

## Três décadas depois: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o debate (inconcluso) da reforma agrária no Brasil

### Thirty years later: Brazilian 1987 Constitutional Assembly and the debate of agrarian reform

*Gretha Leite Maia(1); Leticia Fernandes de Oliveira(2)*

1 Professora adjunta da Universidade Federal do Ceará – UFC. Doutora e Mestre em Direito pela UFC.

E-mail: grethaleitemaia@gmail.com

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/FUNCAP.

E-mail: leticia.fernandes92@hotmail.com

**Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 2, p. 41-61, Mai.-Ago. 2017 - ISSN 2238-0604

[Recebido: Maio 03, 2016; Aprovado: Ago. 01, 2017]

DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n2p41-61>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui!](#) / [click here!](#)

## Resumo

O artigo objetiva analisar a Assembleia Nacional Constituinte na perspectiva das discussões sobre a reforma agrária no Brasil. Trata-se de um estudo histórico da formação de uma compreensão sobre o direito de propriedade e os reflexos dessa compreensão na estrutura política e jurídica do Brasil. Identifica como cada Constituinte brasileira se posicionou diante da questão agrária. Analisa as discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 nas comissões temáticas em que foi discutida a reforma agrária. Constitui-se como um estudo crítico do constitucionalismo brasileiro e aponta os limites da Constituição de 1988 no tocante à questão agrária. Utiliza o método histórico e analítico, com pesquisa bibliográfica e documental. Conclui pelo retrocesso da Constituição de 1988 no tocante às possíveis alterações da estrutura fundiária brasileira, em razão do modelo de desapropriação para fins de reforma agrária que se inscreveu na Constituição de 1988, a partir da crítica ao funcionamento e deliberações da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

**Palavras-chave:** Direito de propriedade. Reforma agrária. Constituinte.

## Abstract

The article aims to analyze the discussion of Agrarian Reform in the Brazilian 1987 Constitutional Assembly. This is a historical study about the understanding of the right of ownership and the consequences of this understanding in the political and legal structure in Brazil. It identifies how each Brazilian Constitutional Assembly discussed the Agrarian Reform. It also analyzes all thematic committees regarding Agrarian Reform that were discussed in the 1987 Constitutional Assembly. The article is a critical study of Brazilian 1988 Constitution and it is a historical and documentary research. It concludes that the Brazilian 1988 Constitution still kept the same agrarian structure and contributed very little to change the legal provision of land expropriation that Agrarian Reform required.

**Keywords:** Right of ownership. Agrarian reform. Constitutional Assembly.

## 1 Introdução

A questão agrária no Brasil deve ser tratada como objeto de estudos e análises permanentes. Ao lado da questão do trabalho escravo, os modos de apropriação e uso das terras constituíram-se como um dos pilares de sustentação de um modelo econômico e social brasileiros. Esses modelos, por sua vez, foram configurados por meio de um tratamento jurídico que perdurou por séculos e estabeleceu traços definitivos na sociedade brasileira. O objetivo desta pesquisa foi repassar as discussões sediadas na Assembleia Nacional Constituinte - ANC de 1987, por ocasião da passagem de três décadas de sua realização, para desvelar a condição simultaneamente ancestral e atual da questão agrária no Brasil. Entendeu-se que os debates da ANC seriam um recorte ideal para identificar este paradoxo que confere a qualidade de novo e antigo ao debate inconcluso da reforma agrária no Brasil.

É possível afirmar que desde os tempos do “descobrimento” houve uma preocupação em viabilizar o modo de exploração das riquezas do Novo Mundo por meio de mecanismos jurídicos. Desde então, as formas de apropriação de terras são amplamente discutidas. A definição do modelo colonial, o tratamento jurídico da propriedade fundiária depois de reconhecida a soberania do Estado brasileiro (regulamentada pela Lei de Terras de 1850) e a discussão de uma reforma agrária quando do processo de emancipação da mão-de-obra escrava demonstram o reconhecimento de que o modelo agrário tem importância fundamental. Em termos constitucionais, a questão se inscreve com a designação de “Reforma Agrária” desde Emenda Constitucional nº 10/64, à Constituição de 1946. Após mover debates por dois séculos, a questão agrária desembocou na Assembleia Nacional Constituinte - ANC, de 1987, explicitando dissidências significativas para a compreensão da sociedade brasileira e suas fraturas. Neste trabalho, objetiva-se investigar os debates acerca de Reforma Agrária na ANC para identificar neles as fraturas de uma sociedade dividida em razão do modelo de propriedade agrária.

A metodologia que viabilizou essa análise tem caráter historiográfico. A metodologia historiográfica mantém uma perspectiva zeetética de compreensão do Direito e suas formas, não condicionada, portanto, a dogmas, mas a premissas permanentemente questionáveis, viabilizando uma análise mais crítica. Considera-se que o direito vigente é sempre um produto, uma consequência do momento histórico em que se situa, sendo impossível sua real compreensão sem uma análise dos fatores que convergiram em sua formação. A ANC de 1987 é produto de um difícil processo de redemocratização do Brasil após vinte anos de ditadura e entender esse momento histórico é essencial para perceber seus desdobramentos. Buscando essa compreensão, foram investigados os momentos constituintes no Brasil e as discussões históricas sobre a reforma agrária para, em seguida, analisar os Anais da Constituinte, cópia fiel dos debates que a integraram.

## 2 Manifestações do Poder Constituinte no Brasil e o debate sobre a propriedade fundiária

Entender a Assembleia Nacional Constituinte - ANC de 1987 e seus aspectos referentes à política fundiária do Brasil demandam uma dupla análise que envolve os momentos constituintes no Brasil e a forma como a discussão da propriedade tem se colocado nesses momentos, em razão da longevidade desta questão no debate político e jurídico. Assim, serão inicialmente remarcados aspectos relevantes dos diversos momentos constituintes no Brasil e em seguida identificados os aspectos históricos constitutivos da questão agrária.

É preciso destacar que a perspectiva da compreensão do que seja o poder constituinte nesta pesquisa se orienta principalmente pela afirmação de que o poder constituinte é um só, expressão da soberania popular, e que não deve ser sequestrado ou apropriado por uma entidade específica, identificada como uma Assembleia Nacional Constituinte que exercita um poder constituinte originário em caráter excepcional e exclusivo. Resgatando a relação entre soberania e constituição, compreende-se que o titular do poder constituinte é também o detentor da própria soberania (BERCOVICI, 2013), e, portanto, este trabalho se orienta pela perspectiva do constitucionalismo da soberania popular, conforme proposto por Maus (2010), de forma a dar operacionalidade constante à soberania popular. Tal compreensão, entretanto, não desautoriza o olhar histórico sobre os momentos constituintes no Brasil.

A primeira manifestação do poder constituinte no Brasil se deu em maio de 1823, quando a Assembleia Nacional Constituinte em sua estrepente formação já refletia as divergências políticas de seu tempo, e estabeleceria um traço destes momentos constituintes ao excluir de suas deliberações o problema da abolição da escravatura e o da reforma agrária. Também já é possível identificar uma característica que perseguirá os momentos constituintes no Brasil: o acúmulo de funções de constituinte e legislativo ordinário. Essa primeira ANC brasileira foi dissolvida pelo golpe de 1823 sob a promessa da convocação de uma nova Assembleia, que teve como consequência a outorga da Constituição de 1824, “oferecida e jurada por sua Majestade o Imperador”. A primeira Constituição, dentre outras criações capazes de ampliar o poder do imperador, estabelecia o quarto poder, o Moderador, a “chave de toda a organização política”.

Desde a Constituição de 1824, o direito de propriedade é garantido em toda a sua plenitude. A questão a propriedade de terras e da mão-de-obra, por sua vez, estiveram instaladas onde e sempre que a agricultura representou o setor dominante da produção, ou seja, onde a camada dirigente é formada por proprietários rurais e o patrimônio é basicamente fundiário. Cite-se Corassin (1988, p. 8), que ao analisar a reforma agrária na Roma antiga afirmou que “a questão agrária constituiu um problema sempre presente em Roma [...] atingindo seu ponto crítico na época dos Graco, cuja ação

reformadora se situa nos anos 133 e 121 aC, fazendo com que as contradições latentes na sociedade romana emergissem”. A questão agrária é especialmente apropriada para esconder e revelar as contradições de uma sociedade. No caso brasileiro, as discussões em torno da reforma agrária se iniciaram ainda no Brasil colônia.

De acordo com Jobim (1983), desde a administração de Pombal, em meados do século XVIII, se instalou um ímpeto de atualização das relações coloniais Brasil-Portugal e o reformismo iluminista se manifestou também em alguns projetos de reforma agrária. Jobim (1983) identifica pelo menos quatro propostas de reforma agrária entre os anos de 1770 e 1817 que pretendiam transformar a estrutura fundiária brasileira e incluíam temas como novas condições de plantio por meio de técnicas agrícolas e avanços da mecânica. Tal reformismo era impulsionado pela necessidade de aumentar a produtividade da terra para enfrentar a concorrência das Antilhas e de outras colônias tropicais. De acordo com Jobim (1983), esses textos são documentos fundamentais do pensamento político brasileiro de então. Escritos entre 1797 e 1801, o trabalho de Luís dos Santos Vilhena, intitulado “Lei agrária”, é uma obra de diagnóstico dos problemas brasileiros, na qual a propriedade é submetida a uma consideração política, e inclui propostas como o confisco de terras improdutivas ou mal aproveitadas e a redistribuição dessas áreas em lotes menores, admitindo maior extensão apenas nas destinadas ao pastoreio. A má distribuição fundiária também foi denunciada por Gonçalves Chaves que propôs, no início do século XIX, a desapropriação para o latifúndio improdutivo, a abolição da escravatura e o respeito à propriedade indígena.

Diante dessas constatações, tem-se que o processo de reformulação do colonialismo envolveu de maneira central a questão da propriedade fundiária. O sistema colonial tinha como um de seus fundamentos a máxima fisiocrática de que a única riqueza verdadeira provém da terra, o que se contrapunha à ideia de um livre comércio como manifestação internacional da economia de mercado, condição indispensável para o estabelecimento definitivo de um sistema econômico liberal. Portugal manteve-se fiel ao sistema colonial fisiocrata e a teoria monetarista, segundo a qual a moeda e não a terra significa riqueza, foi desacreditada em Portugal até o século XIX.

Assim, a discussão sobre a propriedade fundiária já estava plenamente instalada quando da constituinte de 1823. O que se pode inferir é que essa questão, assim como a abolição da escravidão, foi intencionalmente excluída das discussões constituintes. Essa tese se reforça pelo afastamento, por divergências com D. Pedro I, de José Bonifácio, defensor da libertação dos escravos, e também pelas dificuldades de estabilizar politicamente os primeiros anos da Regência, no qual floresce um liberalismo radical que combatia, de acordo com Costa (2015, p. 134), os privilégios dos aristocratas e reivindicava a divisão das terras propondo uma espécie de reforma agrária, recomendando ao governo que “fizesse um cadastro de terras e um inventário de bens

para acabar com o ‘disfarçado feudalismo brasileiro’, para extinguir os ‘sesmeiros aristocratas’ e impedir que o povo continuasse escravizado”.

Embora abolição do trabalho escravo e reforma agrária fossem entendidos como temas indissociáveis, o processo de emancipação da mão-de-obra escrava no decorrer do século XIX tangenciou uma repartição de terras ou reforma na estrutura fundiária. No tocante à escravidão, há um componente que também interfere no modelo agrário: o imigrante como mão-de-obra e o sonho da pequena propriedade rural que ele alimentava. De acordo com Costa (2010, p. 137), depois da abolição os libertos foram esquecidos: “a maioria tinha estado mais preocupada em libertar os brancos do fardo da escravidão do que estender aos negros os direitos de cidadania”. Ainda de acordo com Costa (2010, p. 138), poucos foram os abolicionistas que, como o engenheiro negro André Rebouças, continuaram a afirmar que a tarefa estava incompleta: “com este fim em vista, Rebouças propôs uma reforma agrária que poria fim ao latifúndio, ideia apoiada pela confederação abolicionista e incluída no programa de 1888 do Partido Liberal”. A proposta encontrou e encontra, conclui a historiadora, até hoje, feroz oposição dos grandes proprietários de terra.

Assim foi que Constituição de 1891, que inaugura a forma republicana e presidencialista de governo, embora entendesse superada a questão da abolição, excluiu de seus debates a reforma agrária. Produto de um anteprojeto feito por juristas nomeados a “Comissão dos 5” a ser enviado pelo Governo Provisório, mas votada pela “Comissão dos 21”, que compuseram uma ANC formada por deputados e senadores, ou seja, um Congresso Nacional com poderes constituintes, a Constituição de 1891 foi desafiada primeiramente pela recusa de Floriano Peixoto em realizar as eleições, instalando as primeiras crises políticas da República (BALEIRO, 2012). Quanto à questão do imigrante, Petrone (1982) afirma que a imigração e a colonização foram temas sempre presentes nos debates sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil, o que mais uma vez reforça o estranhamento da ausência dessa discussão no texto na Constituição de 1891, a mais sucinta das constituições brasileiras.

A pequena propriedade é policultora, em oposição ao latifúndio monocultor. Os imigrantes buscavam fundar colônias nas quais a procura por trabalho concorria com o sonho de conseguir um pedaço de terra. Esses imigrantes passaram a ser disputados pelos cafeicultores paulistas que pretendiam usar o imigrante para substituir o escravo, com um custo muito menor, pois que não lhe vestia, não lhe alimentava e não lhe dava moradia, e nem demandava emprego de capital na sua aquisição. Por meio de fontes históricas alternativas, como cartas, diários e relatos desses imigrantes, Petrone (1982) identifica constantemente o fascínio que a possibilidade de acesso à terra exerceu sobre o imigrante, sendo o principal motivo de sua vinda para o Brasil. A estruturação da propriedade fundiária, entretanto, foi motivo de frustração na realização deste sonho.

Essa estrutura fundiária era secular e encontrava-se bem instalada no Brasil. Considerando que durante a colônia, a atividade hegemônica, ou seja, a plantação de

cana-de-açúcar para o comércio internacional, e a sua principal atividade subsidiária, a criação de gado, definiram a rede fundiária brasileira quase com exclusivismo, a grande propriedade se impôs como padrão, determinado também pelo acesso legal à terra por meio da concessão de sesmarias. De acordo com Petrone (1982, p. 15), o legislador, “antevendo o perigo para o Estado da expansão ilimitada da grande propriedade, começou desde fins do século XVII a delimitar o tamanho das sesmarias e regular sua concessão, embora nunca imprimindo uma sistemática coerente para toda a colônia”. Assim, conforme o momento histórico e a capitania, dependendo do poder de persuasão ou da riqueza daquele que pedia a concessão de sesmarias, os tamanhos concedidos variavam, atingindo não raro áreas mais amplas do que aquelas previstas pelas leis mais generosas.

Tudo leva a crer que, apesar do interesse em ordenar o acesso à terra, grandes áreas foram apossadas à revelia das leis que regiam as concessões de sesmarias, procedimento que foi também tolerado pelo Estado português durante a colônia e durante as primeiras décadas de independência. Somente em 1850 entrará em vigor a Lei de Terras, mesmo ano do Código Comercial e da Lei Eusébio de Queiroz, que extinguiu a tráfico internacional de escravos. As pequenas propriedades, entretanto, intercaladas entre os latifúndios, não tinham legislação específica que as protegesse. A pequena propriedade passou a conviver com a grande propriedade e não concorria com ela no mercado de trabalho. Ela ocupava espaços vazios, promovendo a valorização fundiária, criando as condições desde o começo para a existência de uma camada social intermediária entre o latifundiário e o escravo, sendo mercado consumidor e diversificando a economia com a produção de gêneros para os quais a grande propriedade não se prestava. A República e a Constituição de 1891 não alterariam este cenário amorfo, alimentando a conflitualidade latente. O século XX no Brasil se volta para as reivindicações urbanas, para o nascente movimento operário e para o tenentismo. A partir dos anos 20, a ideia de fortalecer o poder da União em algumas matérias políticas se torna evidente, assim como em matérias econômicas. Essa ideia será projetada nas Constituições de 1934, 1937 e 1946 cuja constituinte se identifica por uma bancada comunista atuante. É de se questionar de que forma o aumento do poder do Estado, no Brasil, serviu para perpetuar os interesses de uma elite agrária.

Nos anos 50, os conflitos fundiários se tornam agudos, com a chegada ao campo da lógica de organização política dos movimentos urbanos de operários. A atuação das Ligas Camponesas e de Gregório Bezerra e Francisco Julião orienta a ação política em favor de uma reforma agrária reivindicada pelo homem do campo e não idealizada por representantes de um pensamento liberal, como até então tinha sido registrado. Por isso, foi no período da Ditadura Militar que a reforma agrária alçou prestígio como tema constituinte: pela impossibilidade de adiamento. A Emenda nº10/1964 garantia do pagamento das indenizações das terras desapropriadas por interesse social para fins

de reforma agrária em títulos especiais da dívida pública, considerada um avanço no sentido de tornar operável a Reforma Agrária (SILVA, 1988, p. 13). Até então, não havia possibilidade de desapropriação que não fosse por utilidade ou necessidade pública, e o máximo de proteção com a qual podia contar o pequeno agricultor era uma redução dos impostos prevista na Constituição de 1934 (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 2000).

A Constituição de 1967, assim como a de 1937, prescindiu de representação popular para legitimar-se, fundando-se na ideia de que uma revolução, por si apenas, já seria capaz de fazê-lo. Para Faoro (1982, p. 18), a mudança institucional especificava-se, desde logo, por um traço característico: o deslocamento do poder constituinte do povo (“todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”, conforme a Constituição de 1946, art. 1º) para a “revolução”, denominação que adotou o movimento para se identificar, distinguindo-se das intervenções golpistas anteriores: “a revolução vitoriosa, declarava o preâmbulo do Ato Institucional nº01, se investe no exercício do Poder Constituinte”.

Essa transferência do Poder Constituinte do povo para a Revolução, somada a uma reação à diminuição do poder do Presidente da República em 1946 (consequência dos temores oriundos dos anos de Estado Novo), determinou a possibilidade de expedição dos Atos Institucionais, consagrada em uma Assembleia Constituinte Congressual de fachada, uma vez que os membros do Congresso Nacional que não tiveram seus mandados arbitrariamente cassados eram manipulados pelo governo provisório (BONAVIDES, 1991). De forma contrastante ao período antidemocrático no qual foi formulada, a Constituição de 1967 é a primeira a tratar da Função Social da Propriedade como princípio (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 2000), e no período de sua vigência ocorreram grandes avanços para tornar possível a Reforma Agrária, como o AI nº 9, de 25 de abril de 1969, que eliminou a anterioridade à desapropriação do pagamento das indenizações das terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária, que desde 1964 já eram pagas em títulos especiais da dívida pública, além do estabelecimento de um critério para fixar uma indenização justa, garantido pelo Decreto-lei nº 544 do mesmo ano (SILVA, 1988, p. 14).

O fim da Ditadura Militar, consequência do desgaste da aliança entre as forças civis, empresariais e militares que a sustentaram, encheu o país de uma esperança. Esse será o cenário no qual se desenrolarão os trabalhos constituintes de 1987. Antes de iniciar essa análise convém ressaltar que, de acordo com Venâncio Filho (1982), era então irreversível a tendência de afirmar que a resolução dos problemas brasileiros não estava tanto atrelada a uma reforma política, mas a uma discussão de mecanismos de produção, distribuição e circulação de riquezas nos países. Para Venâncio Filho (1982), o fenômeno novo trazido pela Constituição de 67 é a expansão da regulação do setor econômico, confirmando o aumento expressivo da atividade econômica do Estado nos 21 anos que separam as Constituições de 1946 e 1967. Ao poder regulamentar do

Estado de fixar normas para serem atendidas pelos setores econômicos, em prática desde 1934, acrescenta-se o exercício da própria atividade econômica pelo Estado por meio das sociedades de economia mista e das empresas públicas, uma novidade no direito brasileiro, criadas pela EC nº 01.

Portanto, no Brasil, a constitucionalização da questão da intervenção do Estado na ordem econômica, inserida pela Constituição de 1934, reafirmada nas Constituições de 1946 e de 1967, instalava uma condição que se enfrentaria novamente na constituinte de 1987: inscrever os limites desta intervenção em um documento (estável) com a finalidade de excluir dos governos (instáveis) a definição dessa atuação. Trata-se do efeito “sequestro” identificado no início deste item. Se se pode afirmar que o capítulo da ordem econômica não é composto de normas específicas auto-executáveis, mas de normas que dão um comando para o legislador constitucional ordinário, o momento constituinte passa a adquirir um caráter de perpetuidade dos preceitos constitucionais, e, ao mesmo tempo em que protege uma conquista, também se presta a preservar do legislador ordinário possibilidades de avanços e intervenções radicais. Por isso a importância de analisar os debates da constituinte de 1987.

### **3 Os debates sobre Reforma Agrária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987**

A atual Constituição é tida como um marco no processo de redemocratização do país, identificada como a “Constituição Cidadã”. A Constituição de 1967, diante do contexto histórico de superação da Ditadura Militar, segundo Silva (1988, p. 27) tornou-se “ilegítima e cheia de entulhos autoritários, não espelhava a vontade da sociedade brasileira”. Apesar de não ter havido uma ruptura das instituições do país, parecia inequívoca a necessidade de uma nova Constituição. Dois meses após assumir a presidência da República, José Sarney, sob a pressão de várias forças organizadas da sociedade civil, propôs ao Congresso Nacional a sugestão de Emenda Constitucional nº 45/85 que convocava a instalação da ANC para quase dois anos depois, em 1º de fevereiro de 1987 (MOTA, 2010, p. 105). A proposta continha em seu art. 1º inclusive a famigerada sugestão de que o próprio Congresso Nacional, com sua natureza de poder constituído, compusesse a ANC, o que foi amplamente criticado por juristas e mesmo alguns deputados, como o Relator do projeto da Emenda, o deputado Flávio Bierrembach, que não tardou em perder o posto em razão das múltiplas dissidências com o Executivo (SILVA, 1988, p. 28-29).

Aprovada a Emenda, antes da formação da ANC, foi convocada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, formada por 50 membros “notáveis”, presidida pelo jurista e parlamentar Afonso Arinos. O produto da Comissão foi um Anteprojeto Constitucional entregue ao Presidente em setembro de 1986 e publicado no Diário

Oficial, sem que tenha exercido influência no âmbito da futura ANC (SILVA, 1988, p. 42), tendo sido, como efeito, ignorado (BONAVIDES, 1991, p. 454).

A ANC de 1987 ficou caracterizada por duelos verbais entre conservadores e progressistas, perceptíveis desde as discussões acerca do Regimento Interno, de forte valor estratégico para a consecução dos interesses de cada grupo, visto que orientaria os trabalhos da ANC, inclusive quanto à criação das comissões e à imposição de limites dentro da própria Assembleia. Um ponto positivo foi a criação da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária dentro da Comissão da Ordem Econômica, avanço minimizado pelas manobras regimentais da bancada ruralista. Essa organização levou também à formação de uma maioria chamada Centrão, cujo posicionamento foi decisivo dentro das votações (SILVA, 1988, p. 46), atuando junto às Comissões por meio de impunes desrespeitos ao Regimento Interno, o que foi sentido com força e evidência principalmente quanto à Reforma Agrária.

Dentro dos debates na Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária e na Comissão de Ordem Econômica, as bancadas se dividiam em dois grupos que fortemente se antagonizavam, e um centrão que variava de posicionamento. De acordo com Silva (1988, p. 35), o grupo conservador defendia a contrarreforma e tinha apoio de organizações como a União Democrática Brasileira (UDR), a Tradição Família e Propriedade (TFP), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Confederação Nacional da Agricultura – CNA. Importante ressaltar também o apoio do grupo da Igreja Católica que defendia o uso de armas na proteção da propriedade privada por considerá-la um princípio cristão (BUTTÒ, 2009, p. 31). Já o bloco progressista era composto por entidades heterogêneas da sociedade civil, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MTRST, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, a Associação Brasileira da Reforma Agrária (ABRA) e um braço da Igreja Católica que defendia o direito a uma existência digna, em contrapartida à TFP: a Comissão Pastoral da Terra – CPT. Essas organizações, desde o início dos anos 80, unificaram-se em defesa da Campanha Nacional pela Reforma Agrária – CNRA, buscando apoio popular para propositura de emendas e efetivamente conseguindo que três projetos da associação entre CONTAG, ABRA e CPT somassem mais de um milhão de assinaturas (BUTTÒ, 2009, p. 31).

Nesse contexto se deram, entre tais protagonistas, os debates da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, da Comissão de Ordem Econômica e da Comissão de Sistematização no que concernia à reforma agrária no limiar do século XXI. A análise dos debates é um dos objetivos deste estudo, e uma tentativa de, sucintamente e o mais fiel à realidade que se permite a partir da compreensão da parcialidade das fontes, retratar as ocorrências desse momento histórico do país, entendê-lo e oferecer uma interligação razoável entre o passado e o presente.

### 3.1 A Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária

A primeira sessão da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária se deu em 7 de abril de 1987 com as conturbadas e acirradas eleições do relator e do diretor da Subcomissão. A relatoria passou a Oswaldo Lima Filho, o Oswaldinho, ministro da Agricultura do governo de João Goulart e conhecido por distribuir títulos de terra na Zona da Mata de Pernambuco durante a Ditadura Militar (SILVA, 1988, p. 48). A diretoria ficou a cargo do conservador Edson Lobão. Seguiram-se nas primeiras sessões depoimentos das entidades pró-Reforma Agrária e governamentais, que de maneira geral defendiam institutos jurídicos como a Obrigação Social da Propriedade Privada, o Limite Máximo de Extensão Rural (que facilitaria a identificação de latifúndios), a Perda Sumária em caso de desapropriação, dentre outros. As entidades patronais propuseram principalmente a prioridade na Reforma Agrária em terras públicas ociosas sobre as privadas, a vedação da desapropriação de terras produtivas, a indenização baseada no valor de mercado, a não imissão automática da posse, além de outros institutos no sentido de limitar a Reforma Agrária e ampliar o direito de propriedade e maximizar seus ganhos decorrentes de uma determinada concepção de propriedade (BUTTÒ, 2009, p. 32-33).

Após um segundo momento em que os deputados viajavam a fim de fazerem observações de campo, foi convocada extraordinariamente a 15ª reunião da Subcomissão em 11 de maio de 1987 para a apresentação do Relatório Oswaldo Lima Filho. O relator decidiu não ler seu texto alegando ser de conhecimento de todos, dada à prévia distribuição do que disse ser o rascunho do relatório; a sessão foi encerrada pelo presidente Edson Lobão, em decorrência de “grandes pressões” exercidas pelo público presente (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 175).

Neste íterim, deu-se a polêmica discussão sobre os suplentes. No Regimento Interno foi previsto, pelo princípio da proporcionalidade partidária, que a suplência dos deputados da ANC deveria ocorrer dentro do mesmo partido. No entanto, em razão dos poucos membros que pequenos partidos poderiam dispor para todas as Comissões, não eram poucos os casos em que havia suplentes sem titulares. Na Subcomissão em estudo, o conflito ocorreu pela falta de titular do PL, que tinha Oswaldo Almeida como suplente. Questionado por Edson Lobão, por meio de um ofício, Ulysses Guimarães permitiu que a vaga de titular fosse cedida a um membro do PMDB, indicando que o deputado do PL ficaria com a suplência do PMDB (BUTTÒ, 2009, p. 45-46; SILVA, 1988, p. 66). Será analisado adiante como esse ofício foi crucial para os resultados da Subcomissão que se converteram em obstáculos para a consecução da Reforma Agrária.

Apesar de visíveis avanços oriundos do relatório de Oswaldinho, como a aplicação do conceito alemão de obrigação social, proteção aos imóveis rurais de pequenas dimensões, adoção da área máxima e indenização baseada no Imposto Territorial

Rural (ITR), eram sensíveis os recuos em razão da pressão conservadora, como a não incorporação do instituto da Perda Sumária e a garantia do processo judicial antes da desapropriação, dentre outros pontos (SILVA, 1989, pp.69-70). Depois da apresentação do Relatório, as sessões seguintes foram dedicadas às emendas, que levaram o relator a alterar, no anteprojeto, *obrigação por função social da propriedade* e a instituição da indenização em dinheiro por benfeitorias (BUTTÒ, 2009, p. 60).

Não tardou e os conservadores questionaram a possibilidade de uma emenda substitutiva integral do anteprojeto (SILVA, 1989, p. 71-72). Apesar de ser vedado pelo Regimento Interno em seu art. 23, §2º, conforme ressalta Buttó (2009, p. 70-71) havendo inclusive os deputados Irma Passoni do PT e Aldo Arantes levado ao plenário tal dispositivo do Regimento em questões de ordem, Lobão, indeferindo a ambas, aceitou a possibilidade de uma emenda substitutiva integral baseando-se não no Regimento da ANC, mas no da Câmara dos Deputados, regulamento alheio à Constituinte, alegando que o dispositivo referido pelos deputados apenas dizia respeito ao plenário da ANC. Afinal, apesar da referência de Aldo Arantes também ao art. 18, II, b, do Regimento Interno, que implicava a preferência de votação do anteprojeto do Relator, não apenas foi votado o projeto substitutivo integral como o foi antes mesmo do projeto de Oswaldinho, em uma manobra de legalidade e legitimidade questionáveis, visto que se embasava no Regimento do Congresso Nacional em detrimento do Regimento Interno da própria ANC.

A polêmica relativa ao ofício de Ulysses Guimarães chegou a seu ápice justamente no momento da votação do projeto substitutivo integral, em um episódio que ficou conhecido como “Cadê o Benedicto?” (Revista da CONTAG, de acordo com SILVA, 1989, p. 83-85), pois quem ficou com o voto de Minerva na votação do substitutivo integral foi o suplente do PL que, apesar dos muitos protestos, substituiu o deputado do PMDB Benedicto Monteiro, forte militante em favor da Reforma Agrária (SILVA, 1989, p. 79-84). O conflito teve início quando o deputado suplente Antero de Barros, do PMDB, alegando ter sido o primeiro a chegar ao plenário e, portanto, primeiro na fila de substituição dos titulares faltosos de seu partido, levantou a seguinte questão de ordem: o livro de presença já havia entrado no plenário assinado pelo deputado José Mendonça de Moraes, prejudicando-o assim. A questão foi desconsiderada por Lobão, dizendo ser a ordem de chegada irrelevante em razão do ofício de Ulysses Guimarães, devendo um suplente do PL substituir titular faltoso do PMDB (SILVA, 1989, p. 77-78; BUTTÒ, 2009, p. 61-62; FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 177-176). Antero de Barros tentou ainda usar novamente do Regimento Interno alegando, conforme os Anais da Constituinte (p. 245), que, baseado no art. 12 do §5º (sic) do Regimento Interno da Constituinte, que define o papel dos líderes, além de outras atribuições previstas neste Regimento, compete aos líderes indicar os representantes dos seus partidos nas Comissões, e afirmando: “parece-nos que não é função do

Presidente da Constituinte Ulysses Guimarães indicar suplentes ou membros desta Comissão do nosso partido, o PMDB”.

O resultado desse debate viria a ser decisivo para o sucesso da bancada conservadora em aprovar o projeto substitutivo integral, visto que divisão ideológica da Subcomissão era bastante equilibrada e exatamente na ocasião da votação, sem maiores explicações, o deputado do PMDB Benedicto Monteiro desapareceu. Ainda mais protestos foram levantados no plenário. O deputado Mario Covas, de acordo com os Anais de Constituintes (p. 249), chegou a descrever, artigo por artigo do Regimento Interno da ANC, como deveria ser o procedimento de emendas, mostrando as razões pelas quais um substitutivo não seria razoável, especialmente pelo fato de que, como emenda, seria votado não em artigos, como o próprio anteprojeto, mas como um todo, não havendo possibilidade de os discordantes de um dispositivo optarem por excluí-lo.

Após a localização tardia do deputado desaparecido, os progressistas tentaram, por meio de diversas questões de ordem levantadas por cada um deles, protelar a votação para que só ocorresse com a presença de Benedicto Monteiro. No entanto, falharam no intento (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 177-176), e após debates e notificações acerca de ameaças sofridas por parlamentares pro Reformas Agrária fora do plenário (BUTTÒ, 2009, p. 62), afinal foi votado o substitutivo e aprovado por apenas um voto, exatamente do suplente do PL substituto do peemedebista Benedicto Monteiro, que de outra sorte teria voto contrário à aprovação do substitutivo (SILVA, 1989, p. 84-85; FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 177-179). O principal dispositivo do projeto substitutivo, e um dos que mais desagradava aos progressistas, era a não exigência de simultaneidade dos critérios para o reconhecimento da função social, de forma que bastava observância de um deles para que a propriedade fosse preservada da desapropriação. Assim, a exemplo explicativo, se um proprietário mantivesse suas terras sempre produtivas, mas sua mão de obra trabalhasse em condição análoga à de escravo, ele evitaria a desapropriação pois estaria cumprindo a função social da propriedade (SILVA, 1989, p. 83).

Apesar da derrota dos progressistas com a votação do substitutivo, já com a participação de Benedicto Monteiro que, aliás, nunca fora capaz de explicar de maneira convincente seu desaparecimento, alguns dispositivos do substitutivo foram alterados, conseguindo-se, por exemplo, a inclusão da palavra “simultaneamente” no artigo que se referia aos critérios da função social da propriedade e a eliminação do termo “justo preço” que caracterizava a indenização ao proprietário da terra desapropriada, que seria capaz de onerar de tal forma os cofres públicos a ponto de tornar economicamente inviável a desapropriação por interesse social (SILVA, 1989, p. 83). Entretanto, nada obstante essas pequenas vitórias dos progressistas, o substitutivo ainda tornava a consecução de uma Reforma Agrária quase impossível. As atenções se voltaram para o momento seguinte: os debates da Comissão da Ordem Econômica.

### 3.2 Comissão da Ordem Econômica

Os debates acerca da questão Agrária na Comissão de Ordem Econômica em sua quarta reunião, ocorrida em 27 de maio de 1987, traziam consigo expectativas tanto dos progressistas, na esperança de recuperar o que foi perdido com a aprovação do substitutivo na Subcomissão, quanto dos conservadores, que buscavam a manutenção do que por eles fora conquistado. Para melhor compreensão dos fatos que se seguiriam, destaca-se que nas reuniões anteriores, durante as discussões iniciais sobre o Regimento, foi entendido que não seria possível emenda que alterasse todo o substitutivo do relator da Comissão, Severo Gomes, mas haveria a possibilidade de emendas que substituíssem integralmente os títulos do substitutivo do relator, que corresponderiam aos anteprojetos apresentados pelas subcomissões (BUTTÒ, 2009).

Nas quarta e sétima reuniões da Comissão da Ordem Econômica, inflamaram-se os debates envolvendo Reforma Agrária, com destaque para o tema da desapropriação das chamadas “terras produtivas”, considerada uma ofensa à propriedade privada pelos conservadores, e defendida como utilidade pública pelos progressistas. Após um intervalo de três reuniões em que foram discutidos outros temas da Comissão, foi apresentado o Substitutivo da Comissão VI – Comissão de Ordem Econômica, projeto para substituir os anteprojetos apresentados pelas subcomissões (SILVA, 1989, p. 95).

O Substitutivo da Comissão, apesar de ter características conservadoras, mostrava uma tendência consideravelmente mais progressista do que o Anteprojeto Substitutivo de Rosa Prata, trazendo dispositivos que tratavam, por exemplo, da simultaneidade das condições da função social da propriedade, dos limites máximos da propriedade rural, das formas de pagamento das indenizações pela desapropriação (em títulos da dívida agrária), do estabelecimento dos valores das indenizações com base no valor fiscal e da limitação à propriedade de terras agrícolas para estrangeiros. Silva (1989, p. 98) sugere que o Projeto de Severo Gomes era um meio termo entre o projeto de Oswaldinho e o Substitutivo de Rosa Prata, mas que lhe faltavam dois artigos para tornar possível uma Reforma Agrária: a disposição de um limite para as indenizações das desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária e a vedação da penhora das pequenas propriedades agrícolas, para proteger os pequenos agricultores.

Ocorreram as votações do Substitutivo da Comissão e a expectativa de uma Constituição capaz de possibilitar a Reforma Agrária foi novamente reduzida com a aprovação de três blocos de emendas que, contra os regulamentos que garantiam a preferência de votação do relatório do relator, foram votadas antes, novamente reduzindo consideravelmente o papel do relator na Comissão, como dantes ocorrera com a votação antecipada do substitutivo Rosa Prata na Subcomissão (BUTTÒ, 2009, p. 69), um duplo desrespeito o Regimento da ANC, tanto por ser um substitutivo integral, quanto por ter sido votado antes mesmo do relatório de Oswaldinho. Dentre outros

dispositivos contrários à Reforma Agrária, observa-se o estabelecimento da “função social potencial” da propriedade, que, nos termos da própria emenda, afirmava ser cumprida a função social quando o imóvel “é, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado” (SILVA, 1989, p. 101). Tratava-se de uma inovação retórica para contornar a efetivação da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade. Na prática, tal dispositivo impediria a desapropriação de propriedade improdutiva, conquanto o proprietário alegasse estar em vias de fazer uso dela, maquiando os fatos para que corroborassem com a alegação. Tal dispositivo soma-se ainda a eliminação, concatenada ao substitutivo da Subcomissão, da simultaneidade dos critérios da função social da propriedade. O novo anteprojeto eliminava ainda de seu texto a distinção de benfeitorias úteis das voluntárias, trazendo a possibilidade de grande oneração aos cofres públicos em razão de desapropriação por interesse público. Eliminava também a imissão imediata na posse, o que aumentava a burocracia e prolongava o tempo em que a propriedade a ser desapropriada continuaria com o proprietário original (SILVA, 1989, p. 101-103).

Findando os trabalhos da Comissão da Ordem Econômica no que concernia às questões agrárias, de forma a melhor refletir o estado conflituoso da sociedade brasileira sobre o tema, a sessão de votação do Substitutivo da Comissão acabou, conforme informavam os jornais da época, “em pancadaria” (SILVA, 1989, p. 104-105). Os ânimos, que já se vinham acirrando mesmo no decorrer da sessão, levaram o presidente da Comissão, José Lins, a terminar a sessão com portas fechadas. O texto que resultou dos trabalhos da Comissão tinha caráter conservador, superando nessa característica inclusive o substitutivo Rosa Prata, e tornaria impossível a Reforma Agrária no Brasil, caso, de fato, compusesse o texto constitucional. No entanto, o texto que tanto atropelou as normas do Regimento da ANC para ser aprovado também não foi definitivo, uma vez que a Comissão de Sistematização, de acordo com Buttò (2009, p. 73) “iria deliberar sobre a matéria com uma composição distinta, diferentes regras e uma diferente abertura das portas do procedimento”.

### **3.3 Comissão de Sistematização**

Diferenças nas formas de deliberação entre a Comissão de Sistematização e as já encerradas Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária e Comissão da Ordem Econômica viriam a trazer uma nova chance para a aprovação de dispositivos capazes de possibilitar uma mínima Reforma Agrária. Uma das diferenças dizia respeito à duração das deliberações: enquanto os dois primeiros debates duraram pouco mais que um mês, as discussões da Comissão de Sistematização prolongaram-se por aproximadamente quatro meses, abrindo possibilidade para negociações externas aos debates do plenário, bem como maior participação das entidades da sociedade civil, inclusive por meio de Emendas Populares (BUTTÒ, 2009, p. 74-78).

Além da diferença de duração, o Regimento Interno, diferente do que se percebeu na Comissão e Subcomissão, deveria ser de fato respeitado, de sorte que, ao anteprojeto do relator peemedebista Bernardo Cabral seria possível emendar apenas as partes que foram por ele alteradas, acrescentando-se a isso a possibilidade de um constituinte que propôs uma emenda poder modificá-la até minutos antes da votação a fim de tentar garantir sua aprovação por meio de acordos (BUTTÒ, 2009, p. 74-78). Com essas alterações, melhorar a situação fundiária na Constituição no início das deliberações somente seria possível se fazendo uso de propostas de outras Comissões que tratassem do mesmo assunto (SILVA, 1989, p.127).

No dia 4 de abril de 1987 foi entregue o primeiro Anteprojeto de Constituição pelo relator, que manteve integralmente os dispositivos do conservador projeto da Comissão da Ordem Econômica em razão de, no primeiro momento, o grupo de relatores estar limitado ao texto original das Comissões. Tal atrelação não foi, no entanto, grande limitadora do projeto seguinte da relatoria levado a plenário em 09 de julho de 1987 e apelidado de Cabral 1, principalmente devido às possibilidades de alterações em razão das mais de mil emendas apresentadas para análise. No entanto, se houve bons avanços em várias áreas discutidas na Comissão de Sistematização, o mesmo não se pode perceber na questão fundiária, visto que Cabral 1 em nada de relevante alterou o texto já apresentado no primeiro projeto, não sendo uma omissão total em consideração ao acréscimo de um inciso que tornava subsidiária a Justiça Federal enquanto não instalada a prevista Justiça Agrária. A esperança para a aprovação de dispositivos de fato favoráveis a uma Reforma Agrária restava então no substitutivo que seria apresentado posteriormente pelo relator, Osvaldinho, tradicional partidário da reforma agrária no Brasil (SILVA, 1989, p. 128-130).

Conforme prometido por Bernardo Cabral, o terceiro e último projeto, conhecido como Cabral 2, já apresentava notáveis melhoras nos instrumentos constitucionais relativos à Reforma Agrária. Publicado em setembro de 1987, Cabral 2 foi produto de muitas deliberações e negociações dentre os constituintes, que passaram a formar blocos dentro dos partidos, ou mesmo mesclando interesses de constituintes de partidos diferentes, como o grupo dos 32, unindo progressistas, principalmente peemedebista, e conservadores mais moderados. Atuaram ainda em lobby as entidades da sociedade civil defendendo diversos interesses em acordos feitos fora do plenário (SILVA, 1989, p. 131).

Afinal, dentre outras alterações em comparação a Cabral 1, Cabral 2 trazia em seu texto a eliminação da Justiça Agrária, sendo prevista a competência dos Juízes Federais para decidirem tais pleitos, e a instituição do prazo de dois anos para resgate dos Títulos de Dívida Agrária – TDAs – usados nas indenizações. Ademais, foi permitida a indenização em dinheiro apenas de benfeitorias úteis e necessárias; foi vedada a utilização dos TDAs recebidos como pagamento de tributos federais e a imissão,

conquanto não fosse ainda automática, deveria se dar no prazo máximo de 90 dias depois de recebida a petição inicial (peça que dá início ao processo judicial), devendo a indenização ser paga em dinheiro apenas se comprovado que a propriedade exercia sua função social (SILVA, 1989, p. 132-134), dando a noção indenizatória.

Estrategicamente, a fim de facilitar a aprovação do substitutivo, em Cabral 2 o relator omitiu dois pontos, deixando suas regulações para legislação infraconstitucional: não foram definidos os requisitos para a função social da propriedade – eliminando-se também como consequência o instituto da função social potencial – ou a definição dos critérios da justeza exigida no texto constitucional para o pagamento das indenizações (SILVA, 1989, p. 132-134). Cabral 2, se aprovado integralmente nos dispositivos que se referiam à situação fundiária, seria capaz de permitir a consecução de uma Reforma Agrária, agradando consideravelmente o bloco dos progressistas, e mesmo o bloco da extrema esquerda pouco teria a acrescentar a seu texto. No entanto, o bloco da direita deixava clara sua insatisfação com o texto do substitutivo, ameaçando protestos caso o texto fosse aprovado em sua integralidade. Nesse momento da constituinte também começava a ser formado o bloco Centrão, que tanta celeuma seria capaz de causar dentre os favoráveis à Reforma Agrária (SILVA, 1989, p. 137-139).

As votações do texto final da Comissão de Sistematização no que se referia à questão fundiária tiveram início no dia 10 de novembro de 1987 e, conforme a imprensa da época ressaltou ao chamar o resultado da Comissão de “acordão”, entre as emendas apresentadas e o substitutivo original o projeto votado mostrou-se um intermediário entre as intenções conservadoras e progressistas (BUTTÒ, 2009, p. 86). Os progressistas, por exemplo, conquistaram a definição da função social da propriedade com seus requisitos em simultaneidade, a carência de dois anos para o resgate dos TDAs, a eliminação do dispositivo que previa antes da desapropriação um processo administrativo com vistoria ao imóvel na presença do proprietário – dispositivo com forte potencial para burocratizar o procedimento de desapropriação – e a proteção às pequenas e médias propriedades (SILVA, 1989, p. 146-150 e Cabral 2 e Substitutivo).

Em contrapartida, os conservadores conseguiram que fosse excluída a imissão imediata da posse após prazo de 90 dias do recebimento da inicial, devendo o procedimento de desapropriação ser regulamentado por futura lei complementar. Garantiram a conservação da indenização em dinheiro para benfeitorias úteis e necessárias e a redução da área máxima passível de ser desapropriada em comparação à CF/67 (SILVA, 1989, p. 146-150 e Cabral 2 e Substitutivo). Finalizou-se a Comissão de Sistematização com a sensação de que, após a transigência de interesses por ambos os blocos, da direita e da esquerda, afinal o texto constitucional estava em vias de ser pacificado. Apesar de o texto final da Comissão de Sistematização se mostrar razoável

para interesses conservadores e promissor para a Reforma Agrária, a fachada de satisfação resultante do “acordão” não durou muito tempo. Refletindo as insatisfações com o texto aprovado pela Comissão, o diversificado grupo dos insatisfeitos, o Centrão, formado por um total de 311 dentre os 559 deputados titulares, conseguiu significativas alterações no Regimento Interno da ANC que resultariam em uma mudança nos rumos da Constituinte (BUTTÒ, 2009, p. 88; SILVA, 1989, p. 156).

Dentre outras alterações, permitiram-se substitutivos a títulos inteiros e foi garantido que, havendo emenda em regime de preferência não acolhida sobre um assunto, caso o texto da Comissão não fosse aprovado pelo mínimo de 280 votos, o tema fosse excluído do texto constitucional. Assim, o Centrão garantiu total poder de reforma do projeto original, e ainda a formação de vácuos, chamados “buracos negros”, dentro da nova Constituição quando não lograssem êxito em aprovar a emenda desejada (SILVA, 1989, p. 157-158). Não obstante a existência de duas emendas populares, uma formulada por 17 entidades da sociedade civil e assinada por 638.469 pessoas, e outra pelo MST que conquistara 550.000 assinaturas (SILVA, 1989, p. 165), e as tentativas progressistas de angariar conquistas que causaram por duas vezes a derrota do projeto substitutivo do Centrão para o Título VII da Ordem Econômica, tais expedientes não foram capazes de fazer aprovar o projeto original da Comissão, formando um “buraco negro” que permitiu a votação de um novo texto do relator da Comissão de Sistematização, consideravelmente parecido com o substitutivo do Centrão, acrescentando a ele a perda da propriedade produtiva pela inobservância de sua função social. O novo texto foi aprovado pela quase unanimidade dos constituintes presentes (BUTTÒ, 2009, p. 91-92). A Constituinte se encerra e são os últimos trinta anos que demonstram o custo do desperdício de articulação dos progressistas para a resolução dos problemas fundiários no Brasil.

#### 4 Considerações finais

O objetivo deste artigo era examinar as raízes históricas das discussões sobre a propriedade fundiária no Brasil para verificar de que modo a constituinte de 1987 reflete essa trajetória histórica. O produto final da ANC, a chamada “Constituição Cidadã”, foi resultado de uma série de manobras regimentais para a sobreposição de interesses. O discurso celebrativo que a seguiu velou parte de sua história. Uma Constituição que mais uma vez projetou a luta para o campo infraconstitucional a partir de condições privilegiadas para os grandes proprietários de terra no Brasil. Foi possível verificar, por meio da análise dos debates na subcomissão de Reforma Agrária e na Comissão da Ordem Econômica, assim como nas deliberações da Comissão de Sistematização, o recurso a manobras regimentais para garantir a aprovação de dispositivos que não tinha alcançado qualquer consenso constituinte

durante as discussões. No que concerne à Reforma Agrária, é possível mesmo afirmar um retrocesso em comparação à Constituição que vigeu no período militar, ainda protegendo o latifúndio produtivo, exigindo o burocrático pagamento prévio da indenização na desapropriação por interesse social, tornando consideravelmente mais distante no tempo a imissão da posse e recheando os dispositivos de termos vagos para dificultar a sua efetivação.

A euforia com a promulgação da Constituição de 1988 e a ênfase no seu efeito de pacto da Nação para a superação do regime autoritário obscureceram as críticas quanto às manobras e atalhos que se não retrocederam, em muitas questões, garantiram a manutenção de privilégios e perpetuação de um sistema de exclusão. A partir destas constatações, é possível também projetar os diversos problemas que o dispositivo constitucional inserto no art. 184 tem enfrentado. Por meio de uma interpretação jurisdicional tendenciosa, o dispositivo, que contem termos dúbios, tem gerado superindenizações que são verdadeiras transferências de riqueza para fortunas privadas, por meio de simulacros de desapropriação cujo fim seria a reforma agrária. Ademais, é preciso também fazer referência à impunidade dos crimes nos conflitos de terra. Todo esse cenário é viabilizado pelo modelo de reforma agrária que se inscreve na Constituição de 1988, modelo esse gerado pelos meandros que foram resgatados nesta pesquisa. Pela pesquisa, como se buscava, foi possível perceber também, em sua inteireza, o reflexo das disputas políticas em uma Assembleia Nacional Constituinte. A pesquisa desvelou os dilemas da Constituinte de 1987 que ainda se projetam na situação fundiária brasileira quase 30 anos depois de sua realização, como uma questão que se desenrola há mais de dois séculos no Brasil.

## Referências bibliográficas

- BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras Vol. II 1891**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. **O Poder Constituinte Brasileiro**: Um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. Lua Nova, São Paulo. Nº88, p. 305-325, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. **A História Constitucional do Brasil**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1991.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Resolução nº 2, de 1987: dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987. 44p.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente)>. Vários acessos.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988b. visto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> em 24 de março de 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei 8.629/1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993. Visto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)> em 29 de março de 2016.
- BUTTÒ, Michele. **Mecanismos Deliberativos na Assembleia Nacional Constituinte**. 4 de agosto de 2009. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade da São Paulo, São Paulo. 2009.
- CAMPANHOLE, Hilton Lobo; CAMPANHOLE, Adriano. **Constituições do Brasil**. 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- CORASSIN, Maria Luíza. **A reforma agrária no Roma antiga**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- COSTA, Emília Viotti. **A abolição**. 9. ed. São Paulo: UNESP, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Brasil: história, texto e contexto**. São Paulo: UNESP, 2015.
- FAORO, Raymundo. **Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
- JOBIM, Leopoldo. **A reforma agrária no Brasil colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da Sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natália Schmitt Caccia (Org). **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: 1930 – dias atuais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PETRONE, Maria Thereza Schorer. **O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte de 1987/88**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Ordem econômica na Constituição brasileira. In BASTOS, Aurélio Wander et ali. **Uma nova organização político-constitucional para o Brasil de hoje**. Fortaleza: edições UFC, 1982.