apreciação da proposição nas casas legislativas sofreu alteração, dando início ao PLV. Em relação ao êxito das MPs, todas foram convertidas em Lei, dentre elas a mais emblemática a MP 759/2016.

A MP 759/2016, transformada na Lei Ordinária 13.465/2017 pelo PLV 12/2017<sup>30</sup>, tratava sobre regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e estabeleceu instrumentos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

A edição da MP 759/2016 e a propositura dos demais dispositivos legais criados em convergência/decorrência da referida norma acarreta severas consequências para a política fundiária. Sob essa perspectiva, Sauer e Leite (2017) afirmam que diversos diplomas legais foram alterados, provocando mudanças substanciais na legislação fundiária urbana e rural brasileira. Dentre os vários apontamentos feitos pelos autores, dois merecem destaque. O primeiro tem relação com o instituto jurídico da desapropriação previsto no artigo 194 do texto constitucional, tal instituto fundamenta a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária em decorrência do descumprimento da função social da propriedade rural, em certa maneira, para os autores há um temor de que as possibilidades trazidas pela MP façam com que a desapropriação seja afastada em definitivo das tratativas institucionais do INCRA, já que o texto aprovado da MP oportuniza o pagamento da terra nua, ou seja, em valor de mercado podendo ser realizado ainda em dinheiro e não somente em Títulos da Dívida Agrária, conforme previsto anteriormente na legislação.

O segundo apontamento diz respeito ao PLV 12/2017, que introduz o dispositivo da Lei 13.288 de 2016, que trata de contratos de integração de assentamentos rurais. Tal dispositivo abre prerrogativas para que famílias assentadas celebrem contratos de arrendamento de terras, mesmo que de forma subvertida ao texto original da Lei Agrária, que associava o direito à terra ao compromisso da família de cultivá-la, proibindo sua cessão de qualquer natureza a terceiros. Segundo Sauer e Leite (2017), a MP 759/2016 (convertida na Lei 13.465/2017) traz em seu artigo 18 §1º que: “os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente”. A mudança de formulação do texto da lei agrária pela referida MP significa uma redução do período em que as famílias beneficiárias da reforma agrária não podem comercializar os respectivos títulos, ao estabelecer tal possibilidade a partir “da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente”, instruindo a contagem do prazo a partir da

---

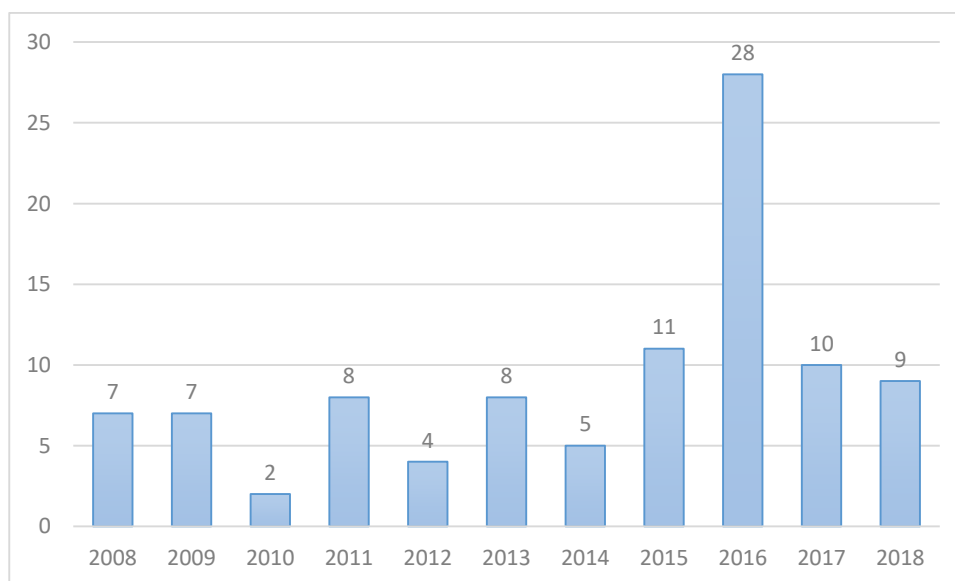
<sup>30</sup> Assim como todos as proposições analisadas os PLVs estão no apêndice.

outorga do título de domínio ou CDRU, sendo que este último é instrumentalizado na incipiência dos projetos de assentamento.

Tendo em vista os apontamentos realizados por Sauer e Leite (2017), ressalta-se o posicionamento da FPA em relação à MP 759/2016, segundo a orientação institucional, a frente se manifestou favorável ao projeto. A justificativa para tal colocação foi a segurança jurídica conferida aos produtores rurais ao imitir-se do domínio das terras, conforme medidas previstas na lei. Contudo, vale a pena ponderar que tal segurança jurídica se fundamenta em dois pilares: o primeiro refere-se a titulação dos lotes e a possibilidade de comercialização das propriedades de forma prematura, oportunizando ao agronegócio a reaglutinação as forças produtivas de determinado território, cooptando famílias em situação de insolvência financeira, o segundo diz respeito à indenização pela desapropriação em valor de mercado, essa forma de indenização entrava e onera ainda mais o processo de implantação dos assentamentos de reforma agrária bem como também torna-se uma benesse para aqueles não atenderam o preceito de cumprimento da função social da propriedade, retirando dessa forma de desapropriação o caráter eminentemente sancionatório, como um instituto de reparação e promoção da justiça social.

No Gráfico 2, encontra-se representado o número de proposições legislativas iniciadas em cada ano após a institucionalização da frente.

Gráfico 2 - Número de proposições legislativas iniciadas entre 2008 e 2018 sobre a política fundiária



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2021.



O mapeamento das proposições legislativas teve seu recorte temporal delimitado na pesquisa, de 2008 a 2018, tal período compreende a 53ª legislatura (2007-2011) até a 55ª legislatura (2015-2019), contemplando os dez primeiros anos de institucionalização da FPA na arena política do Poder Legislativo. Assim, as proposições analisadas e apreciadas no Congresso Nacional foram intentadas ao longo dos governos de Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer.

No Gráfico 2 apresenta-se o número de proposições legislativas iniciadas em cada ano analisado, exceto nos anos de 2012, 2014 e 2016, que demonstram uma variação maior nos números, para mais ou para menos, nos demais anos percebe-se que há baixa alteração na quantidade de propostas realizadas.

No ano de 2016 há um sobressalto das proposições legislativas a respeito da política fundiária, que corresponde ao primeiro ano do governo provisório de Michel Temer após o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. A mudança na conjuntura política sugere uma reestruturação da atuação da FPA no processo decisório legislativo, haja vista a performance incontestada desenvolvida pela frente parlamentar no pacto de poder que se firmou no país após a ruptura política que levou à deposição presidencial. Ressalta-se que em 2016 houve uma oscilação maior no número de proposições, contudo é importante salientar que em outros anos, como por exemplo 2015 e 2017, houve também um significativo número de iniciativas.

O recorte temporal proposto visa contemplar a produção legislativa sobre a política fundiária e a atuação da FPA nos dez anos de institucionalização da frente. Com efeito, ao longo desse período diversas propostas foram iniciadas, apreciadas e concluídas. Salienta-se que o processo legislativo para além de um meio para a feitura de leis, é também a arena de disputa por influência, nesse caso toda a proposição é uma oportunidade de barganha bem como um processo de conflitos e convergência de forma continuada, assim ainda que em um determinado ano seja percebido um baixo número de iniciativas, é indispensável compreender que o processo legislativo é, em muitos casos, longo e complexo. Desse modo, em cada ano avaliado percebeu-se que independentemente da quantidade de proposições iniciadas, todos os anos contaram com propostas contundentes para a política fundiária.

A partir dos dados analisados, nos anos de 2015 e 2016 tem-se uma mudança na forma de atuação da frente, pois percebeu-se que nos anos anteriores, exceto 2008, a FPA não era a principal aponente da política fundiária, seu posicionamento nesse período ocorria com o intuito de cercear as propostas apresentadas. Contudo, nos anos de 2015 e

2016 a FPA adotou uma agenda propositiva em relação à política fundiária tendo seus membros como principais postulantes. Nos anos seguintes, 2017 e 2018, a FPA voltou a ser mais combativa, pois outros agentes políticos passaram a protagonizar a iniciativa das proposições, parlamentares que no momento da postulação não eram membros da frente.

Nessa perspectiva, Bruno (2021) corrobora que:

Com relação ao discurso dos parlamentares ruralistas, até recentemente, seus argumentos não conseguiam incorporar um dos traços fundantes das classes e grupos dominantes no capitalismo, qual seja, apresentar seus interesses corporativos e de classe como interesses do conjunto da sociedade. Com a hegemonia do agronegócio, houve uma mudança no discurso, expresso na mensagem “Agro é tudo” (BRUNO, 2021, p. 465).

Notadamente, em 2016 contou-se a maior quantidade de proposições legislativas iniciadas em um único ano, somando um total de 28 propostas, deste quantitativo foram iniciadas a MP 759/2016, de autoria do Poder Executivo, dois Projetos de Lei oriundos do Senado Federal e a PEC 12/2016 e 24 Projetos de Decreto Legislativo (PDCs) apresentados na Câmara pelo deputado Jerônimo Goergen (PP/RS). A MP 759/2016 foi convertida em lei e os Projetos de Lei ainda estão em tramitação.

Por sua vez, para os PDCs, do total de 24, 19 estão ativos, 3 foram apensados e 2 arquivados. Conforme já indicado, uma das finalidades de um Decreto Legislativo é a suspensão dos atos do Poder Executivo quando estes exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da atribuição legislativa. Nesse sentido, o decreto legislativo pode ser compreendido como:

[...] o poder do Parlamento de exercer o controle político dos atos regulamentares do Executivo a fim de se evitar que a Constituição, o Estado e, em último caso, a sociedade sejam submetidos a uma suposta discricionariedade técnica que possibilite o retorno de experiências autoritárias de concentração de poder (SOUZA; MENEGUIN, 2020, p. 75).

Para além do aspecto da produção legislativa em 2016, outro movimento importante realizado foi percebido no mês de abril de 2016, quando o grupo de interesse sustentou 33,7% dos 367 votos a favor do processo de *impeachment* da presidente na Câmara dos Deputados, ressalta-se que no dia da votação estavam presentes no plenário da casa 155<sup>31</sup> membros da FPA e votaram de forma favorável ao feito 124 parlamentares.

---

<sup>31</sup> Dados extraídos do site <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuaria-compos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/>

Desse modo, 80% dos membros da frente coadunaram com o *impeachment*. Cumpre frisar que a frente contava naquele momento com alguns parlamentares do Partido dos Trabalhadores que não obstante uma possível orientação da frente no posicionamento aderente ao *impeachment*, mantiveram a disciplina partidária e votaram contra. Cumpre salientar ainda que Kátia Abreu, uma das mais proeminentes representantes da FPA, que à época ocupava o posto de Ministra da Agricultura, realizou tratativas para evitar o processo *impeachment*, sendo voto vencido entre seus pares ruralistas.

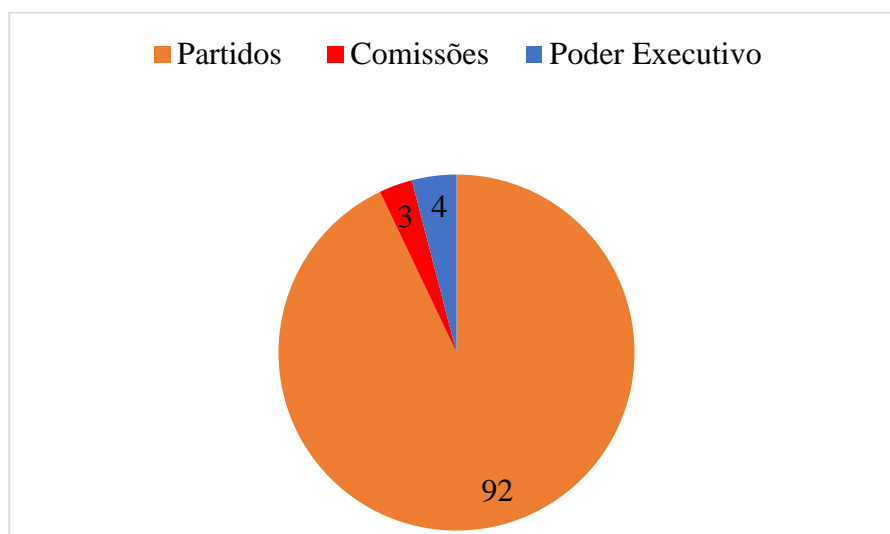
Desta feita, a partir da ruptura política de 2016, em virtude do sofisticado grau de institucionalização da FPA, bem como das forças conservadoras que assumem a Presidência da República, foram estabelecidas condições de representação de uma coalizão com o governo provisório de Michel Temer. Sendo assim, após esse período a FPA se movimenta com o intento de estabelecer orientações que criem entraves institucionais visando sustar, arquivar e obstruir demandas legislativas divergentes com a pauta de interesse da frente parlamentar (CASCIONE, ARAÚJO, 2019; BRUNO, 2021).

Nesse sentido, nas palavras de Pompeia (2018):

[...] Após a vitória advinda do enfraquecimento do marco legal de proteção ambiental, a concertação política do agronegócio escolheu novo alvo central: os direitos territoriais indígenas. O governo de Dilma Rousseff tornara-se, nesse momento, bastante aderido aos anseios da concertação, embora não de forma completa. Precisamente quando a crise política e econômica durante a gestão de Dilma Rousseff foi ganhando proporções maiores, o que ocorreu entre 2015 e 2016, a concertação foi associando-se, cada vez mais, ao vice Michel Temer e voltando-se contra a presidente, até ocorrer seu impedimento em agosto de 2016, para o qual teve contribuição decisiva (POMPEIA, 2018, p. 316).

Ante o exposto, enquanto associação representativa dos interesses da elite do agronegócio, a FPA esteve também presente nos governos petistas e foi favorecida por essa composição, pois encontrou condições extremamente favoráveis de consolidar e alargar sua influência no Poder Legislativo, foco de sua ação, permanecendo com amplo apoio do Poder Executivo imediatamente após o *impeachment* em 2016.

Gráfico 3 - Origem das propostas legislativas iniciadas entre 2008 e 2018 sobre a política fundiária



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2021.

Observa-se no Gráfico 3 um maior protagonismo dos partidos políticos e consequentemente do Poder Legislativo nas iniciativas legislativas em relação à política fundiária no Brasil no período analisado, apresentando 92 propostas. Destaca-se a atuação do Poder Executivo, pois, do universo de 99 proposições analisadas, das quais 5 foram convertidas em normas jurídicas, 3 foram originadas naquele poder, de um total de 4 apresentadas.

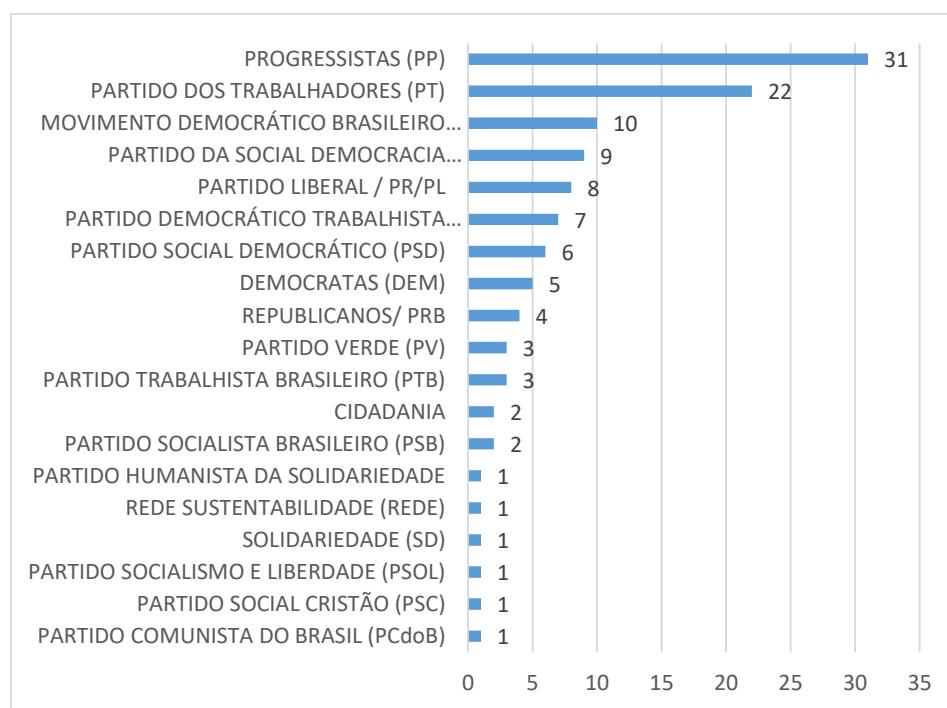
Outros proponentes importantes foram as comissões instituídas temporariamente no âmbito do poder legislativo como a Comissão Mista para discutir a MPV 619/2013 e a Comissão Mista para discutir a MPV 636/2013, bem como a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que apresentaram um total de 3 propostas.

Ressalta-se que para depreender o protagonismo dos partidos políticos nas iniciativas e a capacidade legislativa dos parlamentares, torna-se indispensável compreender duas características das legendas partidárias, a saber: a primeira refere-se ao contexto em que os partidos atuam e a segunda diz respeito às atribuições a eles destinadas e suas realizações nessas circunstâncias.

Nesse sentido, tem-se que as legendas partidárias desempenham papéis específicos tanto na arena eleitoral quanto na decisória. Nesta última, os partidos políticos estão vinculados à formulação, ao planejamento e à implementação de políticas públicas,

tornando assim atores indispensáveis ao jogo de poder e à negociação política. Por sua vez, na arena eleitoral, as legendas possuem a função de competir pelo apoio dos eleitores, buscando legitimidade para exercer posições de poder (KINZO, 2014). Nesse sentido, as legendas partidárias representam o caminho mais diversificado na representação dos anseios populares e dos interesses corporativos, especificamente no tocante à política fundiária, as proposições que se originaram em diversos espectros políticos partidários, representados pelos parlamentares que as propuseram individualmente ou em coautoria com outros parlamentares de outras siglas. Nesse sentido, tem-se a disposição de proposições legislativas apresentadas pelos parlamentares por partido político conforme gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Número de proposições legislativas apresentadas por cada partido político sobre a política fundiária entre 2008 e 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2021.

Ao se analisar as proposições legislativas bem como suas deliberações e apreciações no Congresso Nacional, foi percebida uma tendência atribuída aos partidos de esquerda em se posicionar, seja na autoria ou na relatoria nas comissões, favoráveis à reforma agrária, demarcação de terras indígenas e terras de remanescentes de quilombos. Por sua vez, em relação aos partidos de centro e centro-direita<sup>32</sup>, movidos por um viés ideológico conservador, nota-se que há em certa convergência na defesa do interesse

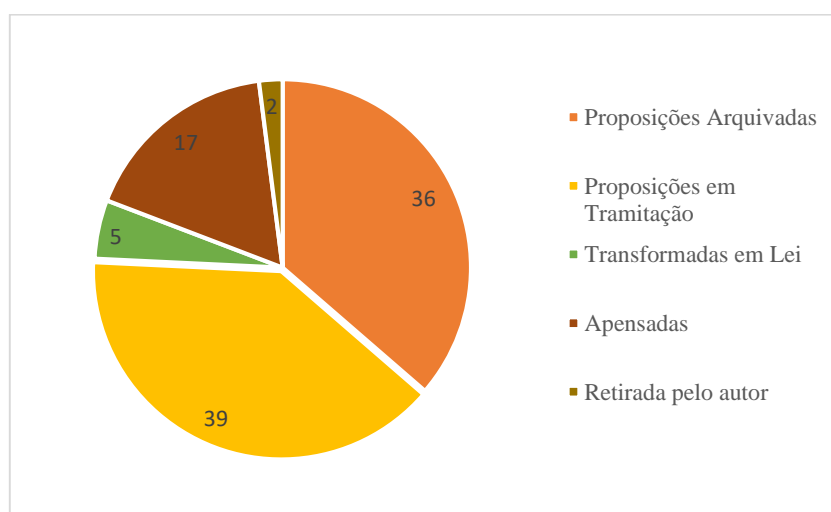
<sup>32</sup> Nesta formulação são considerados partidos de centro e centro-direita o PSDB; DEM; PP, Republicanos, PROS; MDB; PSD; PL/PR.

econômico em detrimento de outras predileções, podendo ser observado nas proposições que questionavam a demarcação de terras e o direito de ressarcimentos dos prejuízos sofridos pelos titulares dessas propriedades em virtude do reconhecido do direito dos povos indígenas ou de quilombos *a posteriori* a aquisição da propriedade. Nesse sentido, Cioccarri e Persichetti (2020) afirmam que:

O conservadorismo político refere-se a uma tendência ideológica e a um tipo de percepção/sensibilidade/visão de mundo que pode variar grandemente: desde o apoliticismo e a rejeição a qualquer prática reivindicatória (apatia política) até a aprovação expressa de comportamentos, atitudes e percepções que não apenas são extremamente rejeitadores de qualquer mudança na arena do status quo, mas também incitariam a discriminação, a intolerância e o preconceito contra alternativas de mudança ou contra experiências da diferença (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2020, p. 08 e 09).

Assim, tem-se que a FPA, considerada por Cioccarri e Persichetti (2020) um bloco conservador na arena política é formada majoritariamente por parlamentares de centro e direita, pautou sua atuação na defesa da manutenção do direito de propriedade, do marco temporal da demarcação de terras indígena, na criminalização de ocupações de terras e na limitação das competências e ações do INCRA e da FUNAI. Por sua vez, em relação às proposições que versavam sobre temas divergentes da pauta da frente, como por exemplo sobre novas áreas passíveis de desapropriação destinadas à reforma agrária, a orientação disponível aos seus membros era contrária ao projeto, sendo obstrutiva a qualquer proposta legislativa dessa natureza.

Gráfico 5 - Situação das proposições legislativas analisadas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2021.

No Gráfico 5 resta demonstrada a situação das proposições legislativas investigadas no estudo. No universo de 99 propostas, 5 foram convertidas em lei, nesse sentido, uma análise baseada apenas no parâmetro numérico sobre a efetividade das iniciativas legislativas sobre a política fundiária aponta para um baixo patamar de conversão final em lei em virtude do total analisado, mesmo com a maioria das propostas sendo promovida por membros da FPA. Contudo, não se deve menosprezar as consequências destas leis no arcabouço legislativo da política fundiária, a título de exemplo tem-se os desdobramentos legais da MP 759/2016, convertida na Lei 13.465 de 2017 que dispõe sobre ampla gama de direitos sobre a regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e sobre mecanismos de eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Nesse sentido, uma proposta legislativa apenas que culminou na Lei 13465/2017 alterou cumulativamente dispositivos previstos em ao menos outras 22 leis ordinárias, dentre eles a Lei Agrária, o Código Civil, Código de Processo Civil e a Lei de Licitações, 3 Decretos Lei, uma Medida Provisória e revogou dispostos da Lei complementar 76 de 1993, que trata dos procedimentos para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Tal proposta acabou por abarcar temas correlatos a diversas outras proposições que por motivos diversos não foram apreciadas tempestivamente, resultando em arquivamento, mas que encontraram convergência no novo processo que resultou na Lei 13465/2017.

Outro dado importante diz respeito às propostas apensadas, proposições legislativas fundamentadas em matéria convergente ou idêntica, que são agrupadas e tramitam em conjunto recebendo, ao final da apreciação e deliberação, apenas um parecer. É importante salientar que nestes casos, a proposta iniciada no Senado têm prioridade sobre a da Câmara e a mais antiga sobre a mais nova (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Em relação ao total de propostas analisadas, tem-se que 19% estão tramitando em conjunto, diversas dessas iniciativas versam sobre a política fundiária e sobre terras indígenas, tendo como fundamento a tese do Supremo Tribunal Federal sob o marco temporal para a demarcação de terras indígenas.

A tese do marco temporal de demarcação das terras indígenas consiste em um desdobramento da decisão proferida em plenário no julgamento do Embargos de Declaração na Petição nº. 3.388 no Superior Tribunal Federal (STF), que versavam sobre a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. No teor da decisão restou firmado a

data da promulgação da Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, como marco obrigatório para o reconhecimento dos direitos originários dos povos à territorialidade indígena. Nos termos da decisão é estabelecido:

[...] O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa – a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) – como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. 11.2. O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica [...] (BRASIL, 2009).

A Constituição de 1988 tutela os direitos dos povos indígenas, entretanto, conforme defendido neste estudo, a mera previsão normativa não significa a concretização, no mundo fático, dos direitos contidos em seu texto, não obstante o vernáculo constitucional resguardar tais proteções, não houve a instrumentalização desses direitos, ou seja, a lacuna jurídica presente em diversas situações em relação às questões fundiárias condicionou a busca do Poder Judiciário para resolução da contenda. Assim, segundo Dias (2010), o STF endossou a demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol no estado de Roraima, considerando constitucional e legítima a demarcação de modo continuado realizada pelo Poder Executivo, contudo determinou diversas condições e limites para o caso em julgamento e para demarcações vindouras, dentre elas, a tese do marco temporal.

Desse modo, a definição temporal para o reconhecimento ou não dos territórios indígenas remetida ao momento de promulgação da Constituição inviabiliza a luta desses povos, que por séculos foram oprimidos e marginalizados e não tiveram seus territórios originários respeitados, como se já não bastasse toda violência sofrida. Nesse sentido, tem-se que o condicionamento dos seus direitos à uma ocupação pretérita à 05 de outubro de 1988 perfaz uma afronta legal, social e histórica. Assim, a ausência normativa da instrumentalização dos direitos dos povos indígenas acarreta, dentre várias consequências, à uma interpretação distorcida por parte do julgador e à subjugação de indivíduos aos efeitos nefastos de uma decisão conforme a proferida no processo em comento.

Ao retornar aos dispostos no Gráfico 5, percebe-se que 38% das proposições analisadas estão arquivadas, cabe salientar que ao fim de cada legislatura todas as proposições que estejam em fase de tramitação na Câmara e que não tenham sido apreciadas em qualquer comissão são arquivadas, a exceção vale para as propostas que



tenham sido tramitadas no Senado ou iniciadas nesta casa. Contudo, é possível requerer o desarquivamento da proposta pelo deputado proponente se reeleito, sendo o caso de iniciativa coletiva, o desarquivamento poderá ser solicitado por apenas um dos autores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Não é possível afirmar que o arquivamento representa êxito para a frente ou retrocesso para os demais grupos sociais do campo, mas é plausível inferir que o transcurso das etapas de tramitação impacta diretamente no andamento das proposições quando há maior agilidade na designação do relator na comissão, quando esse parlamentar é pontual na sua manifestação, quando há votos em separado ou quando o envio do relatório é prontamente feito para apreciação em audiência pública. Em suma, esses são exemplos de situações que podem influir no trâmite mais célere de uma proposta.


Por último, tem-se que as proposições que ainda estão em tramitação correspondem a 39% do total de projetos, sendo possível afirmar que serão nestas proposições que a FPA empenhará esforços na atuação de seus membros, haja vista o deslinde pretendido para cada proposta em específico e seus efeitos na pauta dos interesses representados pela frente.

### **5.2.2 Temáticas de interesse da FPA e orientação das proposições legislativas**

Visando consolidar um *modus operandi*, a FPA busca manter a coesão de seus membros a partir do fomento de suas relações por meio de reuniões semanais em sua sede para debate da pauta semanal das casas legislativas, possuindo interface em diversas redes sociais do grupo e contando ainda com uma agência de notícias e um site institucional, onde são organizadas informações sobre seu histórico, estatuto e sua estrutura organizacional e, também os documentos intitulados de Resumos Executivos,

Os Resumos Executivos se consolidaram como um documento norteador para os membros da FPA na arena decisória, possibilitando identificar as temáticas relevantes para a frente na defesa de seus interesses, como por exemplo reforma agrária e demarcação de terras indígenas. Nesse sentido, encontra-se indicado nos respectivos resumos o posicionamento da agremiação diante do conteúdo da proposição em comento, conforme exemplificado na Figura 2.

Figura 2 - Resumo Executivo da FPA sobre a proposta legislativa Projeto de Lei n. 735//2015


SF PLS 734/2015

## Resumo Executivo - PLS nº 734 de 2015

**Autor:** Senador Wellington Fagundes (PL/MT)    **Apresentação:** 10/11/2015

**Ementa:** Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, para tratar da medição e demarcação de lotes distribuídos para fins de reforma agrária e para ampliar a gratuidade da alienação desses imóveis cujas áreas não ultrapassem dois módulos fiscais.

**Orientação da FPA:** Contrária ao projeto

Comissão	Parecer	FPA
<b>CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária</b>	A Comissão aprova o relatório do Senador Dalirio Beber, que passa a constituir Parecer da CRA, pela prejudicialidade do PLS 734/2015.	Favorável ao parecer do relator

### Principais pontos

- A alienação (transferência da União para os assentados) de lotes de até 2 (dois) módulos fiscais, em projetos criados em terras devolutas federais, desapropriadas ou adquiridas, ocorrerá de forma gratuita.
- Os títulos de domínio, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso (CDRU) serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar do ato formal homologatório dos candidatos selecionados como beneficiários da reforma agrária.

### Justificativa

- As regras estabelecidas atualmente já asseguram os direitos dos assentados e garantem à União segurança jurídica com relação a venda de imóveis destinados à reforma agrária.
- Considerando que a maioria dos lotes destinados aos assentados terão áreas pequenas, não há necessidade de estender o benefício de gratuidade de alienação para lotes de até dois módulos fiscais, a maioria já estão contempladas na lei vigente.
- O prazo de 10 anos cujo os imóveis serão inegociáveis também não pode começar a contar a partir do ato homologatório dos candidatos como beneficiários da reforma agrária, como o prevê o projeto.
  - Isso causaria grande insegurança jurídica com a possibilidade de venda desses lotes antes mesmo que os assentados recebessem os títulos de domínio definitivo.
- Por tudo acima exposto, o projeto deve ser rejeitado.

FPA - Todos os direitos reservados | SF PLS 734/2015

Fonte: Documento extraído do site institucional da FPA, 2021<sup>33</sup>.

Observando a Figura 2, identifica-se que a orientação submedita ao crivo dos parlamentares, com escopo de uniformizar a manifestação dos membros da frente na deliberação de determinada proposta específica, ou seja, os membros da FPA se orientarão na tomada de posição a favor ou contra o texto da proposição a depender da indicação da frente.

<sup>33</sup> Resumo Executivo da FPA disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2019/11/14/sf-pls-734-2015/?pdf=27876>. Acesso em: 28 dezembro 2021.

O Resumo Executivo conta com a justificativa que balizará o posicionamento dos votantes, inclusive com argumentos jurídicos para embasar o voto ou as colocações do parlamentar em sessões de discussão, essas orientações estão disponíveis para diversas proposições, principalmente a partir de 2012. Assim, a FPA direciona o posicionamento de seus membros sobre propostas legislativas que tratem de interesses convergentes ou divergentes da pauta política do agronegócio. Logo, o parlamentar guiado pela instrução da frente se posiciona nas deliberações, seja de forma contrária ou de forma favorável a proposta, bem como a respeito do parecer do relator da comissão competente.

As orientações da FPA se consolidaram a partir das proposições postuladas após 2012, em momentos anteriores não se tem a divulgação dos respectivos Resumos Executivos. Tal cenário se justifica em decorrência da criação do Instituto Pensar Agropecuária (IPA) em 2011, sendo este instituto uma entidade que facilita a interlocução no Poder Legislativo através de uma estrutura técnica financiada pelas entidades ligadas ao agronegócio. Segundo Silva (2014), a constituição do IPA como uma organização representativa sem fins lucrativos permitiu que a FPA conseguisse arrecadar recursos financeiros para formar e custear uma equipe técnica, ainda que impedida por normativa de realização de contratação de pessoal.

De acordo com dados de seu site institucional, sua equipe é atualmente composta por ao menos 28 integrantes e é organizada em nove comissões temáticas, responsáveis pela emissão de pareceres, acompanhamento do trâmite de propostas legislativas que orbitam os interesses da frente, em análises das pautas semanais das casas legislativas e elaboração de fundamentos que balizam o posicionamento dos membros parlamentares em seus discursos ou nas votações no Congresso Nacional.

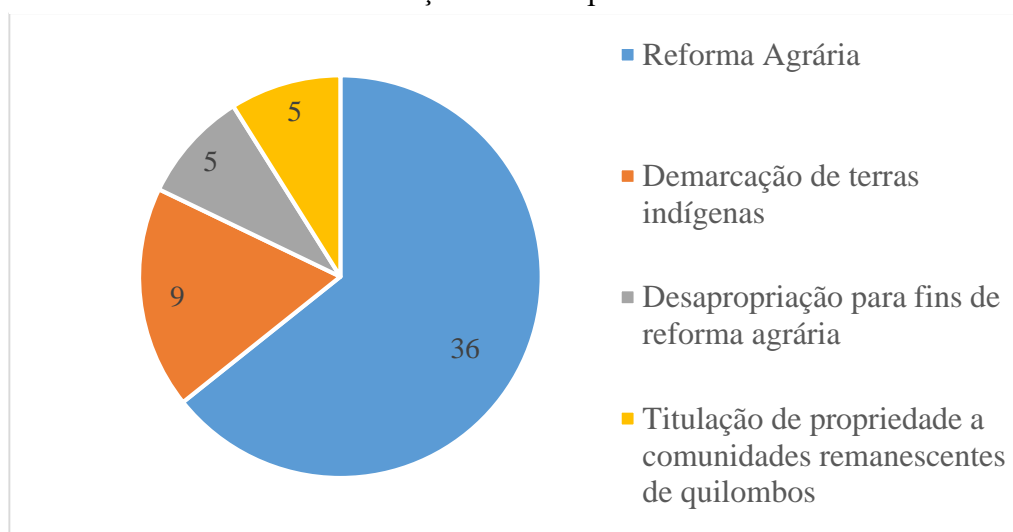
Assim, o IPA como um instituto próprio da FPA articula uma base técnica para afiançar os debates sobre as propostas legislativas atinentes aos interesses ruralistas, aumentando ainda mais a força e proeminência da frente parlamentar em um sistema organizado que a cada nova gestão incorre em maior especialização na atuação dos interesses do agronegócio.

A partir dessa base técnica são viabilizados os debates sobre as propostas legislativas que versem sobre temas atinentes aos interesses dos grupos econômicos envolvidos com a cadeia produtiva agropecuária na arena legislativa. Existe uma perceptível relação entre o marco do início dos trabalhos do IPA e a uniformização das manifestações via Resumos Executivos, fazendo a FPA cada vez mais especializada na

atuação na advocacia legislativa dos interesses dos seus representados para o avanço de agendas que tratem de predileções distintas.

Nessa perspectiva tem –se a seguir uma organização das principais temáticas que mobilizaram a FPA na orientação de seus membros no processo legislativo sobre a política fundiária, sobretudo à luz dos Resumos Executivos mais fortemente utilizados após a criação do IPA.

Gráfico 6 - Temas das proposições sobre a política fundiária que contaram com orientação da FPA após 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

Ao se analisar o Gráfico 6 de acordo com as proposições que trataram de política fundiária e tiveram orientação da FPA após 2012 envolveram temáticas que versaram em alguma medida sobre o reconhecimento dos direitos das minorias ou o alargamento de seus benefícios em ações de Estado, que poderia resultar na redução do estoque de terras disponíveis para o mercado e, conseqüentemente, para o agronegócio. Nesse sentido para a elaboração das escalas por tema de aderência, identificou-se 55 propostas com orientação da frente parlamentar, dessas, 36 tratavam de procedimentos obtenção de terras, bem como sua regularização dentro do programa de Reforma Agrária, envolvendo por exemplo a suspensão de trâmites de projetos de assentamento em diversas localidades, 9 se referiram a processos de demarcação de terras indígenas, 5 envolviam mudanças regras gerais de desapropriação para fins de reforma agrária e 5 sobre titulação de propriedade a comunidades remanescentes de quilombos.

Dentre os temas recorrentes contidos nas proposições que contaram com a orientação expressa da FPA destacam-se a inserção de novos critérios para a destinação de imóveis à reforma agrária, a título de exemplo tem-se o Projeto de Lei 7710/2017, que trata da desapropriação da propriedade rural que utilizar defensivos agrícolas proibidos no Brasil e sua possível utilização para a reforma agrária, bem como PL 9050/2017 que visa destinar preferencialmente para a reforma agrária os imóveis rurais perdidos em favor da União, em razão da prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. No mesmo sentido tem-se o Projeto de Lei do Senado nº 90/2014, que busca declarar como passíveis de desapropriação destinada à reforma agrária as áreas rurais compreendidas em um raio de 5 quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, assim como as terras restauradas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem e outras espécies de benfeitorias.

Ressalta-se particularmente que outros dois temas que contaram com orientação da frente dizem respeito à demarcação de terras indígenas e titulação de terras quilombolas, nesse ponto observou-se que as proposições legislativas orientadas versaram em sua maioria sobre ampliação de condições que fortalecem o conjunto de regras de tutela dos direitos dos sujeitos envolvidos, considerando a proteção de suas terras, o que naturalmente as torna indisponíveis para a apropriação privada.

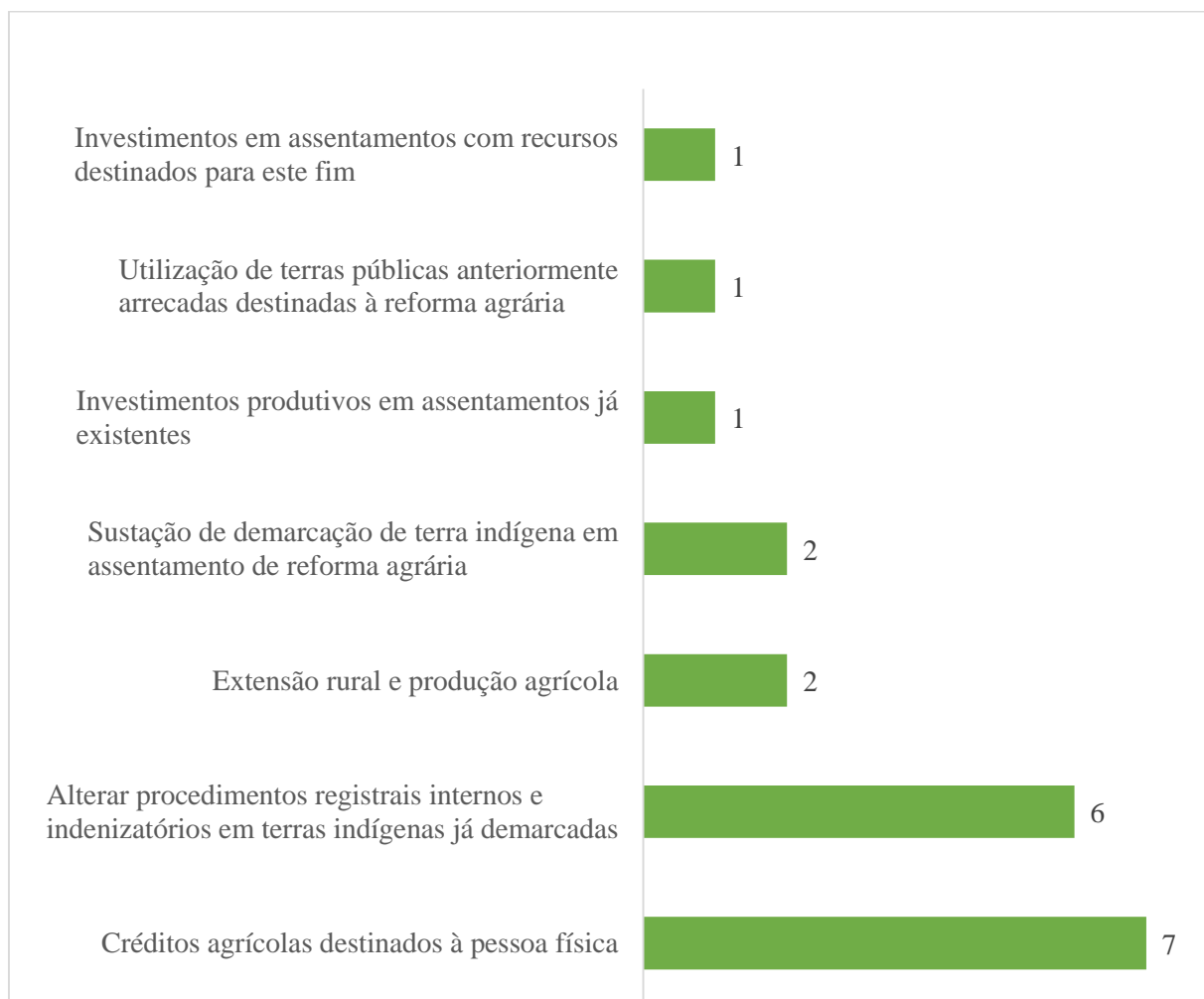
Retornando aos dados apresentados no Gráfico 6, tem-se que as proposições que versaram sobre a Reforma Agrária tiveram maior expressividade em relação às demais temáticas orientadas pela frente, tal fato pode se justificar pela maior quantidade de proposições intentadas sobre o tema, perfazendo um total de 36, das 55 propostas que tiveram direcionamento do grupo. Sobre essa temática percebeu-se a ligação a uma quantidade significativa de projetos que resultariam em prejuízos às minorias em contextos locais a partir de PDCs que visam o desfazimento de diversos decretos presidenciais que declararam o interesse social, para fins de reforma agrária, em imóveis rurais específicos em diversas localidades, suspendendo procedimentos de criação pontual de projetos de assentamento rural.

Nesse sentido, reforça-se a consideração da FPA enquanto grupo de interesse especializado na advocacia legislativa das pautas do agronegócio, que vem atuando no processo legislativo atinente à política fundiária, notadamente para obstar a concretização dos objetivos das minorias ao reconhecimento dos seus direitos constitucionais, valendo-se de condições legítimas do processo para avançar com suas demandas e atravancar as demais.

Desse modo, Barcelos e Berriel (2009) afirmam que a FPA possui condições dominantes no processo de tomada de decisão, principalmente explicadas pelo contundente poder de articulação com outros grupos no interior do Poder Legislativo, das alianças pragmáticas formadas para demandar políticas públicas de interesse comum do grupo e o apoderamento via conexões estratégicas, tais recursos criam circunstâncias que podem conduzir à aprovação ou ao “engavetamento” de projetos e programas a depender de suas aspirações.

A seguir tem-se indicado a quantidade de proposições por temas que mesmo após o ano de 2012, não contaram com orientação via Resumo Executivo da FPA.

Gráfico 7 - Temas das proposições que versaram sobre a política fundiária sem orientação da FPA após 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

No Gráfico 7, ao se analisar os dados, percebe-se que a FPA deixou de se manifestar em relação a 20 proposições após 2012 que não foram contempladas pelas orientações da frente, sendo 7 relacionadas a crédito agrícola, que no contexto da reforma agrária por exemplo são destinados a pessoas físicas, não considerando a terra como garantia das operações para agricultura familiar.

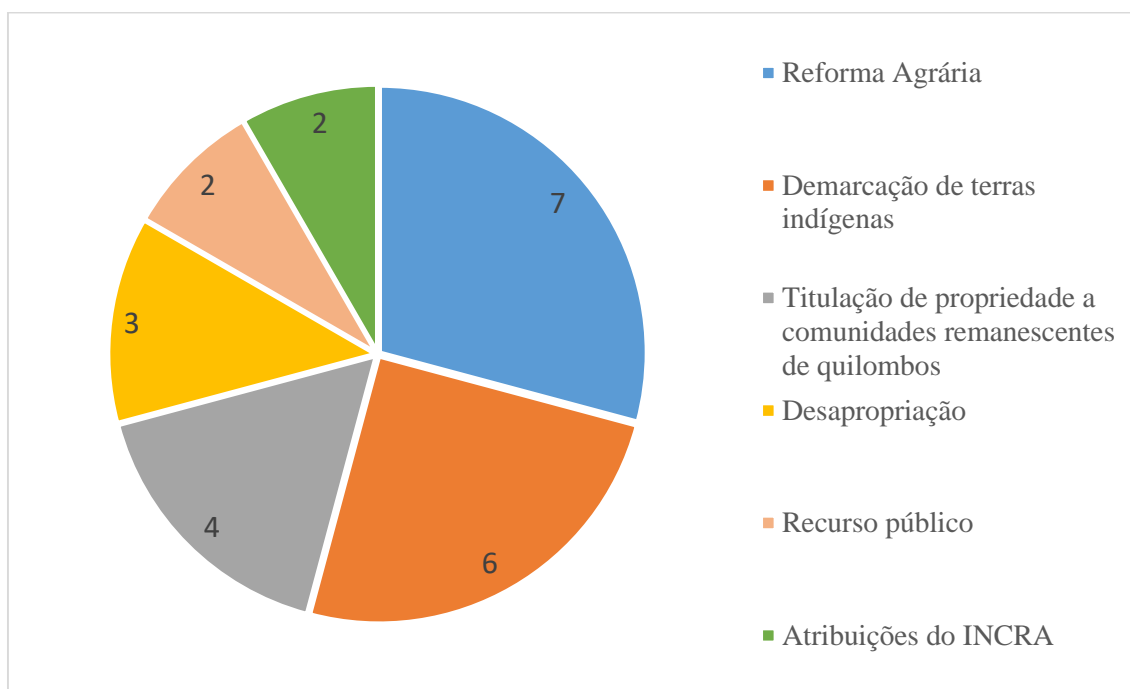
Tem-se ainda que 6 proposições visavam alterar procedimentos registrais internos e indenizatórias em terras indígenas já demarcadas, na mesma linha, identificou-se 2 proposições que sustavam a demarcação de terra indígena em assentamento de reforma agrária e 1 sobre a utilização de terras públicas anteriormente arrecadadas com destino à reforma agrária, nesse dois últimos grupos temáticos, tem-se que as proposições indicam um resultado de soma zero em relação a disponibilidade das terras envolvidas para o mercado, por exemplo.

Ainda em relação aos resultados contidos no Gráfico 7, tem-se 2 proposições atinentes a extensão rural e produção agrícola em assentamentos rurais, 1 tratando de investimentos produtivos em assentamentos já existentes e 1 sobre investimentos em assentamentos com recursos destinados para este fim, ou seja, envolvendo verba “carimbada”.

No cenário percebido a partir dos resultados do Gráfico 7, não se identificou proposições que envolvessem temas que provocariam prejuízos ao agronegócio diretamente em matéria fundiária, condição que pode justificar a ausência de direcionamento da frente no posicionamento de seus membros. Outro elemento importante a ser ponderado refere-se a propositura legislativa, para a qual das 20 iniciativas sem orientação, apenas 8 foram apresentadas por membros da FPA, as demais foram propostas por parlamentares que não compunham o grupo.

A seguir tem-se a disposição de proposições anteriores a 2012 segundo temáticas gerais relacionadas à política fundiária que não contaram com orientação da frente parlamentar.

Gráfico 8 - Temas das proposições que versaram sobre a política fundiária sem orientação da FPA antes de 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

No Gráfico 8 tem-se destaque para as proposições de Reforma Agrária entre as temáticas relacionadas à política fundiária que não contaram com orientação da frente antes de 2012, em um total de 7 projetos que em suma tratavam de procedimentos obtenção de terras e regularização dentro do programa de Reforma Agrária, seguido por 6 que tratavam de demarcação de terras indígenas, 4 sobre titulação de propriedades a comunidades remanescentes de quilombos, 3 sobre procedimentos gerais de desapropriação por descumprimento de função social, 2 envolvendo adequação de recursos públicos para fins operacionais no âmbito de órgãos envolvidos com política fundiária e 2 que trataram de atribuições técnicas do INCRA.

Sobre essas proposições especificamente, até onde se buscou informações, não foram encontradas disposições claras sobre posicionamentos da FPA anteriores aos processos legislativos, o que retrata a importância da criação do IPA para a coesão da frente enquanto grupo de interesse, pois faz de essa convergência em grupo deixa de ser meramente ideológica ou particular e passa a ser pragmática ou padronizada, movida principalmente pelo interesse em compor um grupo político suficientemente coeso que conta com uma superestrutura, tanto de apoio quanto de articulação na arena decisória.



A título de exemplo, conforme disposição do Gráfico 8, em grande parte os temas envolvendo as propostas aqui apresentadas como sem orientação antes de 2012, contaram após esse período com significativo interesse da FPA enquanto grupo, demonstrado sobretudo pelos Resumos Executivos de orientação parlamentar, o que indica a organização da unidade da frente nos espaços de decisão, sob o imperativo de alinhamento aos interesses da agremiação.

### **5.3 Atuação dos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no processo decisório da política fundiária, identificando as tomadas de posição**

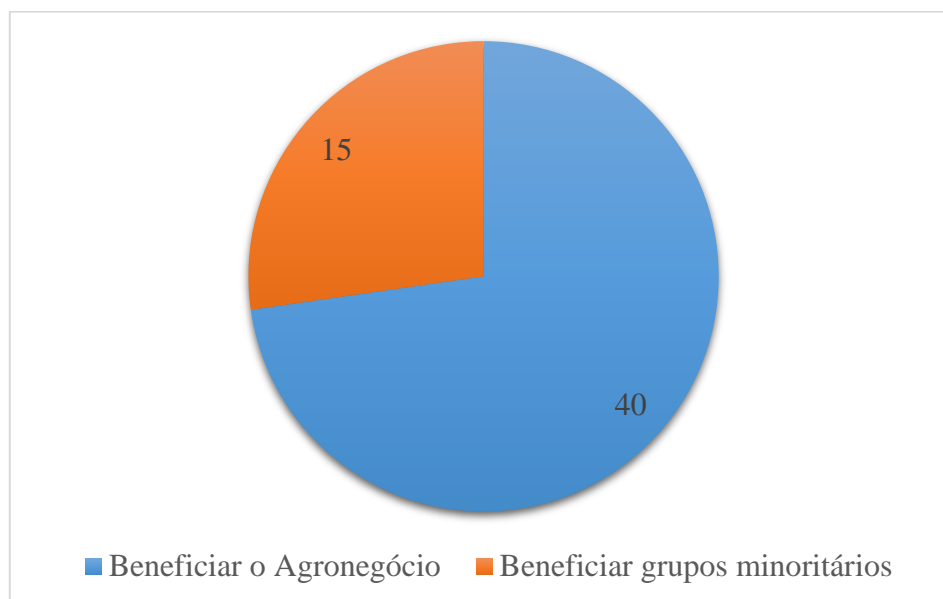
Sendo o Poder Legislativo o principal ambiente de atuação da FPA, conseguindo se manter na dominância do processo decisório, ocupando posições-chave nas instâncias deliberativas, faz-se necessário identificar o mote de atuação desse grupo de interesse instalado nas raízes do parlamento, defendida por representantes eleitos para defender, em tese, a generalidade dos anseios populares, mas optam por se alinhar à uma agremiação que promove a advocacia legislativa das pautas do agronegócio.

#### **5.3.1 Objetivos das proposições legislativas**

As condições de favorecimento da FPA são proporcionadas pelo arranjo institucional, seja no âmbito do Poder Legislativo, em decorrência das normas internas, seja por elementos externos à arena legislativa, em virtude da articulação com entidades empresariais do agronegócio, sobretudo potencializada pelo IPA que conforme já discutido corresponde à uma entidade destinada ao oferecimento de subsídios técnicos para as pautas em votação, cujo o aporte financeiro é mantido por diversas multinacionais do setor.

Nesse sentido, no Gráfico 9 a seguir, a sintetização de informações apresentadas a partir da divisão do número de propostas com orientação da FPA de acordo com seus objetivos tratados de forma agregada.

Gráfico 9 - Objetivos das proposições com orientação da FPA



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

Preliminarmente, convém discorrer sobre as duas categorias apresentadas no Gráfico 9. Entende-se nesta formulação como “resultados em benefício do Agronegócio”, o possível efeito das proposições legislativas que contavam em seu teor com condições que beneficiam diretamente o modelo hegemônico agrícola ou que em decorrência do possível resultado gerado pelo êxito da proposta prejudicaria a posse e propriedade dos demais sujeitos da política fundiária.

Ao observar o Gráfico 9, percebe-se que das 55 iniciativas que possuem orientação da FPA, 40 em alguma medida, beneficiariam o setor produtivo do agronegócio. Considerando que, o objeto da política fundiária é propiciar o acesso à terra aos seus beneficiários, garantir a dominância na propositura das iniciativas, bem como ocupar posições importantes nas instâncias decisivas, são situações que caracterizam a FPA como um grupo de interesse, que se posiciona de forma estratégica na proteção das predileções do grupo e, para além disso, apropria-se dos caminhos institucionais do Poder Legislativo para fazer advocacia legislativa dos interesses do setor.

A título de exemplo de proposta que visava beneficiar o agronegócio tem-se PL 8212/2014, que visa a majoração do valor da indenização de imóveis para desapropriação para fins de reforma, considerando que as matas não devem integrar o valor da propriedade, devendo ser avaliadas em separado. Nesse sentido, tem-se ainda como exemplos PDCs como o 367/2016, 373/2016, 376/2016, dentre outros apresentados pelo deputado Jerônimo Goergen, que visavam a sustação de decretos presidenciais que

declaravam de interesse social, para fins de reforma agrária, em imóveis rurais em diversas regiões do país.

Por seu turno, considera-se “resultados em benefício dos grupos minoritários”, os possíveis efeitos das proposições legislativas que indicariam alargamento dos direitos concedidos aos grupos, a título de exemplo, tem-se o PL 7710/2017, que versa sobre a possibilidade de desapropriação da propriedade rural que utilizar defensivos agrícolas proibidos no Brasil para fins da reforma agrária, ou ainda, o PLS 90/2014 que declara, para fins de desapropriação destinada à reforma agrária, nos termos previstos no art. 184 da Constituição Federal, as áreas rurais compreendidas em um raio de 5 quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação e outras espécies de melhoramentos.

De acordo com o Gráfico 9, tem-se que ainda que as demandas das minorias que impactariam os interesses do agronegócio encontram-se dotadas de orientação. Logo, é possível inferir que a política fundiária constitucionalmente responsável pela tutela das minorias no espaço rural está sendo clivada pelos interesses deste setor produtivo, em decorrência sobretudo da atuação organizada da FPA.

Nesse sentido, percebe-se que a partir de 2012, a atuação da FPA está condicionada à seletividade das pautas defendidas pela frente, não interessando ao grupo todas as embates sobre a questão fundiária, mas movimentam-se quando principalmente as proposições trataram de circunstâncias que, em regra, proporcionaram benesses ao setor, ou de outro modo, representariam prejuízo aos interesses de outros grupos.

Resta evidenciado que o IPA atuou na orientação parlamentar de tais proposições com vistas à unificação e qualificação do posicionamento dos membros da frente, uma vez que fornece o elemento técnico para as discussões acerca de determinada proposta. Não obstante, ao fato de a frente deter o protagonismo nas proposituras legislativas, o grupo busca manter a coesão política que agrega os parlamentares que se filiam às suas pautas e, para além das questões atinentes aos direitos civis, envolvem também questões ambientais e econômicas.

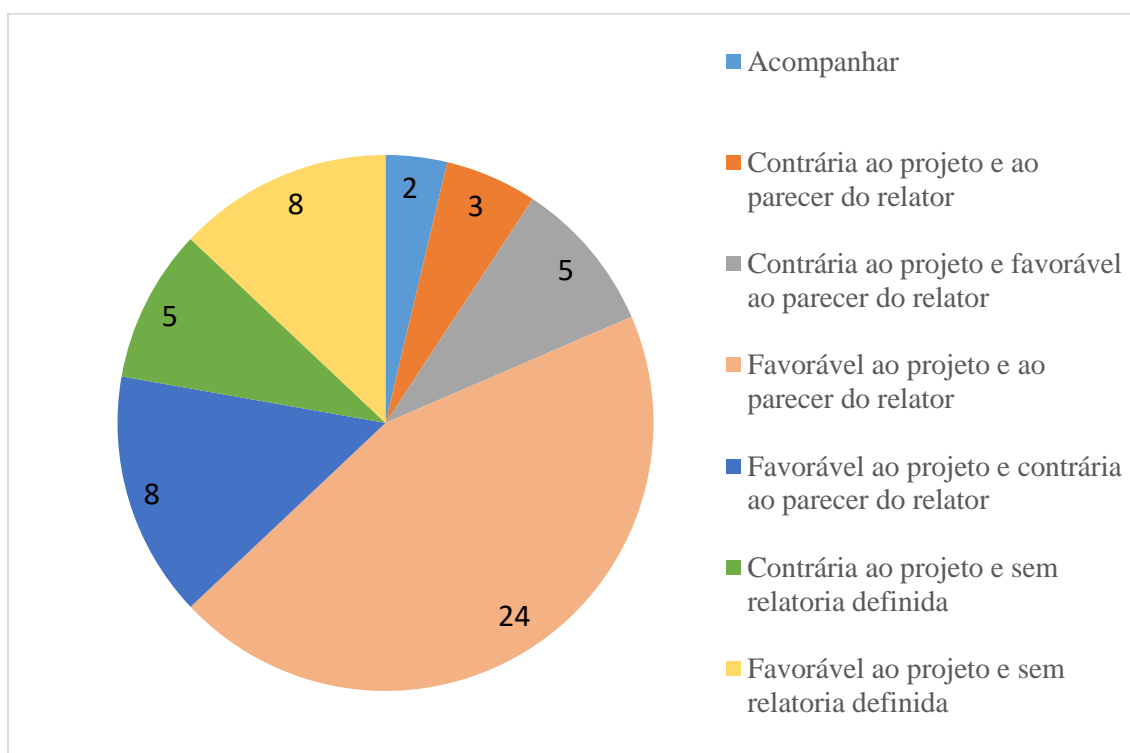
Desse modo, torna-se afetada a efetivação dos direitos das minorias abarcados na política fundiária, tendo em vista que não há como identificar uma possível paridade de forças no processo decisório da respectiva política, uma vez que a FPA, está em posições-chave no processo, detém uma robusta estrutura de suporte através do IPA, conta ainda com significativos investimentos dos grupos econômicos que de forma velada viabilizam recursos que fomentam a aderência dos parlamentares.

### 5.3.2 Orientação da FPA por categoria/objetivo das proposições

Com intuito de manter a coerência nas votações, a FPA padroniza o direcionamento dado aos seus membros a depender do interesse envolvido em debate através dos Resumos Executivos, conforme já discutido para o Gráfico 9, tem-se que a frente manifestou seu posicionamento na maioria das propostas investigada, sobretudo quando o resultado possível da iniciativa beneficiaria o agronegócio. Tais orientações condicionam o comportamento dos parlamentares nas votações e uniformizam os possíveis resultados pretendidos, para tanto, a FPA não direciona apenas sua predileção ou contrariedade à determinada proposta, mas norteia também sobre o posicionamento acerca dos pareceres emitidos pelos relatores.

No Gráfico 10, tem-se a indicação do teor prático das principais orientações manifestadas pela frente nas proposições que versaram sobre a política fundiária no período analisado.

Gráfico 10 - Teor das orientações disponibilizadas pelas FPA



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

Percebe-se ao se observar o Gráfico 10 que, majoritariamente, a FPA é favorável a projetos e, também a pareceres emitidos pelo relator, esses fatores coadunam com a ocupação de membros da frente na posição de relatoria de diversas propostas analisadas, bem como também está relacionado com o significativo percentual apresentado no Gráfico 9 sobre as orientações que expressivamente correspondiam às proposições que buscavam beneficiar o agronegócio.

Em relação à categoria, “favorável ao projeto e contrária ao parecer”, nota-se que há uma quantidade considerável de propostas nesta condição, em um total de 24 das 55 proposições analisadas seguida pela categoria “favorável ao projeto e contrária ao parecer do relator”, que perfaz 8 das 55 propostas. É importante salientar que 2 das 55 propostas contavam apenas com o indicativo de “acompanhar” o processo legislativo, não existindo nenhuma indicação de atuação prática dos parlamentares, o que pode significar um interesse de vigilância apenas dos resultados do pleito que poderão servir para ações futuras.

É relevante ponderar que a propositura dessas iniciativas, em sua maioria, ocorreu pelos próprios membros da FPA, contudo após a designação do relator e, posterior apresentação do parecer, a frente pode se mobilizar via Resumos Executivos para obstar a aprovação do parecer contrário a suas predileções, o que por sua vez pode impactar o resultado dos pleitos legislativos conforme apresentado a seguir.

### **5.3.3 Resultado dos pleitos legislativos em dois grupos a saber: os que tiveram orientação da FPA no processo decisório os que não contaram com tal orientação**

A obstrução ou fluidez dos processos legislativos, pode ser definida pela ação da maioria dos integrantes da comissão deliberativa, considerando que o grupo conta com o maior número de assentos nessas instâncias, reunindo condições de impactar o resultado dos pleitos legislativos.

Nesse sentido, tem-se a seguir o resultado dos pleitos das proposições que contaram com a orientação da FPA organizados por grupos de teor das orientações práticas da frente.

Quadro 6 - Resultado dos pleitos das proposições que contaram com a orientação da FPA

Orientação	Número total das proposições	Arquivadas/ Encerradas/ Retirada de pauta	Ativas	Apensadas	Transformadas em Lei
Contrária ao projeto e ao parecer do relator	3	1	1	1	0
Contrária ao projeto e favorável ao parecer do relator	5	1	1	3	0
Favorável ao projeto e contrária ao parecer do relator	8	2	6	0	0
Favorável ao projeto e ao parecer do relator	24	6	15	3	0
Favorável ao projeto, sem relatoria definida	8	0	3	3	2
Contrária ao projeto, sem relatoria definida	5	2	3	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal *Lexml*, 2022.

Ao se analisar o Quadro 6, nota-se que majoritariamente as proposições que contaram com orientação da frente ainda estão ativas no Poder Legislativo, podendo atingir os efeitos pretendidos do momento da propositura. Desse total analisado, duas propostas foram convertidas em lei.

Das 24 proposições com orientação expressa de atuação dos parlamentares em voto “favorável ao projeto e ao parecer do relator” tem-se uma ampla maioria, 15, identificadas na situação de pleito em andamento ou ativo, outras 6 neste mesmo grupo estão em situação de arquivamento ou encerramento e 3 foram apensadas a outras proposições.

No mesmo sentido, das 8 proposições que contaram com orientação “favorável ao projeto e contrária ao parecer do relator”, 6 se encontram ativas e 2 em situação de arquivamento ou encerramento, outras 8 receberam orientação “favorável ao projeto, sem relatoria definida” contam com situação ativa para 3 propostas, apensamento para 2 propostas e 2 foram convertidas em lei. Tem-se ainda que todas as outras categorias com

orientação contrária ao projeto são encontradas em maioria em situação de arquivamento ou apensamento, 4 em cada, respectivamente, restando ainda 5 propostas ativas.

No que concerne às orientações contrárias ao projeto, estas são iniciativas que em regra prejudicariam o agronegócio, desse modo, tais propostas podem ser objeto de ações deliberadas dos membros da comissão, principalmente na CAPARD, para turbar a marcha processual legislativa, seja designado um relator que ficará com os autos por longo período e o devolverá sem manifestação, seja na ausência de definição do relator restando aos autos quedar-se inerte não sendo impulsionado à resolução, seja nos pedidos de vistas, ou ainda, na rotatividade constante da relatoria, mas sem efetivamente a emissão de nenhum parecer, entre outras medidas protelatórias ou obstativas do processo legislativo.

Em síntese, os resultados aqui apresentados abordam a análise realizada a partir dos dados adquiridos visando o atingimento dos objetivos norteadores desta pesquisa. Intentou-se neste capítulo, a partir das categorias de análise e as variáveis correspondentes o atendimento do objetivo geral de verificar como o arcabouço institucional legislativo pode garantir ou distorcer a aplicação do princípio constitucional da igualdade entre os indivíduos no decorrer de seu processo decisório, levando em consideração a atuação de grupos de interesse.

Para tanto, valeu-se de três categorias de análise: i) estrutura do processo legislativo no ambiente de formulação da política fundiária, ii) as proposições legislativas sobre política fundiária e seu alinhamento às predileções da FPA e por fim, iii) atuação dos membros da FPA no processo decisório da política fundiária, identificando tomadas de posição.

Desse modo, em relação à análise tecida sobre a estrutura do processo legislativo, percebeu-se que as regras regimentais que resguardam o processo legislativo nas comissões temáticas facilitam a atuação de grupos de interesse, nesta formulação representada pela FPA. Não se vislumbraram condições que dificultassem a aglutinação de predileções no interior do espaço deliberativo. Em relação à CAPARD, principal arena de disputa, o RICD define inicialmente que as comissões devem ser formadas considerando o princípio da proporcionalidade partidária, entretanto, não faz nenhuma ressalva acerca dessa mesma observação às frentes parlamentares como a FPA enquanto agremiação suprapartidária, ou seja, essa ausência de previsão normativa sobre tal condição possibilita o não acatamento ao princípio da proporcionalidade, ao contrário, permite sua subversão ou prejudicação, possibilitando a um grupo de interesse usurpar prerrogativas de um partido político e degenerando a democracia representativa.

Assim, se pressupõe que um determinado grupo de interesse, formalizado através de uma frente parlamentar, visando apropriar-se de determinada instância deliberativa poderá de forma articulada, desde que seus membros sejam de legendas partidárias distintas, conforme previsão regimental, determinar a hegemonia de sua agenda. Nesse ponto, a FPA cumpre sua missão, atingindo a maioria dos votantes nas duas comissões temáticas que versam sobre a política fundiária no Legislativo brasileiro.

No que concerne às posições-chave ocupadas pela FPA na organização comissional, notou-se que dentre os postos mais relevantes nas comissões destacam-se os de presidência, de proposição e de relatoria, atribuições essenciais para o andamento do processo, pois serão esses sujeitos que ditarão a marcha processual da apreciação de uma proposição. Nesse sentido, no que tange à presidência das comissões temáticas, em especial da CAPARD, verificou-se que, no período analisado dentre os parlamentares que presidiram a comissão, apenas um não se declarava membro formal da FPA, os demais indivíduos eram integrantes da agremiação. Essa continuidade da FPA na presidência da comissão pode se justificar conforme já discutido, pela predominância dos integrantes da FPA nas respectivas comissões temáticas. Tal cenário viabiliza o êxito ou engavetamento de determinadas propostas a depender do interesse envolvido, uma vez que cabe ao presidente definir a ordem do dia, bem como a indicação do relator para determinado projeto normativo.

Ainda analisando as posições relevantes nas comissões, percebeu-se que das 99 proposições avaliadas, 7 foram propostas por comissões mistas ou CPIs e, também pelo Poder Executivo, das 92 restantes, quatro foram iniciadas em conjunto por diversos parlamentares, restando 78 proposições de autoria individual de deputados e senadores, desse montante, 55 foram intentadas por membros da FPA, cabendo aos parlamentares não integrantes da agremiação um total de 33 proposições. Desse modo, infere-se que a FPA teve significativo desempenho na iniciativa legislativa nas proposições sobre a política fundiária, condicionando, em certa medida, a tônica das propostas apreciadas.

Em relação a estrutura do processo legislativo é importante observar ainda o papel desempenhado pelo relator da proposta, uma vez que esse sujeito detém a função de impulsionar o feito legislativo. Dentre as propostas analisada percebeu-se que a definição de relator é uma atribuição em tese difícil, pois dentre as 99 propostas investigadas, 30 não contaram com relator indicado pelo presidente da comissão, pondera-se que em alguns casos essas propostas não chegaram sequer a ser apreciadas pela CAPARD, restando assim relatada por parlamentares não membros da FPA 20 proposições.



Novamente se constata que a predominância desse grupo de interesse na CAPARD e na CRA, enfraquece os interesses dissonantes na arena legislativa e usurpa prerrogativas partidárias.

Por seu turno, a segunda categoria investigada tratou da análise das proposições legislativas que versavam sobre a política fundiária em alinhamento às predileções da FPA. Em proêmio, pondera-se que será por meio das propostas legislativas que se ocorrerá a feitura das leis e, conseqüentemente, a instrumentalização dos direitos previstos no texto constitucional. Desse modo, considerando a política fundiária e seus beneficiários, conhecer o desenrolar do processo legislativo dessas proposições é de suma importância para entender como se dá a cristalização da tutela estatal desses sujeitos.

Nesse sentido, no conjunto de propostas analisado notou-se uma prevalência de dois tipos de propostas apresentadas, os Projetos de Lei e os Projetos de Decreto Legislativo. Dentre essas, destacam-se PDCs apresentados que visavam sustar os efeitos dos decretos desapropriatórios de terras para reforma agrária. Tal movimento teve o intento de revogar a demarcação de território indígenas e quilombola, bem como reverter a desapropriação para fins de reforma agrária, valendo-se inapropriadamente das vias do Poder Legislativo para questionar a lisura dos processos em matéria de reforma agrária.

A partir das proposições investigadas foi possível identificar os principais interesses da FPA considerando as temáticas abordadas em cada proposição sobre a política fundiária. Inicialmente, ressalta-se que após 2012, a FPA passou a orientar seus membros na tomada de posição no processo decisório, fornecendo orientações em propostas específicas via documento intitulado por “Resumo Executivo”, organização possível em virtude da criação do IPA, instituto que afiança tecnicamente os membros da frente nas arenas decisórias, que na maioria dos casos se dedicou a orientar os membros da FPA em temas sobre política fundiária que tratassem estritamente de situações que poderiam incorrer em redução de terras disponíveis para comercialização e, conseqüentemente, para o agronegócio.

Contudo, mesmo após 2012 algumas proposições não contaram com o direcionamento da FPA, nesse sentido percebeu-se que os temas versados nessas proposições não afetavam diretamente os interesses da FPA, como por exemplo, proposições sobre investimentos em assentamentos já consolidados, créditos agrícolas destinados à pessoa física ou alteração nas tratativas já definidas em terras indígenas já delimitadas, extensão rural e produção, dentre outros. Desse modo, infere-se que as orientações da FPA, em relação ao processo decisório da política fundiária se atenta,

majoritariamente, para a definição de novas formas de promoção da segurança jurídica dos outros sujeitos beneficiados tal política.

A terceira e última categoria de análise investigou a atuação dos membros da FPA no processo tomada de posição nas proposições que trataram sobre a política fundiária rural, para tanto observou-se os objetivos das proposições legislativas analisadas, percebeu-se que em relação às propostas que contaram com a orientação da FPA após 2012, 40 tinham como escopo beneficiar o agronegócio em contrapartida apenas 15 versavam sobre temas que apresentavam vantagens aos grupos minoritários, de um total de 55 propostas.

Ainda nessa análise, realizou-se a verificação como se deu a orientação da FPA no sentido de condicionar o comportamento dos parlamentares nas votações e uniformizar os possíveis resultados pretendidos. Assim, verificou-se que quando se trata de tema atinentes à ampliação ou fortalecimento dos direitos de grupos minoritários, em especial, em relação à redução da oferta de terras para concessão a esses sujeitos, a frente dispõe de toda sua influência, articulação e aporte técnico na condução do processo legislativo.

Em arremate ante aos resultados e discussões apresentados, é possível decidir pela aceitação da hipótese que norteou esta pesquisa, de que que o arcabouço institucional legislativo brasileiro favorece a atuação de grupos de interesse que debilitam ou distorcem no interior do seu processo decisório o preceito constitucional de igualdade entre os cidadãos, constringendo uma possível paridade de forças políticas entre as categorias sociais, a depender da origem do interesse envolvido e da conformação social e econômica desigual.

Nesse sentido, reitera-se que o processo legislativo conta com distintas condições que favorecem a atuação de grupos de interesse, em especial as normativas, conforme demonstrado anteriormente. O aporte regimental das comissões conduz a organização desses espaços deliberativos sem se atentar para as especificidades das frentes parlamentares, desconsiderando (ou negligenciando) a capacidade de articulação e influência desses grupos nas arenas políticas, bem como abstraindo-se de delimitar regras típicas para esse modelo de agente político e de observar com maior acuidade a distorção de princípios basilares do processo legislativo.

Em específico, em relação à FPA e sua atuação na defesa das predileções do agronegócio, infere-se que os interesses deste setor produtivo dispõem de condições profícuas para a manutenção do *status quo* vigente ou para sua alteração quando esta opção for mais vantajosa. Tal cenário é possível em decorrência da estrutura legislativa-

jurídica estabelecida nos moldes da conformação desigual e concentrada da sociedade brasileira. Desse modo, ainda que se tenham textos jurídicos de lei que resguardem igualdade entre os cidadãos sob a proteção do Estado, a instrumentalização desses direitos nos meandros do arranjo político convencionado e dependente das conexões constituídas nessa arena, tornará prejudicada a efetividade da paridade de forças, com vista ao princípio da igualdade no interior do processo decisório, conforme evidenciado no âmbito do processo legislativo da política fundiária brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender o processo decisório legislativo a partir do arcabouço institucional que molda as conexões que se formam em decorrência dos diversos sujeitos que interagem entre si no interior do Poder Legislativo. Para tanto, foram considerados como atores relevantes os grupos de interesse, nesta formulação representados pela FPA e os demais beneficiários da política fundiária no Brasil.

Nesse sentido, partiu-se da hipótese de que o arcabouço institucional legislativo favorece a atuação de grupos de interesse que debilitam no desenrolar do processo decisório o preceito constitucional de igualdade, constringendo uma possível paridade de forças políticas entre frações de classes sociais em decorrência da origem do interesse compreendido e da conformação social e econômica desigual.

O princípio da igualdade encontra-se amparado no texto constitucional de 1988, documento que reconheceu os direitos e garantias fundantes da nova ordem estabelecida após o período ditatorial. A Constituição de 1988 consagrou os pressupostos legitimadores do Estado Democrático de Direito resguardando o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores indispensáveis para a definição de uma sociedade mais justa. Não obstante, a mera previsão redacional dos respectivos direitos não garante sua efetividade, tornando-se necessária a instrumentalização das garantias.

Desse modo, adentra-se ao arranjo institucional do processo legislativo para compreender as forças atuantes na operacionalização das normas jurídicas que condicionam o comportamento dos indivíduos em sociedade. Na especificidade brasileira, as características do sistema político-legislativo dão tônica à instrumentalização do Direito. Assim, é importante ponderar que o Poder Legislativo é a esfera de atuação dos representantes eleitos pelo povo, com fulcro na democracia representativa, tendo como finalidade a satisfação de suas demandas e materialização dos direitos na feitura das leis.

Outrossim, o parlamento deveria constituir o mosaico da sociedade, sendo formado por políticos de diversas aspirações e espectros políticos. Contudo, as regras, as conexões e a estrutura social forjada pela desigualdade obstam a atuação dos inúmeros interesses oriundos do corpo social na arena legislativa, favorecendo a ascensão daqueles sujeitos que detêm maior apoio econômico e prestígio político, destoando em certa medida da Teoria Pluralista. Os grupos de interesse são constituídos por uma associação de sujeitos conectados por propósitos unissonantes que empreendem esforços e recursos

na garantia do êxito de suas demandas. Desse modo, entendendo a arena legislativa como ambiente de disputa por recursos e políticas públicas, essas agremiações encontram espaço para sua atuação com intento de efetivar seus interesses. A FPA consiste em uma dessas agremiações.

A frente foi instituída visando a defesa do agronegócio no interior do Poder Legislativo, sobretudo na Câmara dos Deputados, principal arena de disputa do grupo. O comportamento dessa agremiação é condicionado pelos recursos que estão à sua disposição, dentre eles destacam-se o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), entidade criada e mantida por empresas vinculadas ao agronegócio. Tal entidade conta com uma estrutura técnica patrocinada pelas empresas mantenedoras do instituto que fornece subsídios para atuação dos parlamentares integrantes da frente no debate público. Salienta-se que segundo regulamento interno da Câmara dos Deputados, é vedado às frentes parlamentares possuírem contratar pessoal e fornecer passagens aéreas, contudo no caso da FPA essa proibição não se sustenta, uma vez que através o IPA a frente consegue obter os recursos técnicos e econômicos necessários para suas demandas na disputa dos espaços no processo legislativo.

O processo legislativo consiste no meio adotado para a feitura das leis, ou seja, a instrumentalização do Direito se dá por meio deste mecanismo constitucional. A lei teoricamente refere-se ao quociente dos interesses oriundos do corpo social e tutelado pela norma jurídica. Nesse sentido, o processo legislativo conta com espaços de interação entre os legisladores que são orientados pelas regras institucionais. As comissões consistem nesses espaços de deliberação estabelecidos na estrutura do processo legislativo.

A luz dos resultados de pesquisa percebeu-se que as regras regimentais que regulam o processo legislativo nas comissões temáticas favorecem a atuação dos grupos de interesse, em especial da FPA, uma vez que uma frente suprapartidária pode subverter ou prejudicar a aplicação do princípio da proporcionalidade observado para a composição das comissões e possibilita que um grupo de interesse se apodere de prerrogativas típicas de partidos políticos.

Salienta-se que a FPA conta com maioria dos membros das comissões que tratam da política fundiária, essa condição garante que a frente influa na definição do presidente da comissão, que por sua vez é competente para definir o relator das propostas apreciadas. Fica evidente, portanto, que sua natureza suprapartidária não limita a proporcionalidade em relação aos seus membros nas comissões, possibilitando o atingimento da maioria em

ambas as casas, essa qualidade permite que a FPA defina o presidente da instância e influencie indiretamente da definição dos relatores, posição-chave para a marcha processual de apreciação de uma proposta legislativa.

Por sua vez, no tocante às proposições legislativas que trataram de política fundiária rural entre 2008 e 2018, verificou-se que a FPA passa a direcionar seus membros no processo de tomada de posição de determinadas proposições a partir de 2012, a depender o tema envolvido, através de orientações expressas em “Resumo Executivo”. Tal prática se dá a partir da criação do IPA em 2011. Cumpre frisar que, mesmo após 2012 algumas proposições não tiveram orientação expressa da FPA, essa situação pode ser interpretada pela ausência de interesse em atuar em temas específicos e que não afetavam diretamente os interesses da FPA, como por exemplo, proposições sobre investimentos em assentamentos já consolidados, extensão rural e produção, dentre outros. De outra banda, as proposições que contaram com orientações da FPA ocorreram preminentemente com intuito de prejudicar a disciplina de formas de promoção da segurança jurídica dos demais beneficiários da política fundiária brasileira.

Percebeu-se também que nos anos de 2015 e 2016 houve uma mudança no *modus operandi* da frente, pois em períodos anteriores a FPA não detinha protagonismo na iniciativa legislativa da política fundiária, seu posicionamento antes desse período visava obstar as propostas apresentadas, ou seja, adotava uma postura mais reativa às demandas. Sem embargo, em 2015 e 2016 a frente defendeu uma agenda propositiva em relação à política fundiária, uma vez que seus membros figuram como os principais postulantes. Por sua vez, nos anos seguintes, 2017 e 2018, a FPA voltou a ser mais combativa.

No que tange à análise da atuação dos membros da FPA na tomada de posição nas proposições que trataram sobre a política fundiária rural, observou-se no tocante às 55 propostas que contaram com orientação da FPA após 2012, 40 objetivaram beneficiar os interesses que envolvem agronegócio e 15 versavam sobre temas que apresentavam vantagens aos grupos minoritários. Verificou-se também que quando se tratava de tema atinentes à ampliação ou robustecimento dos direitos de grupos minoritários viventes no campo, a FPA direcionava sua influência, articulação e rigidez técnica na condução do processo legislativo quando o objetivo era reduzir terras disponíveis ao mercado, ou seja, as demandas que tinham como objetivo aumentar os pressupostos ensejadores da desapropriação ou demarcação e titulação de território

indígena e quilombola, majoritariamente a frente parlamentar empenhava seus esforços visando obstar ou favorecer o desenrolar dos trâmites do processo legislativo.

Diante o exposto, conclui-se que na medida que democracia representativa detém deficiências na representação dos interesses oriundos dos desejos populares na arena legislativa, se fortalecem no interior do processo legislativo as predileções organizadas pela ação coletiva de grupos de interesse, robustecidas por um conjunto normativo omissivo em determinar os limites e as regras próprias aos atores políticos. Desse modo, se sobressaem nessas instâncias as agremiações que possuem maior prestígio e recurso econômico, em detrimento dos demais grupos que não contam com tal suporte. Nesse sentido, em relação à política fundiária brasileira defende-se, nesta tese, que o agronegócio dispõe de condições evidentemente favoráveis na garantia do êxito de sua agenda sobre os direitos dos outros beneficiários dessa mesma política. Em que pese parecer óbvia essa constatação, é importante ressaltar que a pressuposta paridade de forças é constrangida no interior do processo legislativo, já que de um lado encontra-se um grupo de interesse dotado de atributos econômicos e políticos que viabilizam seu protagonismo na arena decisória da política fundiária, assim como conta com regras institucionais alheias às condições atuais que moldam o arranjo político.

Desse modo, a formação desigual e concentrada da estrutura fundiária dificulta a instrumentalização do direito constitucional de igualdade, vez que nos espaços públicos de debate e feitura das leis nota-se a perpetuação de uma elite que deriva dessa mesma estrutura e atua na manutenção desta configuração, seja através da coerção ou a partir das normativas jurídicas. Portanto, tem-se uma parte fundamental da constituição do Estado Democrático de Direito representada pelo arranjo institucional do processo legislativo que permite a reprodução do capital e replicação das condições de desigualdades em se tratando de política fundiária, condicionando os direitos e garantias constitucionais dos assentados de reforma agrária, dos indígenas, dos quilombolas, dos ribeirinhos e das demais comunidades tradicionais à predileções de um grupo de interesse representados pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), o que leva à aceitação da hipótese desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1998.
- ALCANTARA SAEZ, M.; FREIDENBERG, F. Partidos políticos na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 137-157, 2002.
- ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015.
- ALMEIDA, D. C. R. ; Gurza Lavalle, A. . Democracia: qual queremos?. In: Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida, José Antônio Moroni. (Org.). **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. 1ed. Marília: Lutas Anticapital, 2020, p. 25-36.
- ALMEIDA, R. M. **Sesmarias e terras devolutas**. Brasília a. 40 n. 158 abr./jun. 2003
- ALVES, J. H. Isonomia Constitucional. Igualdade formal versus igualdade material. **Revista PGM - Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, v. 13, nov. 2005. Disponível em: <<https://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/revista1/article/view/211>>. Acesso em: 14 dez. 2019.
- ALVES, D. P.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA, A. H. **O Poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo**. **Política Hoje** (UFPE. IMPRESSO), v. 24, p. 119-134, 2015.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- AMARAL, A. R. V. P. O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa - O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada. In: Nicolau, J. e BRAGA, R. J. (orgs.). **Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados**. Brasília: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara, p. 149-177. 2011.
- ANDRADE, M. C. **Abolição e Reforma Agrária São Paulo: Ática**, 1987.
- ANDRADE, A. de M.; COUTINHO; R. L. F. **Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados**. 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, (Coleção prática legislativa; n. 2 e-book). Edições Câmara, 2018.
- ARAGÃO, M. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 67, p. 149-165, 1996.
- ARAÚJO, S. M.; Vaz G.; SILVA, R. S. **Frentes e Bancadas Parlamentares: Uma Proposta Teórico-Metodológica e de Agenda de Pesquisa**. p. 1–29, 2016. 10º Encontro ABCP. Ciência Política e a Política Memorial e Futuro.



ARAÚJO, P.M. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**, 19(32), pp. 97-138. 2017).

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

ARRUDA, L. R. V.. **Disputas Oligárquicas em meio ao desequilíbrio federativo: uma análise as práticas políticas das elites mato-grossenses**. In: XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015.

ASSIS, L. G. B. de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 1 jan. 2008.

BARBIERI, S. R. J. **Os direitos constitucionais dos índios e o direito à diferença, face ao princípio da dignidade da pessoa humana**. Coimbra: Almedina, 2008.

BARCELOS, E. A. S.; BERRIEL, M. C. **Práticas Institucionais e Grupos de Interesse: A geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no Parlamento Brasileiro**. Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia, São Paulo, 2009.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, L. R.; OSORIO, A. “Sabe com quem está falando? ”: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. **Revista Direito e Práxis**, vol. 7, núm. 13, 2016.

BASTOS, C. R. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. Editora Saraiva. 3ª Edição. São Paulo. 1995.

BATISTA, Mariana. O Poder No Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política** (Online), v. 24, p. 127-155, 2016.

BATTISTI, E. As disputas pela terra no sudoeste do Paraná: os conflitos fundiários dos anos 50 e 80 do século XX. **Campo-território: revista de geografia agrária**, v. 1, n. 2, p. 65-91, ago. 2006. BINKOWSKI, P. Dinâmicas e relações de poder nos conflitos agrários brasileiros. In: Binkowski, P. (Org.). **Análise de conflitos e relações de poder em espaços rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2018.

BLONDEL, J. About Institutions, Mainly, but not exclusively, Political, in Rhodes, R. A. W., S. A. Binder and B. A. Rockman (eds.), **The Oxford Handbook of Political Institutions**, Oxford, Oxford University Press, 2009.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm) - Acesso em: 25 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm). Acesso 22. dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934)**. **Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 29 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946)**. **Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 30 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. DOU 7.11.1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm). Acesso em: 30 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm) - Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm) Acesso em: 18 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de janeiro de 1991, Seção 1, páginas 1.330 a 1.335. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8171-17-janeiro-1991-365106-normapl.html>. Acesso em 30 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465/17**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) . Acessado em 16 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados (2005). **Ato n.º 69 de 10 de novembro de 2005**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10->

novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html - Acesso em: 25 set 2018.

\_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados**, aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 6, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRUM, A. J. **A revolução verde**. In. Modernização da agricultura: trigo e soja. Petrópolis: Vozes; Ijuí: FIDENE, 1987.

BRUNO, R. Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação. **Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros**, (40), 69-89.1996.

\_\_\_\_\_. “Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo”. *Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjunturas e políticas públicas, E-papers*, Rio de Janeiro, p. 155-168. 2017.

\_\_\_\_\_. Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 461-502, 2021. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-2\\_09\\_fpa](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-2_09_fpa) - Acesso em: 08 jan 2022.

CIOCCARI, D. ; PERSICHETTI, S. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na Bancada Ruralista. **Em Tese**, v. 17, n. 1, p. 7-32, 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARREIRÃO, Y. de S O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 255-295, 2014.

CARVALHO, J. G.; BEZERRA NETO, L. Poder extraeconômico da terra e movimentos sociais camponeses: aluta pela democratização fundiária no Brasil. **Educação em Perspectiva (Online)**, v. 7, p. 303-323, 2016.

CARVALHO, J. G. **Economia Agrária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, v. 1. 2015.

CARVALHO, J. G. O Processo de Industrialização da Agricultura e a Questão Agrária no Brasil. Reagro - **Revista Eletrônica De Agronegócio**, v. 2, p. 1, 2012.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. de . Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. e005, 2019.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Revista: Comunicação e Informação**, v. 15, n. 2, p. 149 -161, jul/dez. 2012.

CESÁRIO, P. S.. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política [online]**. 2016, v. 24, n. 59. Acessado 02 Dezembro 2021, pp. 109-127. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245906>>. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245906>.

CEPEDA, V. A. (Org.); CARVALHO, J. G. (Org.). **A questão agrária no pensamento político e social brasileiro**. 1. ed. São Carlos: Grupo de Pesquisa Ideias, Intelectuais e Instituições, 2016.

COMPARATO, F. K. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

COMIN, A.; MÜLLER, G. **Crédito, modernização e atraso**. São Paulo, CEBRAP. (Cadernos CEBRAP, Nova Série, 6, 1986.

CORADINI, O. L. Politização de interesses através de frentes parlamentares. **Revista TOMO**, (13), 75-92. 2008.

CORADINI, O.L. Frentes Parlamentares, Representação de Interesse e Alinhamentos Políticos. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. ° 36, p. 241-256, jun. 2010.

COSTA, A.P. da. **Agência Nacional de Política Fundiária: alternativa para a efetividade da função social da propriedade privada rural** (Dissertação de Mestrado). Marília: UNIMAR, 2012. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/>

COSTA, H. O. Democracia e participação na teoria pluralista. **Cronos**. v. 8, p. 215-228, 2007.

COSTA, S. H. G. **A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Orientador: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. São Paulo: Programa Pós-Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08012013-143125/pt-br.php>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo, Ícone/UNICAMP. 1985.

\_\_\_\_\_. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**, edição especial, p. 61-68, jun. 2013.

DIAS, D. A., **Conflitos Socioambientais Decorrentes da presença humana em Unidades de Conservação**: estudo de caso da Comunidade Quilombola São Roque, nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral. Dissertação (Mestrado). Criciúma, SC, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. 2010. Disponível: <http://www.bib.unesc.net/biblioteca/sumario/000053/00005391.pdf>. Acesso: 18 maio 2019.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, 2003.

DINIZ, M.. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. *Histórica* - **Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo**, n. 2, jun. 2005.

DOUDEMANT, M. L.; CONCEIÇÃO, V. N. M. . Frente Parlamentar em defesa das comunidades terapêuticas. In: Maria Paula Gomes dos Santos. (Org.). **Comunidades terapêuticas: temas para reflexão**. 1ed.Rio de Janeiro: IPEA, 2018, v. , p. 9.

DUNN, J. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo, Editora da Unifesp, 2016.

FALCÓN, O.L.M. NORONHA, S.G. LION, B.P. SILVA, S.A.J. **Na luta pela Reforma Agrária**: Incra 45 anos. Ministério do Desenvolvimento Agrário.1.Ed. Brasília: MDA/INCRA, 2015.

FPA - FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, **Estatuto**. Disponível em: <http://fpagropecuaria.org.br/estatuto> Acesso em: 22 jul. 2020.

FPA - FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, **Resumos Executivos**. Disponível em:<https://fpagropecuaria.org.br/category/resumos-executivos/> . Acesso em: 28 dezembro 2021.

FARHAT, S. **Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Petrópolis, 2007.

FERNANDES, B. M., WELCH, C. A.; GONÇALVES, E. C. **Os usos da terra no Brasil: debates sobre políticas fundiárias**. 1ª. ed. – São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesco, 2014. (Vozes do campo).

FERREIRA, P. **Curso de direito agrário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA JUNIOR, N.A; PERLIN, G.D.B; ROCHA, A.B. Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do projeto de lei 1210 de 2007. **E-legis**, Brasília, n. 9, p. 24-51, 2012. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/108/116> - Acesso 27/07/2018.

FERREIRA, Wesley R. S. Perfil sociopolítico dos membros titulares da comissão da agricultura e reforma agrária do senado federal. **Caos –Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p.113 -138, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/cao/index>

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.29, pp.175–200, 1995.

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 11(2): 49-62, out. 1999 (editado em fev. 2000).

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2001.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C.. A crise atual e o debate institucional. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, novembro de 2017.

FILHO, F. de M. Recursos para Plantio de Milho na Safra 2017/2018. In. **Reunião Ordinária N° 33 da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos Título do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. São Paulo - SP, 2017. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/aves-e-suinos/2017/33a-ro/ipa-instituto-pensar-agropecuaria-fabio-filho.pdf> -Acesso em: 14 de jul. 2019.

FRANCA, I. B. L. **As instituições democráticas e as implicações da judicialização para o processo democrático**. In: ANPOCS, 2015, Caxambú. Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs, de 26 a 30 de outubro de 2015, em Caxambu - MG., 2015.

FREITAS, A. M. de. **O Presidencialismo Da Coalizão**. Tese de doutorado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 168p. 2013.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2016.

GOMES, FÁBIO DE BARROS CORREIA. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 55, p. 911-950, 2012.

GALKOWICZ, H. C. **Jurisdição Constitucional da Igualdade**. Dissertação em Mestrado de Direito do Estado em Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2013.

GRAMSCI, A.. **Cadernos do Cárcere**. Vol. I. (Ed. E Trad.) Carlos Nelson Coutinho; coed. Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRIGOLI, J. J.de. Quatro Modelos de Democracia Representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Pensamento Plural**, v. 14, p. 113-126, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Protection for sale. **The American Economic Review**, Vol. 84, Nº. 4, pp. 833-850. 1994.

GRYNSZPAN, M. **Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GUSSI, E. H.B. **A representação política**. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082009-094450/publico/Evandro\\_Herrera\\_Bertone\\_Gussi\\_Tese.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082009-094450/publico/Evandro_Herrera_Bertone_Gussi_Tese.pdf) - Acesso: 10 set 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HELMKE, G; LEVITSKY, S. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

HIRST, P. Pluralismo. In: BOTTOMORE, T.; OUTHWAITE, W. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

HOFFMANN, R. “A distribuição da posse da terra no brasil, com resultados preliminares para 2017”. In: 57º CONGRESSO DA SOBER, Ilhéus – BA: SOBER, 2019.

HOLLANDA, C. B.de. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 30, ano 11, pp. 139-165. 1996.

IAMUNDO, Eduardo. **Sociologia e Antropologia do Direito**, 2017, p. 62.

IANNI, O. Classe e Nação. Petrópolis: Vozes, 1986.

\_\_\_\_\_. **O. Origens agrárias do Estado Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 7, p.1-108, 2017. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro\\_2017\\_resultados\\_preliminares.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf) Acesso em: 19 out. 2019.

KAGEYAMA, A. **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos cais**. In: DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. (Org.). **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília, DF: Ipea, 1990, v. 1, p. 113-223.

KEY, V. O. **Politics, Parties and Pressure Groups**. 5a ed. New York, Cromwell. 1964.

KINZO, M. D'A. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

LAMOSAS, R.; LOUREIRO, C. F. B. Agronegócio e educação ambiental: uma análise crítica. ensaio: aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 533-554, jun. 2014.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEGALE, S. **Estado Social e Democrático de Direito: história, direitos fundamentais e separação de poderes**. Publicação eletrônica. 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/10623259/>

ESTADO\_SOCIAL\_E\_DEMOCR%C3%81TICO\_DE\_DIREITO\_Hist%C3%B3ria\_dir\_eitos\_fundamentais\_e\_separa%C3%A7%C3%A3o\_dos\_poderes - Acesso: 30/07/2018.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da Advocacy. **Revista Estudos Feministas**, v. 8, n.2, p. 207-222, 2º semestre, 2000.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília, DF: UNB, 1981.

LIMA, M. S. O Ruralismo enquanto elite política no Brasil: atuação parlamentar e limites à democracia. **In: 9º Congresso Latino Americano de Ciência Política**, 2017, Montevideo. 9º Congresso Latino Americano de Ciência Política, 2017.

LIMA, P. H. B. de. **A formação das elites, e seus aspectos, nas sociedades humanas: por que sempre haverá uma classe dirigente e uma classe dirigida?** - Uma revisão de literatura sobre a teoria das elites. Monografia em Bacharelado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LIMONGI, F. "Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945". **Dados**, vol. 55, nº 1, p. 37-69, 2012.

\_\_\_\_\_, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, novembro de 2017.

LOPES, F. A. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR, Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74, mai. /jun. 1993.

MANCUSO, W.P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp / Humanitas / Fapesp, 2007.

\_\_\_\_\_; GOZETTO, A. C. O. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões chave. **Rev. Eletrônica Portas**, v.4, n.4, p.10-21, jun.2011

MARCH, J. G.; OLSEN J. P. **Democratic governance**. New York: The Free Press, 1995

\_\_\_\_\_; GOZETTO, A. C. Oliveira . **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?**. ORGANICOM (USP), v. 14, p. 118-128, 2011.



MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MAINWARING, S. & TORCAL, M. **La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora**. Ediciones Universidad de Salamanca. **Revista América Latina Hoy**, vol. 41, pp. 141-173, 2005.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 3.ed. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARX, K. Carta à K. Schmidt. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **A comuna de Paris**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

MARTINS, M. Z.; VASQUEZ, V. L. . Legislando sobre o esporte: as comissões permanentes da Câmara dos Deputados em foco. **Revista Sociedade e Estado**, v. 35, p. 861-884, 2020.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013  
MATTOS NETO, A. J. de. A Questão Agrária No Brasil: aspecto sócio jurídico. **Jurisprudência em Revista**, v. 8, p. 43-75, 2003.

MAUÉS, A. M. Fundamentos do Direito à Igualdade na Aplicação da Lei. **Revista de Estudos Constitucionais Hermenêutica e Teoria do Direito** (Rechtd.), v. 11, p. 44-57, 2019.

MAZONI, A. P. de O.; FACHIN, M. G. Democracia radical e acesso à justiça: repensando o espaço do político na jurisdição constitucional. **Revista do Direito Público** (Londrina), v. 10, p. 189, 2015.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. 1ªed. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, v. 1, p. 221-251, 2011.

MEDEIROS, L. S. **A história dos movimentos sociais do campo**. Rio de Janeiro: Fases, 1989.

MELLO, L. P.; SULZBACHER, A. **Os Planos Nacionais de Reforma Agrária no Brasil: a letargia de um desenvolvimento alternativo para campo**. In: 14º Encuentro de Geógrafos de América Latina - EGAL, 2013, Lima. Anales del XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina Perú 2013. Lima: Unión Geográfica Internacional Perú, 2013.

MELLO, V. P. da S. e. **A EMBRAPA na Amazônia oriental: ditadura militar, desenvolvimento e ambientalismo (1972-1993)**. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2017.

MENDES, C. H. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDONÇA, S. R. de. **O Ruralismo Brasileiro (1988-1931)**. São Paulo: Hucitec, 1997.  
MENDONÇA, S. R. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **Questão Agrária no Brasil**. Expressão Popular. 2ª ed. São Paulo, 2010.

MÉSZÁROS, ISTVÁN. **A Montanha que Devemos Conquistar**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MICHELS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora UnB, 1982.

MILL, J.S.. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA, J. **Direitos Fundamentais: Introdução Geral**. Lisboa: Lisboa, 1999.

MIGUEL, L. Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011. Disponível em: 64452011000300003&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 15 out. 2021.

MOLINA, S. C. Todos são iguais perante a lei?: Reflexões sobre as políticas de igualdade racial à luz do artigo 5º da Constituição Federal. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 20, p. 205, 2013.

MOSCA, G. A classe política. In: CRUZ, M. Braga da. **Teorias sociológicas – os fundadores e os clássicos** (antologia de textos). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2004.

MÜLLER, G. Complexo agroindustrial e modernização agrária. São Paulo: Hucitec, 1989.

NORTH, D. C. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance**. San Francisco: ICS Press, 1992. Disponível em: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABM255.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABM255.pdf) - Acesso em: 25 set 2017.

NORONHA, A. E. **Análise teórica sobre a categoria “elite política” e seu engajamento nas instituições da comunidade regional**. Barbarói. Santa Cruz do Sul, n. 29, jul./dez. 2008.

NUNES, N.F.M. Poliarquia: O conceito moderno de democracia. **Vértices** (Campos dos Goitacazes), CEFET - Campos dos Goytacazes, v. 5, n.1, p. 11-19, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, A. U. de. O campo brasileiro no final dos anos 1980. Artigo publicado originalmente na Revista de Geografia, da Associação Nacional dos Geógrafos, 1989. Atualmente. In: STEDILE, J. P. (Org.). (2013). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, v.6, p. 55-80.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo, Edusp, 1999.

PACHECO, L. B.; MENDES, P. R. **Questões sobre processo legislativo e regimento interno**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 138 p.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Brasília: Edições Câmara, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis> Acesso em: 29 nov. 2021.

PANDOLFI, D. C. O Golpe do Estado Novo (1937). In: SILVA, R. M.; CACHAPUZ, P. B.; LAMARÃO, S. (Org.). **Getúlio Vargas e seu tempo**. Rio de Janeiro: BNDES, 2004, v., p. 183-188.

\_\_\_\_\_. GRYNSZPAN, M. Da Revolução de 30 ao Golpe de 37: a depuração das elites. **Revista de Sociologia e Política**. UFPR, 1997, n. 9, p. 7- 23.

PARETO, V. As elites e o uso da força na sociedade. In SOUZA, Amaury de (org.), **Sociologia Política**, Rio de Janeiro: Zahar, p. 70-88, 1966.

PAULO, V. ALEXANDRINO, M. **Direito. Constitucional** descomplicado. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA. S. F. Emancipação de assentamentos rurais: a resistência do MST e os anseios do agronegócio. **Revista Equador**. (UFPI), Vol. 7, Nº 2, p. 62 – 78. 2018.

PERISSINOTTO, R. M. Hegemonia cafeeira e regime político oligárquico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 6/7, p. 187-200, 1996.

\_\_\_\_\_. As elites políticas: questões de teoria e método. Curitiba: Ibplex. (2009).

PINHEIRO, M. C. B. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social, à luz da Constituição mexicana de 1917. Brasília. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 169, jan./mar. 2006.

PITKIN, H.. **The Concept of Representation**. Londres: University of California Press, 1967.

POMPEIA, C.; **Formação Política do Agronegócio**, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2018.

RESENDE, C. O Sistema **Comissional e a Atuação de Interesses Organizados**: Acesso e Influência na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018.

RIBEIRO, P. F. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**., São Paulo, v. 29, n. 85, p. 179-193, jun. 2014.

RICCI, P. & LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 19(55), pp. 107-29. 2004.

RODRIGUES, R. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. **Consultoria Legislativa**, Câmara dos Deputados, 2000.

ROUSSEAU, J.J. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo Editora Martin Claret, 2003.

SAID, F. P. **A atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária na votação da nova lei florestal brasileira: onde está o partido político?** Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SAUER, S.; LEITE, A. Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, p. 14-40, 2017.

SALISBURY, R. Interest groups. In: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Orgs.). **Handbook of political science**. v. 4. Ed. Addison-Wesley Publishing Company, 1977.

SANTOS, L. de L. **Políticas públicas de reforma agrária e segurança alimentar: análise comparativa dos agricultores familiares no território rural Vale do Rio Vermelho - GO**. 2011. 123f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) –Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

SANTOS, M. L; CUNHA, L. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Texto para discussão n. 2141. Brasília, DF: IPEA, outubro de 2015b.

SANTOS, C. C. S. dos, SANTOS, L. de S. dos. **A Nova Imprensa: como os veículos baianos de comunicação realizaram a cobertura do Estado Novo**, Salvador, Bahia, FSBA, 2007.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, J. A. da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, 2010.

SILVA, José Afonso da; Estrutura e funcionamento do poder legislativo. **Revista de informação legislativa - RIL**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul. /set. 2010.

SILVA, M.P.da. **Padre Josimo Moraes Tavares e a atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) nos conflitos agrários do Araguaia-Tocantins (1970 – 1986)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Goiânia: UFG, 2011.

SILVA, J. A. da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda>

SILVA, L. O.. **Terras devolutas e latifúndio**. Efeitos da Lei de 1850. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SILVA, G. T. R. **Impacto das frentes parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a presidência do Partido dos Trabalhadores (52ª a 54ª legislatura)**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, R.; ARAÚJO, S., Representações Políticas Alternativas no Congresso Nacional: uma Proposta Conceitual para Compreender as Frentes Parlamentares. **Revista Direito Público** 16, pp. 232-256. 2019.

SIMAO, J. L. A.; RODOVALHO, T. Estado na promoção da igualdade material: a constitucionalidade das cotas raciais como critério para ingresso no ensino superior - ADPF 186/DF. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, p. 131-144, 2014.

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

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, M. R. **Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista ‘Júlio de Mesquita Filho’, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2007.

SOUZA, A. S. P. ; MENEGUIN, F. B. O Decreto Legislativo e o Controle da Atividade Normativa do Poder Executivo. **Revista de Gestão, Economia e Negócios**, Brasília, vol. 1, n 1, p. 73-103, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/redap/article/download/5436/2152>. Acesso em: 22 jul. 2021.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, Frank (orgs.) **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge Univ., 1992.  
STRECK, L. L.; BOLZAN DE MORAIS, J. L. **Ciência política e Teoria Geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STRECK, L. L. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 358.

TALASKA, A. **Ainda existem latifúndios no Brasil? Uma análise do espaço agrário brasileiro**. Santa Cruz do Sul: EDUNSC. 2016.

TAUK, Caroline Somesom. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 56,

n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p.201](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p.201).

TEIXEIRA, Gerson. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**, edição especial, p. 61-68, jun. 2013.

THELEN, K.; STEINMO, S... Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (orgs.) **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge Univ., 1992.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo, Editora EDUSP, 1996.  
TRUMAN, D.B. **The Governmental Process**. New York: Knopf, 1951. P. 544.

TSEBELIS, G. Processos decisórios em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 34, 1997.

VARES, S. F.. A Dominação na República Velha: Uma Análise Sobre os Fundamentos Políticos do Sistema Oligárquico e os Impactos da Revolução de 1930. **História: Debates e Tendências**, v. 11, p. 121-139, 2012.

URBINATI, N. **Representative Democracy: Principles & Genealogy**. Chicago: The University Press. 2006.

VASCONCELOS, K.E. L.; SCHMALLER, V. P. V. ; SILVA, M. C. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Revista Katálysis (Impresso)**, v. 16, p. 82-90, 2013.

VILPOUX, Olivier F.; OLIVEIRA, Eule José de. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. **Rev. econ. contemp.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 85-111, 2010.

WHATELY, G. V. **Financiamento Eleitoral e Projetos de Lei: um estudo da atuação dos deputados federais do Rio Grande do Norte de 2003 a 2014**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal, 2016.

WOOTTON, G. **Grupos de interesse: Grupos de pressão e lobbying**. Trad. Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do congresso NACIONAL. **E-Legis - Revista Eletrônica Do Programa De Pós-Graduação Da Câmara Dos Deputados**, 12(12), 122–136. 2013.

## APÊNDICE

**ORGANIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES À PARTIR DE LEVANTAMENTO INICIAL DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE VERSAM SOBRE POLÍTICA FUNDIÁRIA BRASIL DE 2008 A 2018 NO SITE DA REDE DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA E JURÍDICA (LEXML BRASIL) E DETALHAMENTO SOBRE AUTORIA E SITUAÇÃO DA PROPOSTAS OBTIDO NOS SITES DAS CASAS LEGISLATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL: CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL ATUALIZADA EM FEVEREIRO/2020**

**POLÍTICA FUNDIÁRIA – TERMO DE PESQUISA: “REFORMA AGRÁRIA”**

1	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PEC 254/2008
Data	07/05/08
Ementa	Altera o art. 185, inciso II e parágrafo único da Constituição Federal para que o princípio da função social da propriedade oriente a desapropriação para fins de reforma agrária.
Autoria	Valadares Filho - PSB/SE
Situação	Arquivada
2	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 2960/2008
Data	05/03/08
Ementa	Dispõe sobre a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural com recursos do Fundo de Terras e Reforma Agrária, criado pela Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, contratadas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e dá outras providências.

Autoria	Sandra Rosado - PSB/RN
Situação	Arquivada
3	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 3611/2008
Data	24/06/08
Ementa	Fixa prazo para o fornecimento, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR.
Autoria	Homero Pereira - PR/MT
Situação	Arquivada
4	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 4186/2008
Data	29/10/08
Ementa	Dispõe sobre a proibição do pagamento, pela União, de verba compensatória nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária e revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.
Autoria	Adão Pretto - PT/RS, Beto Faro - PT/PA
Situação	Arquivada
5	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PEC 361/2009
Data	06/05/09
Ementa	Altera os arts. 30, 157 e 184 da Constituição Federal, estendendo competências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, visando o aprimoramento da política nacional de reforma agrária, e dá outras providências.
Autoria	Raul Jungmann - PPS/PE
Situação	Arquivada
6	



Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 5680/2009
Data	04/08/09
Ementa	Dispõe sobre a reserva legal em assentamentos urbanos e em assentamentos da reforma agrária.
Autoria	Dr. Talmir - PV/SP
Situação	Arquivada
7	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 5887/2009
Data	26/08/09
Ementa	Submete ao Congresso Nacional as desapropriações por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis rurais.
Autoria	Valdir Colatto - PMDB/SC
Situação	Arquivada
8	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 6254/2009
Data	20/10/09
Ementa	Dispõe sobre as condições de liquidação das dívidas dos beneficiários do programa de reforma agrária junto ao Crédito Instalação aos assentados, e dá outras providências.
Autoria	Beto Faro - PT/PA
Situação	Arquivada
9	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 6480/2009
Data	24/11/09
Ementa	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais e a disponibilização do cadastro da Reforma Agrária na Rede Mundial de Computadores - Internet, altera o Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de documento

	público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, e dá outras providências.
Autoria	Moreira Mendes - PPS/RO
Situação	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)
10	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 6975/2010
Data	16/03/10
Ementa	Altera o art. 17, de Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 para disciplinar os créditos de instalação no âmbito do programa de reforma agrária, e dá outras providências.
Autoria	Beto Faro - PT/PA
Situação	Apensado ao PL 6254/2009
11	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PEC 65/2011
Data	09/08/11
Ementa	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal, para prever a expropriação das propriedades rurais onde for promovida a caça ilegal e sua destinação para a reforma agrária.
Autoria	Roberto de Lucena - PV/SP
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
12	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 940/2011
Data	06/04/11
Ementa	Dispõe sobre a proibição do pagamento, pela União, de verba compensatória nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária e revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.

Autoria	Luci Choinacki – PT/SC, Marcon – PT/RS, Valmir Assunção - PT/BA
Situação	Retirado pelo autor
13	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PLP 1/2011
Data	03/02/11
Ementa	Inclui e altera dispositivos da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que "Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária".
Autoria	Assis do Couto - PT/PR
Situação	Arquivada
14	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 467/2011 ]
	[ PLS 467/2011 ]
Data	2011
Ementa	Extingue a Contribuição para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970.
Autoria	Ataídes Oliveira – PSDB/TO
Situação	Arquivada
15	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 310/2012 ]
	[ PLS 310/2012 ]
Data	2012
Ementa	Dá nova redação ao art. 15-A e acrescenta-se § 2º ao art. 34, ambos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para dispor sobre a fixação dos juros compensatórios devidos em decorrência das desapropriações por necessidade ou utilidade pública e interesse

	social, inclusive para fins de reforma agrária, bem como dispor sobre a indenização de área não registrada nas desapropriações por utilidade pública.
Autoria	Senador Pedro Taques – PDT/MT
Situação	Arquivada
16	
Casa iniciadora	Congresso Nacional
Título	MPV 619/2013
	[ MPV 619/2013 ]
Data	07/06/13
Ementa	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1942 - Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, e 12.512, de 14 de outubro de 2011; dispõe sobre os contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; autoriza a inclusão de despesas acessórias relativas à aquisição de imóvel rural nos financiamentos de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 12.546, de 14 de setembro de 2011; autoriza a União a conceder subvenção econômica, referente à safra 2011/2012, para

	<p>produtores independentes de cana-de-açúcar que desenvolvem suas atividades no Estado do Rio de Janeiro; altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; institui o Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área da Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde - PROSUS; dispõe sobre a utilização pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos registros de preços realizados pelo Ministério da Saúde; autoriza a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a conceder o uso de bens públicos imobiliários dominicais, mediante emissão de Certificado de Direito de Uso de Bem Público Imobiliário - CEDUPI; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; dispõe sobre as dívidas originárias de perdas constatadas nas armazenagens de produtos vinculados à Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e Estoques Reguladores do Governo Federal, depositados em armazéns de terceiros, anteriores a 31 de dezembro de 2011; altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002; autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; dispõe sobre o repasse pelas entidades privadas filantrópicas e entidades sem fins lucrativos às suas mantenedoras de recursos financeiros recebidos dos entes públicos; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 12.087, de 11 de novembro de 2009, e 10.260, de 12 de julho de 2001; e dá outras providências.</p>
Autoria	Poder Executivo

Situação	Transformada na Lei Ordinária 12873/2013
17	
Casa iniciadora	Congresso Nacional
Título	MPV 636/2013
	[ MPV 636/2013 > VET 18/2014 : LEI-13001-2014- 06-20 ]
Data	27/12/13
Ementa	Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências. NOVA EMENTA: Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; 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.
Autoria	Poder Executivo
Situação	Transformada na Lei Ordinária 13001/2014
18	
Casa iniciadora	Congresso Nacional
Título	MPV 637/2013
	[ MPV 637/2013 : LEI-12969- 2014-05-07 ]
Data	27/12/13
Ementa	Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências.

Autoria	Transformada na Lei Ordinária 12969 de 2014
19	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 6001/2013
Data	17/07/13
Ementa	Estabelece a equiparação entre o agricultor familiar e o empreendedor familiar rural com os assentados do Programa Nacional da Reforma Agrária em matéria de benefícios, programas e serviços.
Autoria	Dr. Jorge Silva - PDT/ES , Sergio Vidigal - PDT/ES
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)
20	
Casa iniciadora	Congresso Nacional
Título	PLV 25/2013 MPV61913 => MPV 619/2013
Data	24/09/13

Ementa	<p>Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1942 - Consolidação das Leis do Trabalho, a Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007, a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, dispõe sobre os contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, autoriza a inclusão de despesas acessórias relativas à aquisição de imóvel rural nos financiamentos de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, altera o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, a Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, a Lei nº 12.546, de 14 de setembro de 2011, autoriza a União a equalizar parte do custo de produção referente à safra 2011/2012 das unidades industriais produtora de etanol que desenvolvam suas atividades no Estado do Rio de Janeiro, e a conceder subvenção econômica, referente à safra 2011/12, para produtores independentes de cana-de-açúcar que desenvolvem suas atividades no Estado do Rio de Janeiro, altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, institui o Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que atuam na área da saúde e que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde - Prosus, dispõe sobre a utilização, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos registros de preços realizados pelo Ministério da Saúde, autoriza a</p>
--------	--



	<p>União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a conceder o uso de bens públicos imobiliários dominicais, mediante emissão de Certificado de Direito de Uso de Bem Público Imobiliário - CEDUPI, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, dispõe sobre as dívidas originárias de perdas constatadas nas armazenagens de produtos vinculados à Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e Estoques Reguladores do Governo Federal, depositados em armazéns de terceiros, anteriores a 31 de dezembro de 2011, altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoonosológica, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente, altera a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, dispõe sobre o repasse, pelas entidades privadas filantrópicas e entidades sem fins lucrativos, às suas mantenedoras, recursos financeiros recebidos dos entes públicos, altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, a Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e dá outras providências.</p>
Autoria	Comissão Mista da MPV 619/2013
Situação	Aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão
21	
Casa iniciadora	Senado Federal
Casa revisora	Câmara dos Deputados
Título	PL 3637/2015
	[ PLS 388/2014 > PL 3637/2015 ]
Data	2014

Ementa	Altera a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para suprimir a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no parcelamento do solo urbano.
Autoria	Acir Gurgacz – PDT/RO
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – Câmara dos Deputados
22	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 7964/2014
Data	03/09/14
Ementa	Modifica a Lei 4.595, de 1964, para determinar que as instituições financeiras informem ao Banco Central do Brasil e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA os imóveis rurais adquiridos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução
Autoria	Valmir Assunção - PT/BA , Marcon , João Daniel - PT/SE
Situação	Arquivada
23	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 8212/2014
Data	09/12/14
Ementa	Acrescenta o inciso VI e altera o § 2º do art. 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que "dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal".
Autoria	André de Paula - PSD/PE
Situação	Apensado ao PL 6480/2009
24	
Casa iniciadora	Congresso Nacional

Título	PLV 11/2014 MPV63613 => MPV 636/2013
Data	15/05/14
Ementa	Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências.
Autoria	Comissão Mista da MPV 636/2013
Situação	Transformada na Lei Ordinária 13001/2014
25	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 90/2014 ]
	[ PLS 90/2014 ]
Data	2014
Ementa	Declara de interesse social, para fins de desapropriação destinada à reforma agrária, as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem, açudagem, e outras espécies de melhoramentos, que não estejam cumprindo sua função social, e dá outras providências.
Autoria	Senador Roberto Requião (MDB/PR), Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), Senador Pedro Simon (MDB/RS) e outros
Situação	Arquivada
26	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 184/2015
Data	27/08/15
Ementa	Susta a aplicação da Instrução Normativa Nº 83, de 30 de Julho de 2015, do Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária - INCRA.
Autoria	Valdir Colatto - PMDB/SC
Situação	Arquivada

27	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 240/2015
Data	13/10/15
Ementa	Susta os efeitos da Portaria nº 531, de 5 de outubro de 2015, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - que "declara como terras da Comunidade Remanescente de Quilombo Mormaça", a área situada no Município de Sertão, Estado do Rio Grande do Sul."
Autoria	Luis Carlos Heinze - PP/RS
Situação	Arquivada
28	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 124/2015
Data	03/02/15
Ementa	Altera o art. 49 da Lei. 8171/1991, com o objetivo de incluir como beneficiários de crédito rural as comunidades quilombolas ribeirinhas e quebradoras de coco babaçu, atingidas por barragens e assentados da reforma agrária.
Autoria	Benedita da Silva - PT/RJ
Situação	Retirado pelo autor
29	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 2899/2015
Data	03/09/15
Ementa	Equipara o agricultor familiar ao assentado da reforma agrária para os fins que especifica.
Autoria	Silas Brasileiro - PMDB/MG
Situação	Arquivada
30	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados

Título	PL 302/2015
Data	10/02/15
Ementa	Modifica a Lei 4.595, de 1964, para determinar que as instituições financeiras informem ao Banco Central do Brasil e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA os imóveis rurais adquiridos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução.
Autoria	Valmir Assunção - PT/BA , Marcon , João Daniel - PT/SE
Situação	Apensado ao PL 7535/2010
31	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 309/2015
Data	10/02/15
Ementa	Dispõe sobre anistia a parcelas de dívidas originárias de operações de crédito contratadas ao amparo do PRONAF ou do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.
Autoria	Kaio Maniçoba - PHS/PE
Situação	Arquivada
32	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 861/2015
Data	20/03/15
Ementa	Dispõe sobre que os de recursos públicos repatriados serão destinados ao investimento em Assentamentos da Reforma Agrária e Comunidades Tradicionais.
Autoria	João Daniel - PT/SE
Situação	Apensado ao PL 382/2015
33	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 634/2015 ]
	[ PLS 634/2015 ]

Data	2015
Ementa	Altera a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, para tipificar criminalmente a invasão, com intuito de ocupação, de terras do Distrito Federal ou de terras de entidades distritais, destinadas à reforma agrária.
Autoria	Jorge Viana - PT/AC
Situação	Arquivada
34	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 734/2015 ]
	[ PLS 734/2015 ]
Data	2015
Ementa	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, para tratar da medição e demarcação de lotes distribuídos para fins de reforma agrária e para ampliar a gratuidade da alienação desses imóveis cujas áreas não ultrapassem dois módulos fiscais.
Autoria	Wellington Fagundes (PL/MT)
Situação	Prejudicada – Arquivo
35	
Casa iniciadora	Congresso Nacional
Título	MPV 759/2016
	[ MPV 759/2016 > VET 23/2017 : LEI-13465-2017-07-11 ]. Regularização fundiária
Data	23/12/16

Ementa	<p>Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012; a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.</p>
Autoria	Poder Executivo
Situação	Transformada na Lei Ordinária 13465/2017
36	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 356/2016
Data	04/05/16
Ementa	<p>Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Tingui, situado no Município de Quixeramobim, Estado do Ceará".</p>

Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
37	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 357/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Macacos, Boi Preto, Pereiros, Pimenta e Logradouro, situado no Município de Sousa, Estado da Paraíba".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
38	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 358/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Trapiá/Sítio Trapiá, situado nos Municípios de Canindé e Itatira, Estado do Ceará
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Arquivada
39	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 359/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Curitiba, situado no Município de Iramaia, Estado da Bahia
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS



Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
40	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 361/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda São João, situado no Município de Nova Alvorada do Sul, Estado do Mato Grosso do Sul
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
41	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 362/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Complexo Nascimento, situado no Município de Japoatã, Estado de Sergipe
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
42	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 363/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Lagoa dos Bois/Tunisia, situado no Município de Quixeramobim, Estado do Ceará
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS

Situação	Arquivada
43	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 364/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Marfim e Maratoan, situado no Município de Lago Verde, Estado do Maranhão".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
44	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 365/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Areia Branca/Futuro, situado no Município de Açú, Estado do Rio Grande do Norte".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
45	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 367/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Bela Vista, situado no Município de Jacundá, Estado do Pará".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS

Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
46	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 368/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Conceição ou Impertinente, situado no Município de Fazenda Nova, Estado de Goiás".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
47	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 369/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Vera Cruz/Primavera, situado no Município de Carmolândia, Estado de Tocantins".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
48	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 370/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Caldeirão, Data São Gonçalo, situado no Município de Chapadinha, Estado do Maranhão".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS

Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
49	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 371/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Conjunto Serro Azul, situado no Município de Porto Seguro, Estado da Bahia".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 372/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Ambrósio ou Moreira, situado no Município de Unaí, Estado de Minas Gerais".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
50	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 373/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Malhadinha, situado nos Municípios de Flores de Goiás e de Vila Boa, Estado de Goiás".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS

Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
51	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 374/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Lagoa da Vaca, situado nos Municípios de Manari e Inajá, Estado de Pernambuco, e Mata Grande, Estado de Alagoas".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
52	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 375/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Riacho do Mato, situado no Município de São João D'Alia, Estado de Goiás".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
53	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 376/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Barra, situado no Município de Ajustina, Estado da Bahia".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS

Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
54	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 377/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Prudentina, situado no Município de Laranjal, Estado do Paraná".
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
55	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 378/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Padre Cicero/Conquista, situado no Município de Açailândia, Estado do Maranhão
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
56	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 139/2016 ]
	[ PLS 139/2016 ]
Data	2016

Ementa	Altera a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, que “institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nºs 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004, e dá outras providências”, para autorizar o desmembramento de financiamento coletivo contratado no âmbito do Fundo de Terras e Reforma Agrária – Banco da Terra.
Autoria	José Medeiros (PSD/MT)
Situação	Em relatoria - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (Secretaria de Apoio à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)
57	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 384/2016 ]
	[ PLS 384/2016 ]
Data	2016
Ementa	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, para permitir ao assentado, mediante autorização do Incra, a exploração do potencial de energia eólica ou solar existente no imóvel.
Autoria	José Agripino – DEM/RN
Situação	Em pauta - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (Secretaria de Apoio à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)
58	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados

Título	PDC 584/2017
Data	07/02/17
Ementa	Susta a aplicação dos artigos 6º, caput e § 1º; 25, § 2º; 26, § 2º e 31, todos do Decreto do 8.738, de 03 de maio de 2016, como objetivo de revogar a possibilidade de inscrição, concessão ou titulação coletiva de imóveis para a reforma agrária.
Autoria	Nilson Leitão - PSDB/MT
Situação	Arquivada
59	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 7710/2017
Data	23/05/17
Ementa	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que "Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal", para tornar passível de desapropriação a propriedade rural que utilizar defensivos agrícolas proibidos no Brasil.
Autoria	Sabino Castelo Branco - PTB/AM
Situação	Apensado ao PL 6299/2002
60	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 7780/2017
Data	01/06/17
Ementa	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para que as atividades do Incra em imóveis que se pretende destinar à reforma agrária somente sejam permitidas, em caso de disputa judicial sobre o bem, após a imissão na posse por decisão colegiada.
Autoria	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos termos que especifica



Situação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
61	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 8426/2017
Data	30/08/17
Ementa	Acrescenta parágrafo ao art. 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.
Autoria	Augusto Carvalho - SD/DF
Situação	Arquivada
62	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 9050/2017
Data	08/11/17
Ementa	Altera a Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013 - Lei Anticorrupção, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para destinar preferencialmente à reforma agrária os imóveis rurais perdidos em favor da União, em razão da prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira.
Autoria	Paulo Pimenta - PT/RS
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)
63	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PLP 455/2017
Data	05/12/17
Ementa	Altera a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, para modificar os redutores percentuais incidentes sobre as parcelas dos financiamentos ao amparo dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.
Autoria	Bohn Gass - PT/RS

Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)
64	
Casa iniciadora	Congresso Nacional
Título	PLV 12/2017 MPV75916
Data	03/05/17
Ementa	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.
Autoria	Poder Executivo
Situação	Transformada na Lei Ordinária 13465/2017
65	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 382/2017 ]
	[ PLS 382/2017 ]
Data	2017
Ementa	Dispõe sobre o registro da sentença de desapropriação em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
Autoria	Cidinho Santos - PL/MT
Situação	Trâmite – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)
66	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 965/2018
Data	07/06/18
Ementa	Susta os efeitos da resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que reduz em 82,3% o território quilombola de

	Mesquita, em Goiás, publicada em 24 de maio no Diário Oficial da União (DOU).
Autoria	Chico Alencar - PSOL/RJ
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
67	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 968/2018
Data	07/06/18
Ementa	Susta os efeitos da resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que reduz em 82,3% o território quilombola de Mesquita, em Goiás, publicada em 24 de maio no Diário Oficial da União (DOU).
Autoria	Nilto Tatto - PT/SP
Situação	Apensado ao PDC 965/2018
68	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 972/2018
Data	13/06/18
Ementa	Susta parcialmente o Decreto nº 275, de 29 de outubro de 1991 que homologa a demarcação da Área Indígena Uru-Eu-Wau-Wau, no Estado de Rondônia, para excluir parcela menor abrangida pelo Projeto de Assentamento Nova Floresta, município de Governador Jorge Teixeira, oriunda de área sobreposta em virtude de prévia desapropriação para fins de reforma agrária devidamente autorizada pelo INCRA
Autoria	Lindomar Garçon - PRB/RO
Situação	Apensado ao PDC 348/2016
69	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 9795/2018
Data	14/03/18

Ementa	Altera a Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013 - Lei Anticorrupção, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para destinar preferencialmente à reforma agrária os imóveis rurais perdidos em favor da União, em razão da prática do crime de corrupção.
Autoria	Paulo Pimenta - PT/RS
Situação	Apensado ao PL 9050/2017
70	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PLP 498/2018
Data	18/04/18
Ementa	Altera a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, para modificar os redutores percentuais incidentes sobre as parcelas dos financiamentos ao amparo dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.
Autoria	Afonso Florence - PT/BA
Situação	Apensado ao PLP 455/2017
<b>POLÍTICA FUNDIÁRIA – TERMOS DE PESQUISA: “DEMARCAÇÃO” ; “INDÍGENA”; “TERRAS”; “INDÍGENAS”.</b>	
1	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 6818/2013
Data	25/11/13
Ementa	Dispõe sobre a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.
Autoria	Geraldo Simões - PT/BA
Situação	Apensado ao PL 490/2007
2	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados

Título	PL 1216/2015
Data	22/04/15
Ementa	Regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal, dispõe sobre o procedimento de demarcação de terras indígena e revoga o Decreto nº 1.775/1996.
Autoria	Covatti Filho - PP/RS
Situação	Apensado ao PL 6818/2013
3	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 1218/2015
Data	22/04/15
Ementa	Regulamenta o artigo 231 da Constituição Federal e o artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe sobre demarcações de terras indígenas.
Autoria	Professor Victório Galli - PSC/MT
Situação	Apensado ao PL 6818/2013
4	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 348/2016
Data	03/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 29 de abril de 2016, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Piaçaguera, localizada no Município de Peruíbe, Estado de São Paulo
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Aguardando Criação de Comissão Temporária pela MESA
5	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2013 ]
	[ PEC 45/2013 ]
Data	2013

Ementa	Altera o artigo 231 da Constituição Federal, para vedar a demarcação de terras indígenas em áreas invadidas.
Autoria	Senadora Kátia Abreu (PSD/TO), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), Senador Alvaro Dias (PSDB/PR), Senador Antonio Carlos Rodrigues (PL/SP), Senador Blairo Maggi (PL/MT), Senador Casildo Maldaner (MDB/SC), Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), Senador Cícero Lucena (PSDB/PB), Senador Clésio Andrade (MDB/MG), Senador Cyro Miranda (PSDB/GO), Senador Eunício Oliveira (MDB/CE), Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), Senador Francisco Dornelles (PP/RJ), Senador Ivo Cassol (PP/RO), Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), Senador João Vicente Claudino (PTB/PI), Senador José Agripino (DEM/RN), Senador Luiz Henrique (MDB/SC), Senador Mário Couto (PSDB/PA), Senador Paulo Bauer (PSDB/SC), Senador Ricardo Ferraço (MDB/ES), Senador Romero Jucá (MDB/RR), Senador Ruben Figueiró (PSDB/MS), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Valdir Raupp (MDB/RO), Senador Waldemir Moka (MDB/MS), Senador Zeze Perrella (PDT/MG) e outros
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)
6	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 4891/2009
Data	24/03/09
Ementa	Dispõe sobre a revisão de demarcações de terras indígenas a que se refere o art. 231 da Constituição Federal.

Autoria	Roberto Magalhães - DEM/PE
Situação	Retirado pelo Autor
7	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2018 ]
	[ PEC 15/2018 ]
Data	2018
Ementa	Dá nova redação ao art. 231, da constituição Federal e acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer critérios de indenização resultante da demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas.
Autoria	Senador Romero Jucá (MDB/RR), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senador Airton Sandoval (MDB/SP), Senadora Ana Amélia (PP/RS), Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), Senador Dalirio Beber (PSDB/SC), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Edison Lobão (MDB/MA), Senador Eduardo Braga (MDB/AM), Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), Senador Givago Tenório (PP/AL), Senador Hélio José (PROS/DF), Senador José Agripino (DEM/RN), Senador José Amauri (PODEMOS/PI), Senador José Medeiros (PODEMOS/MT), Senador Magno Malta (PL/ES), Senadora Marta Suplicy (MDB/SP), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Pedro Chaves (REPUBLICANOS/MS), Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Valdir Raupp (MDB/RO), Senador Waldemir Moka (MDB/MS), Senador Wilder Morais (DEM/GO), Senador Lasier Martins (PSD/RS)
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de

	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
8	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 635/2017
Data	26/04/17
Ementa	Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará
Autoria	Josué Bengtson - PTB/PA
Situação	Arquivada
9	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 636/2017
Data	26/04/17
Ementa	Susta a aplicação do Decreto de 24 de abril de 2013, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Kayabi, localizada nos Municípios de Apiacás, no Estado de Mato Grosso, e Jacareacanga, no Estado do Pará.
Autoria	Nilson Leitão - PSDB/MT
Situação	Arquivada
10	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 350/2016
Data	03/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 29 de abril de 2016, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Pequizal do Naruvôtu, localizada nos Municípios de Canarana e Gaúcha do Norte, Estado do Mato Grosso
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Apensado ao PDC 348/2016
11	



Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 354/2016
Data	04/05/16
Ementa	Susta o "Decreto de 04 de abril de 2016, que Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Cachoeira Seca, localizada nos Municípios de Altamira, Placas e Uruará, Estado do Pará
Autoria	Jerônimo Goergen - PP/RS
Situação	Apensado ao PDC 348/2016
12	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PLP 316/2013
Data	22/08/13
Ementa	Regulamenta o § 6º do art. 231, da Constituição Federal de 1988 definindo hipótese de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas.
Autoria	Marco Maia - PT/RS
Situação	Apensado ao PLP 260/1990
13	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 1259/2013
Data	04/09/13
Ementa	Susta o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.
Autoria	Luis Carlos Heinze - PP/RS
Situação	Apensado ao PDC 1346/2008
14	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 972/2018
Data	13/06/18

EMENTA	Susta parcialmente o Decreto nº 275, de 29 de outubro de 1991 que homologa a demarcação da Área Indígena Uru-Eu-Wau-Wau, no Estado de Rondônia, para excluir parcela menor abrangida pelo Projeto de Assentamento Nova Floresta, município de Governador Jorge Teixeira, oriunda de área sobreposta em virtude de prévia desapropriação para fins de reforma agrária devidamente autorizada pelo INCRA
Autoria	Lindomar Garçon - PRB/RO
Situação	Apensado ao PDC 348/2016
15	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 1093/2018
Data	28/11/18
EMENTA	Revoga parcialmente o Decreto nº 275, de 29 de outubro de 1991 que homologa a demarcação da Área Indígena Uru-Eu-Wau-Wau, no Estado de Rondônia, para desmembrar parcela menor abrangida pelo Projeto de Assentamento Nova Floresta, município de Governador Jorge Teixeira, oriunda de área sobreposta em virtude de prévia desapropriação para fins de reforma agrária devidamente autorizada pelo INCRA.
Autoria	Marcos Rogério - DEM/RO
Situação	Apensado ao PDC 972/2018
16	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 510/2008
Data	10/04/08
EMENTA	Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 11 de dezembro de 1998, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Maraiwatsede, localizada nos Municípios de Alto Boa Vista e São Félix do Araguaia, no Estado do Mato Grosso.
Autoria	Homero Pereira - PR/MT
Situação	Arquivada

17	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 417/2011 ]
	[ PLS 417/2011 ]
Data	2011
Ementa	Altera o art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, para estabelecer que a demarcação de terras indígenas somente será realizada após a realização de trabalhos técnicos que atestem o efetivo caráter indígena da comunidade interessada.
Autoria	Paulo Bauer – PSDB/SC
Situação	Arquivada
18	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 217/2010 ]
	[ PLS 217/2010 ]
Data	2010
Ementa	Dispõe sobre a demarcação de terras indígenas e revoga o § 2º do art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de setembro de 1973 (Estatuto do Índio), e o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996.
Autoria	Augusto Botelho – PT/RR
Situação	Arquivada
19	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 511/2009 ]
	[ PDS 511/2009 ]
Data	2009
Ementa	Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação

	administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.
Autoria	Flexa Ribeiro (PSDB/PA)
Situação	Arquivada
20	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 62/2011
Data	03/05/11
Ementa	Susta o processo nº 08620.0073/2010 da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em conformidade com o § 7º do art. 2º do Decreto nº 1.775, de 1996, do Ministério da Justiça, que cria homologa a demarcação de terra indígena Apiaká do Pontal e Isolados.
Autoria	Neri Geller - PP/MT
Situação	Arquivada
21	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PLP 227/2012
Data	29/11/12
Ementa	Regulamenta o § 6º do art. 231, da Constituição Federal de 1988 definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas.
Autoria	Homero Pereira - PSD/MT , Reinaldo Azambuja - PSDB/MS , Carlos Magno - PP/RO e outros
Situação	Apensado ao PLP 260/1990
22	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PDC 480/2008
Data	05/03/08
Ementa	Susta os efeitos da Portaria nº 1.128 de 13 de agosto de 2003, do Ministério da Justiça, que homologa a demarcação da Terra Indígena Ibirama La-Klanô ou Duque de Caxias, nos Municípios de Vitor Meireles, José Boiteux, Itaiópolis e Doutor Pedrinho, Estado de Santa Catarina.

Autoria	Valdir Colatto - PMDB/SC
Situação	Arquivada

**POLÍTICA FUNDIÁRIA – TERMOS DE PESQUISA: “TERRAS”;  
“QUILOMBOS”; “REMANESCENTES”**

1	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 3654/2008
Data	02/07/08
Ementa	Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando.
Autoria	Valdir Colatto - PMDB/SC
Situação	Arquivada
2	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 1836/2011
Data	12/07/11
Ementa	Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando.
Autoria	Valdir Colatto - PMDB/SC
Situação	Arquivada
3	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Proposta de Emenda à Constituição nº 92/2011 ]
	[ PEC 92/2011 ]
Data	2011

Ementa	Altera a redação do inciso II do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, para reduzir, em cinco anos, a idade exigida para aposentadoria dos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras e dá outras providências.
Autoria	Vicentinho Alves (PR/TO) e outros
Situação	Arquivada
4	
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados
Título	PL 3452/2012
Data	14/03/12
Ementa	Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
Autoria	Vicentinho - PT/SP
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
5	
Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Projeto de Lei do Senado nº 418/2012 ]
	[ PLS 418/2012 ]
Data	2012
Ementa	Altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, para inserir capítulo sobre o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.
Autoria	Paulo Paim (PT/RS)
Situação	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
6	

Casa iniciadora	Senado Federal
Título	[ Proposta de Emenda à Constituição nº 12/2016 ]
	[ PEC 12/2016 ]
Data	2016
Ementa	Possibilita a indenização dos detentores de títulos de domínio regularmente expedidos pelo Poder Público incidentes sobre terras indígenas e de remanescentes de quilombos.
Autoria	Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Alvaro Dias (PV/PR), Senadora Ana Amélia (PP/RS), Senadora Ângela Portela (PT/RR), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Senador Blairo Maggi (PL/MT), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Donizeti Nogueira (PT/TO), Senador Hélio José (MDB/DF), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Ivo Cassol (PP/RO), Senador João Capiberibe (PSB/AP), Senador José Medeiros (S/Partido/MT), Senador Lindbergh Farias (PT/RJ), Senador Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Raimundo Lira (MDB/PB), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senador Reguffe (S/Partido/DF), Senador Roberto Rocha (PSB/MA), Senadora Rose de Freitas (MDB/ES), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Valdir Raupp (MDB/RO), Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Senador Waldemir Moka (MDB/MS) e outros
Situação	Pronta para pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)
7	
Autoridade	Câmara dos Deputados
Título	PL 10782/2018
Data	04/09/18

Ementa	Altera o art. 1.048 do Código de Processo Civil para garantir prioridade na tramitação dos processos que envolvam a demarcação de terras indígenas e a titulação de propriedade a comunidades remanescentes de quilombos.
Autoria	Erika Kokay - PT/DF
Situação	Pronta para Pauta na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).