

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA
E SOCIEDADE

TESE

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
DO BRASIL (CNA) E AS QUESTÕES AGRÁRIA, AMBIENTAL E
TRABALHISTA: DISPUTAS SOBRE O DIREITO A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.

ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES

2012



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
DO BRASIL (CNA) E AS QUESTÕES AGRÁRIA, AMBIENTAL E
TRABALHISTA: DISPUTAS SOBRE O DIREITO A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.**

ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES

Sob a Orientação da Professora
Dra. Leonilde Servolo de Medeiros

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ
Outubro de 2012

343.076
T231c
T

Tavares, Ana Claudia Diogo.

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista: disputas sobre o direito a partir da Constituição Brasileira de 1988 / Ana Claudia Diogo Tavares, 2012.
238 f.

Orientador: Leonilde Servolo de Medeiros

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 228-336

1. Patronato rural - Teses. 2. Disputas jurídicas - Teses. 3. Questão agrária-ambiental - Teses. 4. Questão trabalhista - Teses. I. Medeiros, Leonilde Servolo de. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura
e Sociedade (CPDA)

ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutor em Ciências.

Tese aprovada em 08 de outubro de 2012.

Leonilde Servolo de Medeiros, Dr(a). UFRRJ/CPDA
(Orientador)

Regina Ângela Landim Bruno, Dr(a). UFRRJ/CPDA

Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva, Dr(a). UFRJ/PPGD

Ana Maria Motta Ribeiro, Dr(a). UFF/PPGSD

Maria Verônica Secreto de Ferreras, Dr(a). UFF/PPGH

AGRADECIMENTOS

Às minhas queridas e amadas amigas e companheiras de reflexões e ações: Aline Caldeira Lopes, Mariana Trotta Quintans, Fernanda Maria da Costa Vieira, Érika Macedo Moreira, Janaína Tude Sevá, Juliana Gomes Moreira, Francine Damasceno. Mulheres guerreiras e lutadoras que eu admiro muito. Posso dizer que são co-autoras, de certo modo, desta tese, pela inspiração e conversas constantes sobre a tese e a vida.

À minha orientadora, Leonilde Servolo de Medeiros, que de fato indicou os caminhos a seguir quando eu me achava perdida. Um estímulo e exemplo de seriedade e compromisso com o conhecimento científico, o que não significa com o positivismo, que despreza outras formas de saber.

À minha ex-orientadora, Maria Verônica Secreto, uma pessoa sensível, que me estimulou a trocar de tema, por perceber que era o meu desejo naquele momento, me dando todo apoio enquanto pode.

À Regina Bruno, que me forneceu, além dos materiais de suas pesquisas, parte do seu tempo para debates sobre a minha tese.

À minha eterna e amada amiga e orientadora Ana Maria Motta Ribeiro, que tive a honra e o prazer de conhecer ainda na graduação e que, posso dizer, é co-responsável pelos caminhos que escolhi, ao migrar do Direito para as Ciências Sociais.

Ao Wilson Madeira, que tem a outra parte da responsabilidade por essas escolhas ao me abrir as portas da pesquisa ainda na graduação.

À Sayonara, uma intelectual que admiro e que se mostrou generosa e extremamente gentil ao participar da minha banca.

À minha irmã, uma das maiores intelectuais e poetas que eu conheço, admiro e amo. À minha mãe, que nunca entendeu bem porque eu optei por seguir a via acadêmica e não fazer concurso para juíza, mas que, mesmo assim, esteve sempre presente, querendo que eu estivesse bem. E ao meu pai, todo orgulhoso da filha que faz doutorado e que, embora não tão presente, me apóia e incentiva a seguir em frente.

Ao lindo português, Antônio Brás, que tornou o final do meu estágio sanduíche em Coimbra mais feliz.

À minha orientadora no estágio de doutorado sanduíche, Maria Paula Meneses, que aceitou me receber e contribuiu para o desenvolvimento das reflexões desta tese. Ao Centro de Estudos Sociais (CES), que me proporcionou uma excelente estrutura de trabalho. E aos bibliotecários do CES, Maria José, Acácio e Ana, sempre queridos e dispostos a atender minhas demandas por livros e outras publicações.

À Marleide, amiga querida que me acolheu em sua casa e me proporcionou uma estrutura impecável para o trabalho de campo em Brasília, com direito a pão quentinho de manhã, auxílio na maquiagem e muitas risadas.

À Carla e Joaquim, que também me deram guarida para a realização do trabalho de campo em São Paulo e foram sempre muito atenciosos e queridos. À Ana Chã e ao João Paulo que também me ofereceram um lar em São Paulo para prosseguir na pesquisa.

À Carol e ao Pablo, que sem me conhecer pessoalmente me ofereceram abrigo na chegada em Coimbra, especialmente à Carol que ainda forneceu todas as informações iniciais sobre a cidade, o CES, a cultura portuguesa, facilitando muito minha vida. E ainda me apresentou o povo da capoeira.

Ao Dr. Pastinha, ao mestre João Pequeno, ao mestre Faísca, ao trenel Bruno e a todos os amigos da capoeira, agradeço por todo aprendizado.

A todas as pessoas queridas que conheci em Coimbra e que deixaram saudades. Em especial, Cora, Crizyane, Débora, Thaís, Julia, Rodrigo, Leo, Lidiane, Caetano, Neira, Isa e Paulinho, Iolanda, Katarina e tantas outras e outros.

À Cris e ao Fernando que recentemente me emprestaram seus ouvidos e conselhos para me confortar.

Ao CNPQ, que apoiou minha pesquisa, através da concessão de bolsa, e à CAPES, que financiou meu estágio de doutorado no CES.

RESUMO

TAVARES, Ana Claudia Diogo. **A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista: disputas sobre o direito a partir da Constituição brasileira de 1988.** 2012. 238p. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ.

A tese examina as disputas da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), sobre a legislação relacionada aos âmbitos agrário-fundiário, ambiental e trabalhista, a partir da Constituição brasileira de 1988. As disputas da entidade patronal em torno do universo legal envolveram um amplo leque de ações na institucionalidade do Estado, desde a participação em espaços legislativos (representação em Conselhos e fomento à Bancada Ruralista) até o ingresso de ações judiciais. Partimos de pressupostos epistemológicos críticos à colonização do saber promovida pela ciência ocidental com pretensões universalistas. Concluímos que a CNA afirma o mito de neutralidade da ciência e da lei, que beneficia o poder patronal (legitima a exploração do trabalho e a propriedade privada da terra e da natureza) e sustenta a inconstitucionalidade de normas estatais, sob o ideário do primado do direito de propriedade e da livre iniciativa sobre os direitos sociais, o que se configura como uso hegemônico do Direito, conforme concepção de Boaventura Sousa Santos. O discurso da CNA comporta taxar de ideológicos o uso de leis e os saberes de diversos grupos sociais que resistem ao modelo capitalista agroexportador de apropriação da terra, da natureza e exploração do trabalhador.

Palavras-chave: patronato rural, disputa jurídica, questão agrária-ambiental, questão trabalhista.

ABSTRACT

The thesis examines the disputes of Confederation of Agriculture and Livestock of Brazil (CNA) on legislation related to agrarian, environmental and labor areas since the Constitution of 1988. The disputes of employer organization on the legal universe involved a wide range of actions in state institutionality, as participation in legislative spaces (representation on councils and fostering of Rural Parliamentar Group) until the entry of lawsuits. We take as a starting point the epistemological critical to colonization of knowledge promoted by western science with universalist pretensions. We conclude that the CNA says that the neutrality myth of science and law, which benefits the employer power (legitimizes the exploitation of labor and private property of land and nature) and sustains the constitutionality of state laws under the ideals of the primacy of property rights and free enterprise on social rights, which constitutes the hegemonic use of the Law, as designing Boaventura de Sousa Santos. The discourse of CNA entails designing the use of laws and knowledge of various social groups who resist to capitalist agro-export model of ownership of the land, nature and exploitation of the worker as ideological.

LISTA DE ABREVIACÕES

ABCZ – Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI – Agravo de Instrumento
ANA - Agência Nacional de Águas
ANC - Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88
APP - Áreas de Preservação Permanente
Arena - Aliança Renovadora Nacional
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CEN - Conselho de Economia Nacional
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNI - Confederação Nacional das Indústrias
CNS – Confederação Nacional de Serviços
CNT – Confederação Nacional dos Transportes
CNRA - Campanha Nacional pela Reforma Agrária
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Contag - Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CPC - Código de Processo Civil
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CRB – Confederação Rural Brasileira
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DOU- Diário Oficial da União
DJ – Diário de Justiça
ET – Estatuto da Terra
ETR - Estatuto do Trabalhador Rural
Faab - Frente Ampla da Agricultura Brasileira
Faemg - Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais
Faerj – Federação da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro
Faesp - Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
Famasul – Federação da Agricultura do Mato Grosso do Sul
FHC - Fernando Henrique Cardoso
Funai - Fundação Nacional do Índio
Funrural – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
Prorural - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
Gienp – Grupo Interempresarial
Getat - Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
Gret - Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra
GUT – Grau de Utilização da Terra
GEE – Grau de Eficiência da Exploração Econômica
Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
Ibdf - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Ibra - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IN – Instrução Normativa
Incrá - Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária
Inda - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
Inpe - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Ipes – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ITR - Imposto Territorial Rural
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP - Medida Provisória
MP - Ministério Público
MS - Mandado de Segurança
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTIC - Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio
MUT - Movimento Unitário dos Trabalhadores
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras
OIT - Organização Internacional do Trabalho
PDS - Partido Democrático Social
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PFL - Partido da Frente Liberal
PIN - Programa de Integração Nacional
PLS - Projeto de Lei do Senado
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNRA - Plano Nacional pela Reforma Agrária
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
RE – Recurso Extraordinário
RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural
Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SNA - Sociedade Nacional da Agricultura
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRB - Sociedade Rural Brasileira
SSR – Serviço Social Rural
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
STR - Sindicatos de Trabalhadores Rurais
Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUPRA – Superintendência de Política Agrária
TDA - Títulos da Dívida Agrária
TR - Taxa Referencial
TST - Tribunal Superior do Trabalho
UDN – União Democrática Nacional
UDR - União Democrática Ruralista
UFIR – Unidade de Referência Fiscal
Ultab - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrários do Brasil
ZEE - Zoneamento Ecológico e Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – A CNA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: ABORDAGENS SOBRE DIREITOS TRABALHISTAS-SINDICAIS, REFORMA AGRÁRIA E RECURSOS FLORESTAIS.....	32
1.1. A disputa legal pela organização de sindicatos corporativos no campo.....	33
1.2. A Confederação Rural Brasileira.....	40
1.2.1. As demandas trabalhistas e sindicais: da oposição ao direito de organização dos trabalhadores rurais ao Estatuto do Trabalhador Rural.....	41
1.2.2. A CRB na disputa em torno das propostas de reforma agrária.....	45
1.2.3. Preservação florestal.....	49
1.3. A Atuação da CNA.....	54
1.3.1. Demandas e discursos sobre a questão trabalhista e sindical.....	54
1.3.2. O tema da proteção florestal.....	63
1.3.3. O combate às propostas de reforma agrária: do Estatuto da Terra do regime militar ao Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985.....	66
CAPITULO II – A QUESTÃO FUNDIÁRIA NAS DISPUTAS POLÍTICO-JURÍDICAS DA CNA NOS ANOS RECENTES.....	78
2.1. As Disputas em Torno da Reforma Agrária: da Constituinte a 2009.....	79
2.1.1. Os embates na Constituinte de 1987/1988	79
2.1.2. Disputas sobre a Lei Agrária e a Lei Complementar de 1993: do Parlamento ao Judiciário	84
2.1.3. Disputas sobre alterações nas leis regulamentadoras da reforma agrária: entre a desobstrução e o bloqueio das desapropriações para fins de reforma agrária.....	93
2.1.4. As ações da CNA contra ocupações de terras e reforma agrária.....	98
2.1.5. Argumentações no contexto de alterações da política: o Banco da Terra e a Reforma Agrária de Mercado.....	107
2.1.6. A reação da CNA à campanha pela atualização dos índices de produtividade.....	114
2.2. As questões indígena e quilombola.....	116
2.2.1. A constitucionalização e o debate na Constituinte de 1987/1988.....	116
2.2.2. As preocupações da CNA quanto à demarcação de territórios indígenas e à titulação de terras aos remanescentes quilombolas.....	120
2.2.3. Orientações jurídicas aos proprietários de áreas localizadas em áreas objeto de demarcação de terras indígenas.....	131
CAPITULO III – A QUESTÃO AMBIENTAL NOS DISCURSOS POLÍTICO-JURÍDICOS DA CNA.....	135
3.1. A questão ambiental na Constituinte e desdobramentos.....	135
3.1.1. O debate ambiental na Constituinte.....	135
3.1.2. Contexto geral da política ambiental a partir da década de 1990.....	139
3.2. Os discursos da CNA no pós-1988 sobre a questão ambiental	143
3.2.1. A atuação da CNA face ao poder regulamentar dos Conselhos e similares.....	143
3.2.2. A CNA e a Lei de Crimes Ambientais de 1998.....	148

3.2.3. As alterações no Código Florestal: argumentos, orientações e judicialização..	153
3.2.4. Argumentações nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra dispositivos do Código Florestal	163
3.2.5. Da oposição à criação ou ampliação de Unidades de Conservação ao questionamento do projeto da Lei de Biosegurança.....	168
3.3. A argumentação da CNA sobre as esferas internacionais: da busca por incentivos financeiros à crítica da concorrência e de ambientalistas.....	172
CAPITULO IV – QUESTÕES TRABALHISTAS E SINDICAIS.....	177
4.1. Os debates sobre direitos trabalhistas e sindicais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.....	178
4.2. A reação a medidas protetoras do emprego e a defesa da flexibilização das leis trabalhistas para o campo: disputas e conquistas legislativas.....	185
4.3. As políticas de combate ao trabalho forçado e/ou escravo no Brasil e a reação discursiva da CNA.....	194
4.3.1. O contexto de elaboração normativa para o combate ao trabalho escravo e degradante no Brasil.....	194
4.3.2. As reações discursivas da CNA.....	197
4.3.3. A ação de inconstitucionalidade contra a chamada lista suja do trabalho escravo.....	204
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	228
ANEXOS.....	237

1 INTRODUÇÃO

A presente tese tem o objetivo de examinar as disputas político-jurídicas da entidade oficial de representação dos empregadores rurais no Brasil, denominada Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em torno da Constituição brasileira de 1988 e das legislações que regulamentaram seus dispositivos em três âmbitos: agrário-fundiário, ambiental e trabalhista.

Esses âmbitos estão contemplados na divisão setorial interna da CNA em “Comissões Nacionais” temáticas, situadas ao lado da sua Diretoria e presididas por pessoas nomeadas pelo(a) presidente da CNA. Há um nível de divisão em função do tipo de produção (café, grãos, pecuária etc) e outro em razão de políticas temáticas (como as Comissões de Comércio Exterior, de Assuntos Fundiários e Indígenas, de Meio Ambiente, de Relações de Trabalho e Previdência Social). Vale destacar que a Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, de acordo com o então presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Almir Soriano, foi fundada por várias entidades reunidas na CNA (entrevista de 10 de janeiro de 2002. *In*: LEAL, 2002: 114).

A CNA foi fundada em 1964, como entidade sindical de terceiro grau, sob a denominação Confederação Nacional da Agricultura, a partir de sua previsão legal no Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 e da transformação estatutária da Confederação Rural Brasileira (CRB), entidade que a precedeu, constituída em 1951.

A CNA foi reconhecida oficialmente pelo Estado, o que a difere de outras associações que pretendem representar interesses da “classe rural” (como a Sociedade Rural Brasileira, fundada em 1919) ou “congregar interessados na prática da agricultura” (como a Sociedade Nacional da Agricultura, criada em 1897) em âmbito nacional.

A CNA participa da estrutura organizativa sindical brasileira, fundada no recebimento de recursos advindos de tributos compulsórios cobrados de sua base social, independente de filiação sindical e no reconhecimento estatal de apenas um sindicato representativo de cada classe por base territorial, ao qual confere prerrogativas, como a representação oficial em negociações trabalhistas. As estruturas sindicais de grau superior, como a CNA, também são convidadas a assumir a fala dos seus representados (filiados ou não), em espaços governamentais de formulação de políticas públicas. A atribuição de prerrogativas, por meio de normas e políticas públicas que conferem funções semipúblicas a uma determinada organização, pode implicar também em limitações ao raio de ação dessa organização, dependente de políticas e recursos estatais (OFFE, 1989).

Na história de legislação e das políticas públicas relacionadas à formação de associações sindicais no Brasil, a ação institucional de conferir *status* “semipúblico” a determinadas organizações e limitar o âmbito de sua atuação, posta sob controle estatal, foi bastante evidente, como veremos ao resgatar o processo de formação do sindicalismo patronal rural brasileiro, em molde corporativo e autoritário. Tratamos o corporativismo ou modelo corporativo como aquele conjunto de políticas implementadas na década de 1930, visando o controle estatal sobre a atividade sindical e a absorção desta pelo Estado autoritário, com a instituição de imposto obrigatório e a unicidade sindical, que impedia a constituição de mais de uma entidade sindical sobre a mesma base territorial para representar uma categoria profissional pré-definida pelo Estado. Ou seja, este criou uma estrutura fictícia de divisão em categorias a partir da qual os sindicatos deveriam ser criados.

Algumas dessas estruturas, a despeito da afirmação da liberdade sindical, permaneceram no período posterior à Constituição de 1988, como o princípio da unicidade, que veda a existência de mais de uma representação sindical por categoria na mesma base

territorial (embora a definição de categoria tenha passado ao âmbito de decisão dos próprios trabalhadores e empregadores) e a previsão de contribuição sindical compulsória, devida pela categoria econômica ou profissional independente de filiação.

Offe (1989) usa o conceito de corporativismo, de forma contemporânea e mais ampla, “para designar mudanças globais na estrutura política de sociedades capitalistas desenvolvidas” que indicaria a crescente atribuição de “*status* público a grupos de interesse organizados”, ou seja, que não se resumem a grupos formados a partir de conflitos no âmbito de relações trabalhistas. Ele percebe, em um momento histórico mais recente no contexto europeu, um aumento da corporativização, que significa atribuir formas de *status* público a organizações, através de fatores como: recursos “supridos pelo Estado”; definição de representação por decisão política; regulação das “relações internas entre os membros da base e os executivos da organização”; e reconhecimento e convite à organizações para “assumir, juntamente com um conjunto específico de outros participantes, um papel na legislação, no sistema judiciário, no planejamento e implementação da política, ou até mesmo investidas no direito de auto-administração” (OFFE, 1989: 242-243).

O fato de um grupo possuir um “*status* político positivo confere à organização imunidade parcial com relação a seus membros e a outras organizações” ao passo que o “*status negativo* como parte da dinâmica” do corporativismo pode consistir na retirada de subsídios de um grupo, redução de sua representação em determinadas áreas etc (OFFE, 1989: 244).

Compartilhando desse pressuposto, analisaremos os interesses manifestos e posicionamentos públicos (sobre legislações e políticas estatais relacionadas aos âmbitos trabalhista, agrário e ambiental) da CNA, associação a quem foi atribuído o “*status* político semipúblico” de que fala Offe (1989), com atenção para as possíveis vantagens e limitações de sua ação institucional em comparação com outras organizações do setor.

Bruno et al. (2008: 13), a despeito dos limites e críticas de algumas lideranças patronais a respeito das entidades sindicais, percebe a estrutura sindical como “espaço importante de representação e de apoio logístico para os demais grupos e organizações patronais”, que, portanto, “não prescindem do espaço sindical patronal, enquanto espaço tradicional e reconhecido de representação política”.

Embora não seja nossa intenção tratar da heterogeneidade de interesses empresariais e das disputas por representação, entendemos que o caráter oficial da CNA pode torná-la um espaço privilegiado de estudo tanto das táticas e disputas internas às frações de classe dominante¹, quanto das disputas que envolvem o Estado e/ou a classe trabalhadora.

A heterogeneidade empresarial, construída na concorrência capitalista e destacada por Bianchi (1997), será tratada apenas na medida em que pode ser um dos fatores explicativos para a emergência da crise de representação na CNA, que abordaremos no capítulo 1. Basta, para os fins desta tese, destacar que, em princípio, as associações de empregadores, diferente

¹ As disputas entre frações da classe dominante no campo podem se refletir no espaço institucional oficial de representação patronal. Essas disputas se expressaram como crise de representação da CNA (que culmina na disputa pela sua direção) na década de 1980, em uma conjuntura atravessada por uma crise econômica mundial, pelo surgimento de diversas associações por produto e pela defesa da propriedade, pela intensificação de mobilizações em torno da luta pela terra, pelo debate do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e início dos debates Constituintes de 1987/1988. Como dito, não iremos privilegiar as divisões e disputas internas à classe dominante no campo, que nem sempre são exteriorizadas. Para uma análise mais complexa das disputas, tensões e diferenciações entre as representações patronais rurais, ver Bruno (2008; 2009). Ver também Carneiro (2008), sobre a tensão intraclasses dominante “dentro” e “fora” da porteira, ou seja, entre aqueles que se dedicam à agropecuária e os demais setores da economia, como bancos, multinacionais e indústrias. O autor percebe que os primeiros estão em uma posição subordinada e possuem “menor capacidade de influência nas decisões estatais em comparação com” os segundos, que são beneficiados, por exemplo, com uma queda de preços agrícolas. Essa diferenciação, para o autor, tem lugar em uma agenda econômica do patronato, enquanto em relação à agenda fundiária, há uma unidade.

das associações por produtos, “organizam os interesses empresariais no mercado de força de trabalho” e “são expressão das relações existentes entre os empresários e a ação coletiva dos trabalhadores” (BIANCHI, 1997: 123).

Entretanto, a existência, no meio rural, de um setor que não pode ser enquadrado nas categorias jurídicas de empregador ou de empregado (isto é, nem podem ser caracterizados como patrão, nem como assalariado), já que trabalham diretamente com a família sobre terra de sua propriedade ou posse, torna a construção das identidades patronais e de trabalhadores no campo mais complexa e disputada, conforme veremos.

Além das prerrogativas citadas, a CNA detém, a partir da Constituição de 1988, a legitimidade jurídica (oficial, constitucional) para propor ações judiciais de inconstitucionalidade de normas jurídicas² ao Supremo Tribunal Federal (STF), órgão máximo na hierarquia dos Tribunais brasileiros, considerado o “guardião da Constituição”, o que a torna uma interlocutora privilegiada com o Poder Judiciário, na divisão de trabalho e na concorrência entre as demais entidades patronais rurais. Portanto, as disputas político-jurídicas da CNA em torno do universo legal podem envolver um amplo leque de ações dentro da institucionalidade do Estado, desde a participação em espaços políticos e legislativos até o ingresso de ações judiciais. Essas disputas podem também se manifestar nas orientações prestadas aos seus associados e nas articulações com outros setores, tais como as demais confederações patronais oficiais (Confederação Nacional do Comércio - CNC, Confederação Nacional da Indústria - CNI, Confederação Nacional de Serviço - CNS e Confederação Nacional do Transporte - CNT entre outras).

A pretensão desse estudo foi desvelar formas de atuação e de apropriação pela CNA de legislações diversas que podem apresentar restrições às práticas patronais no Brasil, tais como: leis agrárias que permitam brechas para alterações fundiárias no sentido de desconcentração de terras ou de transferência de terras aos povos indígenas e comunidades quilombolas, subtraindo-as do domínio de grandes proprietários ou empresas multinacionais; leis ambientais que apresentem limitações ao livre uso de propriedades rurais; e leis trabalhistas que criem restrições à exploração da força de trabalho humana na lógica da acumulação capitalista.

Mas, se por um lado, as leis podem apresentar limitações ao uso da propriedade e do trabalho humano, também legitimam determinadas relações sociais desiguais de poder fundadas sobre a possibilidade de apropriação privada da terra e da força de trabalho.

Utilizamos a noção de lei para compreender qualquer norma ou ato normativo de origem estatal. Adotamos alguns pressupostos epistemológicos que partem da crítica, em especial de estudiosos latinoamericanos³, à chamada colonização do saber promovida pela ciência ocidental com pretensões universalistas, embora construída a partir de particularismos de sociedades capitalistas dominantes baseadas em espaços geopolíticos determinados (GROSGOUEL, 2008: 120). Esses processos de dominação colonial sustentam a

² Cf. art. 103, CF/1988. A ação direta de inconstitucionalidade “foi introduzida no Direito brasileiro [...] pela Emenda Constitucional no. 16, de 26 de novembro de 1965, à Constituição de 1946, que a ela se referia como *representação*” (BARROSO, 2012: 182). Apenas o Procurador-Geral de República, que ocupava “cargo de confiança do Presidente da República”, podia propor esse tipo de ação que acabava confinada “às hipóteses que não trouxessem maior embaraço ao Poder Executivo” (BARROSO, 2012: 186-187). A Constituição de 1988 estendeu a diversos entes e entidades a possibilidade de propor ação direta de inconstitucionalidade (portanto, a legitimidade ativa), entre os quais se encontra “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional” (art. 103, IX). Há controvérsias no STF sobre “a caracterização do que seja entidade de âmbito nacional, a noção de classe e a composição das entidades”. Para detalhes sobre a tendência de jurisprudência do STF, ver Barroso (2012).

³ Embora o grupo que participa do programa de investigação modernidade/colonialidade esteja estabelecido na “Latinoamérica”, ela não deve ser entendida como região geográfica, “más como una ‘perspectiva’ o um espacio epistemológico que como una región” (ESCOBAR, 2005: 80).

universalidade dos paradigmas epistemológicos e dos modos de pensar eurocêntricos e, dessa forma, ocultam o “outro” não-eurocêntrico (ESCOBAR, 2005; GROSFUGUEL, 2008; MIGNOLO, 2005; SANTOS, 2007).

Para Grosfoguel (2008: 120), a neutralidade e a objetividade desinserida na egopolítica do conhecimento não passam de um mito ocidental possível na medida em que esconde “sua perspectiva local e concreta sob um universalismo abstrato”, que oculta o sujeito e permite a construção de uma hierarquia de conhecimentos e de povos superiores e inferiores.

A lei, dentro desta crítica, é produto de um determinado contexto particular patriarcal-capitalista que visa se estender a um universo amplo de relações sociais, através do discurso de sua objetividade e neutralidade. Entretanto, a lei estatal é produto de relação de forças e conflitos e pode incorporar limitações ao poder absoluto da classe dominante, em decorrência de sua pretensão de universalidade (THOMPSON, 1989). Mas a limitação efetiva do poder e a interpretação dominante sobre o sentido das leis depende de lutas sociais, das forças em disputa. Veremos alguns desses conflitos que permearam a elaboração de determinadas leis e as disputas interpretativas sobre o sentido de normas agrárias, ambientais e trabalhistas pela CNA.

Nuances sobre o sentido de cada conjunto de leis em uma sociedade capitalista, entretanto, podem ser interessantes para perceber possíveis diferenças relacionadas à argumentação da entidade patronal, pois as leis carregam distintas contradições conforme os temas tratados. Por um lado, as leis agrárias e ambientais legitimam a apropriação privada de parcelas de um território, com a exclusão dos demais, mas limitam o poder proprietário sobre o livre uso da terra⁴. Por outro, as leis trabalhistas legitimam relações de produção caracterizadas pela exploração da força de trabalho de um ser humano (o trabalhador) por outro (o empregador ou patrão), ao mesmo tempo em que comportam limites ao poder patronal.

Essas clássicas contradições da lei em abstrato, entretanto, ocultam, normalmente, alguns sujeitos submetidos a limitações provenientes do paradigma da apropriação/violência vigente nas sociedades coloniais, o lado oculto do paradigma da regulação/emancipação das sociedades modernas capitalistas, conforme exposto por Santos (2007). A face ocultada é a da desumanização e desqualificação dos trabalhadores no lado colonial da modernidade, é a negação de seus saberes e a invisibilidade ou negação de formas de produção da vida que não estejam a serviço da acumulação capitalista. Mas essas formas se afirmam e os sujeitos ocultos se apresentam em processos de resistência e luta, gerando distintos limites ao processo de apropriação capitalista da terra e do trabalho humano. As mobilizações e lutas de populações indígenas na América Latina são exemplares dessa afirmação.

Santos (2007: 5) caracteriza como exemplos de pensamento abissal tanto o monopólio da ciência moderna sobre a distinção entre o verdadeiro e o falso, em detrimento de conhecimentos visíveis como a filosofia e da teologia, de forma a tornar invisíveis conhecimentos “populares, leigos, plebeus, camponeses ou indígenas” que se encontrem “além do universo do verdadeiro e do falso”, quanto o direito moderno “determinado por aquilo que conta como legal ou ilegal de acordo com o direito oficial do Estado ou com o direito internacional”, portanto que se reduz à dicotomia/distinção universal legal-ilegal. Segundo o autor, este

deixa de fora todo um território social onde ela seria impensável como princípio organizador, isto é, o território sem lei, fora da lei, o território do a-

⁴ Para uma análise da criação legislativa da propriedade privada de terras no Brasil (através da Lei de Terras de 1850) e na Argentina, ver Silva e Secreto (1999). As autoras constatarem que o objetivo das leis agrárias que criaram a propriedade privada, separando as terras públicas das terras particulares, instituindo a compra como meio fundamental de aquisição do domínio, era a formação de mercado de terras nas antigas colônias européias, parte de um processo de formação do mercado mundial de terras e de produtos agrícolas.

legal, ou mesmo do legal e ilegal de acordo com direitos não oficialmente reconhecidos. Assim, a linha abissal invisível que separa o domínio do direito do domínio do não-direito fundamenta a dicotomia visível entre o legal e o ilegal que deste lado da linha organiza o domínio do direito (SANTOS, 2007: 6).

A partir desses pressupostos, de que forma esse pensamento caracterizado por Santos (2007) como abissal permeia as argumentações dos representantes e assessores técnicos da CNA no Brasil? Como essas contradições legais são abordadas e em que medida são reforçadas pela entidade patronal rural?

Afinal, esse ideário da modernidade que oculta o subalternizado é apropriado pelas classes dominantes dos países situados do lado colonial da linha abissal. Bruno (1997: 16-17) percebe a emergência, no início dos anos 1990, da ideologia do “moderno” no discurso do patronato rural brasileiro, construída a partir da década de 1980, como uma espécie de “modernização da retórica” referenciada na consolidação da modernização agrícola no campo brasileiro. Veremos, portanto, em que medida esse discurso é potencializado para a desqualificação de adversários, de políticas e, em especial, de normas estatais sobre as esferas agrária, ambiental e sindical-trabalhista.

Buscaremos a resposta a essas questões em uma conjuntura política mundial marcada pela adoção de políticas neoliberais, que influenciam o quadro legal brasileiro em que se desenvolveram as disputas político-jurídicas protagonizadas pela CNA: o período pós-Constituição de 1988. Após uma breve contextualização do discurso neoliberal global, com ênfase na sua relação com o Direito (enquanto marco regulatório), apresentaremos algumas considerações sobre o que entendemos como discurso político-jurídico e suas diferenciações para os fins da presente análise. Em seguida, com a descrição dos caminhos metodológicos e alterações de percurso realizadas ao longo da escrita da tese, buscamos situar o leitor das dificuldades encontradas na pesquisa de campo, que nos levaram a reformular objetivos e abandonar premissas anteriores.

O discurso neoliberal, o Direito e a globalização

A modernização conservadora no campo brasileiro, que impulsionou a construção de uma nova retórica patronal sob bases “modernas” (BRUNO, 1997), se consolidou durante uma conjuntura política mundial em transformação, em meados dos anos 1980, quando foram estabelecidas diretrizes por organismos financeiros internacionais para os Estados nacionais que apontavam para a necessidade de “desregulamentação” ou “flexibilização” de legislações sociais (SANTOS, 2002; BOURDIEU, 1998).

Esse receituário do Banco Mundial foi propalado e afetou tanto os países europeus, que tinham consolidado o Estado de Bem-Estar Social, a partir do pós-segunda guerra mundial, quanto aos demais países, que não haviam alcançado nível semelhante de proteção social do Estado nacional.

A conjuntura mundial então pode ser caracterizada pela construção de um discurso dominante, decorrente de um longo trabalho de doutrinação, que apresenta o “neoliberalismo sob as aparências da *inevitabilidade*”, ao impor um conjunto de pressupostos como óbvios, entre os quais: o crescimento, a produtividade e a competitividade como “fim último e único das ações humanas; ou que não se pode resistir às forças econômicas”, ou ainda se faz “um corte radical entre o econômico e o social, que é deixado de lado e abandonado aos sociólogos” (BOURDIEU, 1998: 44).

Nessa doutrinação, os meios de comunicação tiveram um papel importante, ao substituir termos pejorativos por positivos, ao lado de um “jogo de palavras com as conotações e as associações de palavras como flexibilidade, maleabilidade,

desregulamentação, que tendem a fazer crer que a mensagem neoliberal é uma mensagem universalista de libertação” (BOURDIEU, 1998: 44).

No Brasil, vale lembrar que o Presidente da República Lula qualificou os usineiros do setor canavieiro como “heróis nacionais e mundiais” em virtude do interesse generalizado no álcool (PRESIDENTE..., 2007), de certo modo, assumindo a produtividade e competitividade como a única variável a ser considerada, quando inúmeros estudos já apontaram as péssimas condições de trabalho no corte de cana do Brasil (ALVES, 1991; NOVAES, 2007).

Bourdieu (1998: 48), a partir da vivência desse processo na França, considera que o “Estado é uma realidade ambígua”, porque “não é completamente neutro” ou “independente dos dominantes”, mas “tem uma autonomia tanto maior quanto mais antigo ele for, quanto mais forte, quando mais conquistas sociais importantes tiver registrado em suas estruturas etc”, portanto, comporta contradições internas, por exemplo, entre as pastas social e financeira (BOURDIEU, 1998: 48), que devem ser exploradas para combater o discurso neoliberal. Para o autor,

é um “discurso forte”, que só é tão forte e tão difícil de combater porque tem a favor de si todas as forças de um mundo de relações de força, que ele contribui para fazer tal com é, sobretudo orientando as escolhas econômicas daqueles que dominam as relações econômicas e acrescentando assim a sua força própria, propriamente simbólica, a essas relações de força (BOURDIEU, 1998: 136-137).

A globalização, por um lado, é apresentada como “um mito no sentido forte do termo, uma ‘ideia-força’, [...] que tem força-social, que realiza a crença”, usado “contra as conquistas do *welfare state*”, o que significa um retorno de ideias do patronato arcaico, sob aparências modernas, de bandeiras como “o progresso, a razão, a ciência (a economia, no caso) para justificar a restauração e tenta tachar de arcaísmo o pensamento e a ação progressistas” (BOURDIEU, 1998: 48-49). Por outro, ela é “real” no caso dos “mercados financeiros”, em razão da “diminuição de um certo número de controles jurídicos e do aprimoramento dos meios de comunicação modernos” que permitem a unificação dos mercados em “nações detentoras da posição dominante”, o que provoca a “redução da autonomia dos mercados financeiros nacionais” (BOURDIEU, 1998: 53).

O intelectual francês denuncia o mito da globalização, que se realiza justificada sob ideias consideradas modernas, como progresso, razão e ciência, a partir de um trabalho de doutrinação que influencia a tomada de decisões políticas e econômicas que reforçam o discurso neoliberal. A adoção deste significa o retrocesso de direitos sociais em nome da necessária competitividade capitalista entre nações. Os mesmos fundamentos do discurso reiterado na França podem ser verificados na realidade brasileira dos anos 1990. A diferença é que aqui um Estado autoritário, desenvolvimentista e interventor na economia se constituiu na face invisível do Estado de bem-estar social adotado na Europa em tempos de guerra fria.

Outros aspectos do discurso neoliberal foram destacados por Santos (2002), como os três consensos que o compõem: o Estado mínimo ou fraco; a democracia liberal e o primado do Direito e do sistema judicial. Em relação ao primeiro consenso, o intelectual português chama a atenção para a contraditória exigência de um Estado interventor e regulador de sua própria desregulamentação (SANTOS, 2002: 45). Pois reduzir o tamanho ou a força do Estado implica alterar legislações estatais para permitir a transferência de serviços públicos à iniciativa privada, através das chamadas privatizações.

O consenso da democracia liberal⁵ estaria baseado na teoria liberal que “defendera a convergência necessária entre liberdade política e liberdade econômica, as eleições livres e os

⁵ Entretanto, o modelo de democracia é aplicado a sociedades e realidade muito distintas como condição política para obtenção de financiamento internacional, tendendo por isso a se converter numa versão abreviada ou

mercados livres como os dois lados da mesma moeda” (SANTOS, 2002: 47-49) e o do primado do Direito e do sistema judicial - “um conjunto de instituições independentes e universais que criam expectativas normativamente fundadas e resolvem litígios em função de quadros legais presumivelmente conhecidos de todos” – seria reforçado pela “proeminência da propriedade individual e dos contratos” (SANTOS, 2002: 49). O Direito vigente nesse modelo, conservador neoliberal, fixa “o quadro em que uma sociedade civil baseada no mercado funciona e floresce, cabendo ao Poder Judiciário garantir que o Estado de direito é amplamente aceite e aplicado com eficácia” (SANTOS, 2003: 10-11). Santos (2003: 12) aponta as necessidades jurídicas do mercado: “baixar os custos das transações, definir com clareza e defender os direitos de propriedade, fazer aplicar as obrigações contratuais, e instituir um quadro jurídico minimalista”.

A conjuntura atual, da globalização hegemônica, de acordo com o autor, seria marcada pela crise do contrato social da modernidade e pela instituição de um “novo contrato social”, que seria “falso”, na medida em que caracterizado pela instabilidade e pelo “predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão” (SANTOS, 2003: 18). A estabilidade a que se refere o consenso neoliberal seria, dessa forma, “sempre a estabilidade das expectativas do mercado e dos investimentos, nunca a das expectativas do povo trabalhador. Com efeito, a estabilidade dos mercados e dos investimentos só é possível à custa da instabilidade das expectativas das pessoas” (SANTOS, 2003: 19).

Outra característica da contemporaneidade, segundo Santos (2003: 20-21), é “*a emergência do fascismo social*”, distinto do fascismo das décadas de 1930 e 1940 por não ser “um regime político, mas antes um regime social e civilizacional” que não sacrifica a democracia, mas a trivializa “a ponto de se tornar desnecessário, ou sequer vantajoso, sacrificá-la para promover o capitalismo. É um tipo de fascismo pluralista, produzido pela sociedade e não pelo Estado”, que assume várias formas: segregação territorial (fascismo do *apartheid* social); manipulação “do sentimento de insegurança das pessoas e dos grupos sociais vulnerabilizados” (fascismo da insegurança); controle sobre os mercados financeiros e da economia (fascismo financeiro); e ainda a “usurpação de prerrogativas estatais” de coerção e regulação por grupos poderosos (fascismo para-estatal). Esta usurpação pode se dar tanto na disputa pelo controle sobre o território estatal em que atuam esses grupos, quanto pela tentativa do projeto neoliberal de transformar o contrato de trabalho no contrato de direito civil, obrigando a parte mais fraca a aceitar as condições impostas pela detentora de poder (fascismo contratual) (SANTOS, 2003: 22-23).

Para os fins de nossa análise, interessa perceber o contexto mais amplo no qual o patronato constrói sua argumentação em torno de regulações estatais sobre questões de natureza agrária, ambiental e trabalhista, a partir da década de 1990. A negação da intervenção regulatória estatal para limitar a imposição do contrato de trabalho pelo poder econômico é uma das expressões desse fascismo social característico do período neoliberal de que Santos (2003) fala e, portanto, não se apresenta como uma singularidade do patronato rural brasileiro.

O impacto da globalização neoliberal, ao desvincular o econômico do social, de acordo com Santos (2003: 53), atingiu especialmente o campo das relações de trabalho, palco de violentos conflitos “nos planos local, nacional e global”, em virtude de “uma intervenção maciça da legalidade neoconservadora contra as leis e os direitos do trabalho, que o

caricatural da democracia liberal. E mesmo entre os países hegemônicos, as características da democracia liberal enumeradas também não se fazem plenamente presentes (SANTOS, 2002: 49). Essa característica, entretanto, cremos que foi repensada pelo autor em trabalhos posteriores, quando passa a adotar uma perspectiva influenciada pelas teses de permanências coloniais invisibilizadas pela visão eurocêntrica, que, por exemplo, podem provocar a negação do ideário liberal democrático em determinados lugares, marcados pela violência e autoritarismo das instituições políticas e sociais.

liberalismo e o demo-socialismo haviam promovido por força da pressão dos movimentos laborais”. A regulação do trabalho (enquanto fator de produção) tem sido deslocada da escala nacional para a escala global, sob a legalidade e política “neoconservadoras”, embora se mantenha a segmentação e territorialização dos salários e mercados de trabalho (SANTOS, 2003: 53-54).

A intervenção neoliberal do Estado brasileiro, ocorreu, em especial, a partir da década de 1990, através da instauração de um processo de reforma trabalhista com mudanças nas regras laborais no sentido de “flexibilização” e “desregulamentação” propaladas como “soluções normativas capazes de diminuir o fosso entre direito e realidade, permitindo a reestruturação das empresas brasileiras e sua adequação aos novos parâmetros de competição internacional” (SILVA, 2008: 25).

Essas mudanças legislativas de conteúdo neoliberal foram reivindicadas pelos setores empresariais, que “passaram a exigir a redução da regulamentação estatal sobre as relações de trabalho, bem como a postular o fim da ‘rigidez institucional’ em movimento que já ocorrera nos países centrais”, não apenas sobre o conteúdo do direito, mas também sobre a “produção de regras de direito” (SILVA, 2008: 28).

De acordo com Silva (2008: 28-29), o incentivo da “flexibilização através de acordos e convenções coletivas” contribuíram, nos anos 1990, “para ampliar a fragilização da autonomia coletiva, e questionar o seu processo de recente legitimação na história brasileira”.

Entretanto, as leis trabalhistas no campo brasileiro se apresentavam mais como horizonte de luta do que como realidade, de forma que esse processo de “flexibilização”, evidenciado nos setores urbanos, ocorre com algumas especificidades e diferenciações no setor agropecuário brasileiro, que já vinha em um processo de mudanças nas relações de trabalho em decorrência da adoção de novo padrão tecnológico, “passando o assalariamento, principalmente o sazonal, a ser a relação que mais cresceu proporcionalmente às demais” em locais de consolidação de complexos agroindustriais, como na região canavieira de São Paulo (ALVES, 1991: 7), mas com diferenças entre as regiões e os setores produtivos, que impossibilitam a generalização do impacto do neoliberalismo nas relações de trabalho no campo, que dependerão de diversos fatores, como das estratégias de luta adotadas pelos trabalhadores, do nível de articulação e de dependência em relação à indústria, das decisões relacionadas às mudanças no padrão tecnológico que se processaram em setores específicos etc (ALVES, 1991).

Nesse contexto, de acordo com Bruno (2009: 198)⁶, as lideranças e associações empresariais rurais assumem a defesa da livre iniciativa (e do mercado) contra a intervenção estatal na economia (para garantir a liberdade de exportação), embora continuem a perceber o Estado como “tutelar, protetor e provedor” e, dependendo dos interesses em questão, confirmam primazia ao Estado sobre o mercado.

Porto-Gonçalves (2006) chamou atenção para o surgimento da globalização neoliberal como resposta política às lutas sociais que emergiram, em especial, no final dos anos 1960 em diversos lugares do mundo, com revoltas estudantis e movimentos de libertação nacional; como uma busca de assimilar, ao mesmo tempo em que nega a maior parte das demandas dessas lutas. À reivindicação de um mundo sem fronteiras, a globalização conservadora respondeu com a facilitação da circulação de bens e mercadorias (mas não de pessoas); contra a hierarquia e centralização, defendeu o Estado Mínimo para a maioria (com flexibilização das relações trabalhistas); e aos ambientalistas respondeu “com a paulatina institucionalização da questão ambiental (conferências mundiais, colóquios, seminários...) que, assim, vai pouco a pouco se tornando uma questão paradoxalmente específica e, como tal, perdendo seu poder transformador” (PORTO-GONÇALVES, 2006: 20).

⁶ A autora considera que não há novidade na oscilação do patronato entre a defesa do liberalismo e da intervenção estatal (BRUNO, 2009: 198).

A institucionalização se expressa no reconhecimento da legitimidade de regulações internacionais sobre a proteção do meio ambiente equilibrado, considerada uma necessidade planetária. Ao mesmo tempo em que justifica a imposição de limites à acumulação capitalista, cobrando dos Estados nacionais uma intervenção regulatória e ação fiscalizatória para conservação ambiental, legitima esse modo de produção. De acordo com Porto-Golçalves (2006) a apropriação dos desafios ambientais por uma perspectiva econômico-financeira, sob o discurso do fim de fronteiras como correspondente à dinâmica da natureza (sem respeitar fronteiras estatais) legitima políticas neoliberais (como as propostas pela OMC), naturalizando a globalização neoliberal, inclusive da natureza. Sob essa perspectiva, desvia-se a questão ambiental da esfera ética, filosófica e política para o âmbito de soluções técnicas (existentes para tudo) ignorando que o sistema técnico é sempre uma invenção de uma dada sociedade, que carrega suas contradições específicas.

No discurso neoliberal, também nos interessa perceber como o Direito (técnica jurídica) se apresenta ou é definido em termos hegemônicos, para que possamos examinar em que medida a fala dos empregadores rurais brasileiros sobre determinados conjuntos de leis ou direitos se articula, reforça ou contesta essa hegemonia.

Para Santos (2003), a hegemonia do Direito no contexto neoliberal se define pelas ideias de autonomia (que confere validade ao Direito independente de eficácia social) e “de que os direitos são, ao mesmo tempo, meios e fins da prática social”, mas

também porque operam através de conjuntos específicos de instituições estatais criadas para esse efeito — tribunais, legislaturas, etc. Além disso, acha-se que o direito e os direitos esvaziam, à partida, o uso de qualquer outra ferramenta social. As leis são padrões normativos de ação social dotados de autoridade e produzidos pelo Estado, ao passo que os direitos são regalias individuais dotadas de autoridade, garantidas pelo Estado e criadas a partir das leis. Concebidos desta maneira, o direito e os direitos determinam os seus próprios limites, para além dos quais nada pode ser reivindicado nem como lei nem como um direito. Por ser quem produz e garante, o Estado detém o monopólio sobre a declaração de legalidade ou ilegalidade, do certo (direito) ou do errado (não-direito) (SANTOS, 2003: 36-37).

O autor ressalta, também, que é o uso dos direitos pelas classes e grupos dominantes como instrumentos “exclusivos e autônomos” que os faz hegemônicos e os caracteriza como “instáveis, contingentes, manipuláveis, e confirmam as estruturas de poder que deveriam alterar” (SANTOS, 2003: 37).

O uso possível desse instrumental hegemônico numa perspectiva contra-hegemônica implica na adoção de “uma visão não-essencialista do direito estatal e dos direitos”, isto é, em manejá-los “como não-autônomos e não-exclusivos”, ao integrá-los “em mobilizações políticas de âmbito mais vasto, que permitam que as lutas sejam politizadas antes de serem legalizadas” (SANTOS, 2003: 37).

Santos (2003: 38) alerta-nos, entretanto, para a existência de “formas não-hegemônicas de direitos” que não se encaixam necessariamente no campo da luta contra-hegemônica, mas

podem até estar ao serviço do direito hegemônico, contribuindo para a sua reprodução sob novas condições e acentuando até os seus traços exclusivistas. As novas formas de legalidade global “vindas de cima”, produzidas por poderosos actores transnacionais — de que é exemplo a nova *lex mercatoria* —, ilustram bem este aspecto, já que se aliam ou articulam com a legalidade do Estado numa espécie de co-gestão jurídica que reforça a globalização neoliberal e aprofunda a exclusão social.

O “uso hegemônico das concepções de direito e de direitos”, de acordo com o autor, não tolera “infrações políticas à autonomia do direito, e muito menos ações ilegais” e, quando faz concessões aos severamente excluídos é

de modo a confirmar e a legitimar o contrato social e as suas exclusões sistêmicas. Recebe os seus recursos reguladores do Estado — onde considera que residem todas as relações de poder relevantes —, bem como do mercado e da comunidade dominantes. Finalmente, uma vez que não aspira a qualquer mudança social estrutural profunda, aperfeiçoa-se no que diz respeito à justiça restauradora e usa o fosso entre o excesso de sentido e o déficit de desempenho para avançar com manipulações adaptativas do *status quo* (SANTOS, 2003: 41).

A partir de leituras iniciais sobre a ação do patronato rural brasileiro, que incluía mobilizações e manifestações de rua (CARNEIRO, 2008), nos questionamos se, de fato, o uso hegemônico do Direito seria intolerante às interferências da política em sua autonomia ou às ações ilegais. Pensamos que, talvez, esse uso hegemônico poderia se caracterizar pela disputa sobre a noção do que são consideradas ações “ilegais”⁷, mas, dependendo do tema ou questão, comportariam o uso da política no sentido de limitar a autonomia do direito, como no caso da defesa da alteração do Código Florestal e da anistia aos multados por infração à lei ambiental. Refletimos, ainda que, em virtude da preocupação de Santos (2003) ser desvendar as possibilidades e estratégias de uso contra-hegemônico do Direito por movimentos emancipatórios e cosmopolitas, acentuou os aspectos do uso hegemônico mais destacados mundialmente.

Nossa abordagem das disputas em torno dos temas trabalhista, ambiental e fundiário parte dos discursos e argumentações da CNA em torno de legislações e/ou políticas governamentais, que compreendemos e, por vezes, nomeamos de “discursos político-jurídicos” ou, de forma mais sintética “discursos jurídicos”, sem a pretensão de excluir o elemento político contido em qualquer discurso considerado jurídico. Aliás, para nós, a análise do discurso jurídico não significa a análise do discurso dos juristas, pois entendemos que há um discurso político sobre regras, normas e direitos, que busca legitimidade em uma determinada interpretação do conjunto normativo e/ou do aparato científico⁸.

O campo jurídico e os discursos jurídicos

O Estado moderno ou Estado nação é, normalmente, caracterizado a partir de noções de lei “universal” ou “impessoal” e direito “racional” que são constitutivas do discurso legitimador do próprio Estado ocidental.

⁷ Por exemplo, em recente entrevista, João Pedro Stédile, representante do MST, questionado sobre a perda de apoio do MST e o uso de violência, critica a forma como a mídia manipula a informação e reitera que o “MST é contra o uso da violência”, exercita “pressão social”, considerada “violência” pela “burguesia” e sua imprensa que, por outro lado, omite “quando a Kátia Abreu grila uma área pública no Estado de Tocantins, expulsa posseiros, aí se calam, omitem e ignoram. Ninguém da imprensa burguesa deu, só a ‘Carta Capital’. Ela expulsar agricultores não é violência?” Stédile também esclarece que ocupar é um direito exercido pela necessidade de pressionar o governo a realizar a reforma agrária, enquanto “invadir é o que fazem os fazendeiros, quando se apropriam de áreas públicas, para ter lucro, benefício pessoal, objetivando apenas enriquecer. E muitas vezes fazem até em áreas indígenas, como dezenas de fazendeiros paulistas fizeram roubando as terras dos Guaranis, em Mato Grosso do Sul”. A senadora e presidente da CNA, Kátia Abreu respondeu que “‘jamais’ praticou ‘ato criminoso na vida pública ou privada’. ‘Não debato com agentes do crime que tentam se impor pela violência, afrontam o Estado de Direito, cometem crimes em série e desprezam a democracia. Tenho orgulho da minha história e dos meus princípios’, disse.” LUCENA, Eleonora de (entrevistadora). Turma do agronegócio só pensa na conta bancária, diz Stedile. 17/04/2010. In: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/903566-turma-do-agronegocio-so-pensa-na-conta-bancaria-diz-stedile.shtml>. Acesso em 17/04/2010.

⁸ O aparato científico é entendido aqui como um discurso instrumental que pode servir para questionar a lógica ou a possibilidade de se aplicar determinadas leis.

A separação entre as esferas, conforme verifica Bourdieu (1996: 108-109), é característica da constituição histórica do Estado, como resultado da concentração e diferenciação de capitais interdependentes (econômico, de força física, cultural, simbólico etc), dentre os quais o “capital jurídico” que acompanha a “constituição de um campo jurídico autônomo”, ou seja, com regras e capitais simbólicos próprios e com certa autonomia em relação a outros campos, tal qual o político (que admite a presença das disputas ideológicas). O discurso jurídico constituiu-se como discurso justificador de Estado que progressivamente se transforma de uma ficção de juristas para uma ordem autônoma. Bourdieu (2004) aponta ainda a formalização e a ideologia de neutralidade e autonomia como especificidade do campo jurídico.

Na tradição teórica marxista, também foi explicitada a ideologia dominante “do Estado neutro, representante da vontade e dos interesses gerais, árbitro entre as classes em luta” (POULANTZAS, 1985: 175-176). Essa ideologia legitima o poder da classe dominante e, dessa forma, contribui para a hegemonia desta classe. Mas, de acordo com Thompson (1987: 354), a lei, para cumprir essa função ideológica, precisa conservar a aparência de independência frente a manipulações flagrantes e de justiça e, para isso, deve “preservar sua lógica e critérios próprios de igualdade; na verdade, às vezes sendo realmente justa”.

Nesse sentido, as ideias “senso comum” da imparcialidade (ou neutralidade) e de justiça da lei - ou, para Bourdieu (2004), de atuação interessada apenas no bem público - são imprescindíveis para a hegemonia da classe dominante. Entretanto, na visão de Thompson (1987) há brechas, exatamente em função disso, para conquistas das classes subalternizadas.

Até que ponto a ideologia da lei como expressão de uma imparcialidade ou neutralidade axiológica esteve presente ou foi reforçada nos discursos da entidade patronal sobre os temas escolhidos é uma questão que deve ser verificada ao longo da tese. A disputa política também pode incidir sobre os significados da autonomia e da neutralidade.

Santos (1988: 87), ao questionar leituras que não aportam as distintas formas assumidas pelo discurso jurídico estatal na sociedade capitalista, atento às múltiplas facetas apresentadas por este, identificou três modalidades de discurso jurídico, ou melhor, “a tríplice dimensão retórica, burocrática e coercitiva da instância estatal da sociedade capitalista”.

As teorias (em especial marxistas) que enxergam uma “ambigüidade” do Direito, em razão da abstração ao “atribuir a este uma função política geral” não perceberiam as “funções secundárias” do Direito (SANTOS, 1988: 93).

O discurso retórico, de acordo com o autor, caracteriza-se pela busca da “persuasão consentida com base na lógica do razoável” e, por isso, pressupõe, ao menos como aspiração, “a igualdade de oportunidades entre os participantes no discurso, quer ele seja dialógico ou antitético (como é, por exemplo, o discurso jurídico)”, razões pelas quais tem ou aspira a “um conteúdo democrático” (SANTOS, 1988: 94). Isto, na medida em que se movimenta tanto contra a “violência dos princípios e das provas absolutas, de que decorrem soluções necessárias (a lógica institucional sistêmica a que aspira o aparelho burocrático)”, quanto contra a “violência física e psíquica do aparelho coercitivo” (SANTOS, 1988: 94). A retórica na sociedade capitalista é vista como “uma nova forma de violência, ao lado da violência burocrática e da violência física - a violência simbólica” (SANTOS, 1988: 96).

As principais diferenças entre as três dimensões do discurso que constituem a instância jurídica são resumidas da seguinte maneira: “o discurso retórico é basicamente uma fala, um discurso *dito*, enquanto o discurso institucional-sistêmico é um discurso *escrito* e o discurso coercitivo, um discurso *feito*” (SANTOS, 1988: 107-108; grifos no original).

Neder (1995: 12) adotou um uso alargado do termo discurso jurídico, que compreende tanto o vinculado à forma de pensamento dos juristas quanto “as formas difusas e dispersas na formação ideológica, que encaminham algum tipo de reflexão com normas de legalidade”. A autora enfatiza o estudo do discurso jurídico na construção da ordem burguesa no Brasil,

período compreendido entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX e, no contexto estudado, entende que o discurso jurídico formulou “projetos para a construção da ‘nação’”, promoveu “a individualização de conflitos através do processo de criminalização”, além da “ideologia burguesa de trabalho, ajudando a abrir caminho para a constituição do mercado de trabalho na sociedade brasileira” (NEDER, 1995: 13). Ela verifica ainda que o discurso “explicitava toda uma tentativa de recurso à técnica e à ciência no sentido de legitimar a regulamentação e a normatização da ordem burguesa em processo de afirmação” (NEDER, 1995: 22).

Também faremos um uso alargado da noção de discurso jurídico, em termos semelhantes à adotada por Neder (1995). Entretanto, optamos por não dividir, em princípio, os campos político e jurídico, nem as argumentações dessa forma, mas caracterizamos os discursos político-jurídicos como aqueles referidos às normas estatais e às políticas em geral (no nosso caso, aquelas relacionadas às questões agrárias, ambientais e trabalhistas).⁹

Apenas em momentos que considerarmos algum discurso como característico exclusivamente do campo jurídico, ou melhor, do âmbito judicial, apontamos as possíveis diferenças. Buscaremos, entretanto, considerar as dimensões do discurso jurídico destacadas por Santos (1988) ao examinar os discursos político-jurídicos da CNA, de suas assessorias técnicas e/ou de seus advogados, em publicações oficiais da entidade ou em ações judiciais propostas ao Supremo Tribunal Federal (STF) no Brasil. Estaremos atentas, entretanto, às similitudes e as distinções entre os discursos político e dogmático jurídico.

Os discursos examinados referem-se a distintos contextos que serão levados em consideração. Embora também tenhamos realizado entrevistas semi-abertas para apreender o discurso dos advogados sobre determinados temas, o uso na tese foi secundário e complementar as informações obtidas em documentos escritos.

Percurso e instrumentos de pesquisa

Como toda tese ou trabalho, esta é resultado de um percurso com diversas mudanças de rumo, rearranjos e alterações de foco ou perspectiva. O interesse que perpassa todas as alterações do tema de estudo é a interface entre algo que se convencionou chamar por Direito e as relações sociais, embora possamos entender o Direito como um tipo específico de relação social.

Desde o final da minha graduação em Direito e atuação na assessoria jurídica de movimentos sociais, busquei perceber contradições e limites do uso do direito nas lutas populares e refletir em que medida as leis, elaboradas de maneira a ocultar e legitimar as desigualdades de fato, poderiam ser usadas de forma a contribuir com a superação de processos de opressão de diversas naturezas, em especial, da classe trabalhadora.

Foi nesse sentido que comecei a pesquisar a atuação dos advogados populares e, mais especificamente, os desafios e perspectivas da advocacia popular a partir da análise da formação da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – Renap (TAVARES, 2004) e as concepções e atuação dos advogados que atuaram na assessoria jurídica do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Rio de Janeiro, de forma a perceber os desafios e os limites do uso do Direito com perspectivas contra-hegemônicas (TAVARES, 2007).

Ao reler parcialmente a minha dissertação de mestrado, percebi uma certa tentativa de demonstrar brechas possíveis de serem manejadas, um incômodo com leituras que me pareciam demasiadamente estruturalistas e que não me permitiam entrever caminhos

⁹ Vale destacar que as políticas comportam sempre um momento normativo que determina sua execução e estabelece limites, competências ou atribuições etc. Pode haver normas que, embora determinem uma política, não sejam executadas por motivos diversos, mas não encontramos políticas que não tenham sido objeto de algum nível de regulamentação no Estado brasileiro, ao menos no período mais recente (pós-1988).

possíveis de alteração de regras apresentadas como inerentes ou específicas de campos (BOURDIEU, 2004). Meu objetivo era então perceber a possibilidade de usos contra-hegemônicos de um instrumental hegemônico: a lei ou o direito.

Seguindo essa perspectiva e a partir desse aporte teórico que enfatizava aspectos contraditórios na lei, direito e/ou Estado, ingressei no doutorado com um projeto de tese que apresentava como objetivo comparar duas experiências históricas de articulações brasileiras de assessoria jurídica de organizações de trabalhadores rurais: a Renap, já previamente estudada e vivenciada, na demanda proveniente do MST, e a Associação Nacional dos Advogados de Trabalhadores da Agricultura (Anatag), que reuniu advogados das Federações de Trabalhadores da Agricultura e da Contag na década de 1970. Minha intenção, com isso, era mapear estratégias dos advogados de trabalhadores rurais usadas em momentos e contextos históricos distintos, pressupondo a importância desses agentes e de que haveria um uso contra-hegemônico da lei nas lutas ocorridas no espaço agrário brasileiro.

Entretanto, essa curiosidade foi cedendo lugar - ao longo dos debates sobre meu projeto na disciplina Seminário de Tese, coordenada por Leonilde Medeiros em 2009 - ao questionamento sobre o uso do direito pelas organizações patronais, inicialmente, em uma perspectiva comparada. Haveria a construção de espaços de formação e redes similares aos mobilizados pelas organizações de trabalhadores? Haveria um corpo jurídico que poderia se constituir por intelectuais orgânicos da classe dominante? Quem eram as pessoas que prestavam assessoria jurídica para as organizações da classe dominante rural, quais suas histórias e trajetórias? Foram essas primeiras indagações que deram início ao redirecionamento do foco da minha pesquisa, que se voltava para o objetivo de compreender o uso do Direito e do Judiciário pelas organizações do patronato rural, com o parâmetro comparativo explícito e, posteriormente, implícito, na ação dos assessores jurídicos dos trabalhadores.

A partir da mudança temática, os primeiros levantamentos de dados e informações bibliográficas relacionadas ao tema já anunciavam as dificuldades e obstáculos que seriam encontrados, em razão de uma ausência de estudos específicos sobre o tema da advocacia ou assessoria jurídica¹⁰. Soma-se a isso a minha enorme distância em relação aos grupos que compunham ou assessoravam a classe patronal rural.

Além disso, não são muitas as pesquisas que abordaram as classes dominantes e suas organizações representativas no campo brasileiro¹¹. Especificamente sobre a CNA, as pesquisas de Leal (2002), que tratou da questão agrária para a CNA no período de 1995 a

¹⁰ Na ocasião, foi realizado um levantamento pela palavra-chave “advogado” no banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que, embora tenha relacionado uma ampla e diversa produção, nos remeteu a aproximadamente 62 teses e dissertações que apresentavam no título a palavra “advogado” e/ou “assistência” ou “assessoria jurídica”, dentre os quais poucos dos que abordavam o tema eram provenientes de outros programas de pós-graduação que não sejam de Direito ou Ciência Jurídica. A maioria das teses e dissertações defendidas no âmbito do Direito discutiam prioritariamente: a possibilidade de o advogado ser responsabilizado judicialmente no âmbito civil pela má prestação dos serviços advocatícios genericamente ou em âmbitos específicos; e o debate dogmático sobre a função/papel do advogado ou da OAB e/ou a indispensabilidade do advogado para a garantia de direitos no processo, para o acesso à Justiça ou na efetivação do princípio da dignidade humana. Apenas cinco trabalhos pareciam apresentar algum debate sobre advocacia relacionado ao campo sociológico, mas em nenhum dos casos abordavam a relação patronal.

¹¹ Entre as razões possíveis para a ausência de estudos das ciências sociais sobre a alta-burguesia, Pinçon e Pinçon-Charlotte (2007) destacam a ignorância do sociólogo, proveniente de camadas médias, em relação à classe dominante. Outra, relacionada com a primeira, é a dominação desta classe de capitais simbólicos sobre o sociólogo, acostumado a uma relação desequilibrada a seu favor, quando estuda prioritariamente as classes dominadas. Bruno et al. (2008: 50), em pesquisa sobre a representação de interesses do patronato rural, perceberam a constituição de uma “relação de poder às avessas”, exemplificada por falas sobre eles serem “oriundos da cidade” e, por isso desconhecerem a realidade rural, além de invertermem as questões e/ou questionarem a correção das perguntas realizadas pela equipe.

2001, e a de Ramos (2011), que abarcou o período da ditadura militar no Brasil até o início da redemocratização, em 1985, são reveladoras da atuação da CNA, em especial relacionada à questão agrária, sem, no entanto, qualquer ênfase sobre o jurídico.

Mendonça (1997, 2005, 2006, 2010) enfatizou especialmente o histórico de outras organizações patronais no Brasil, como as distinções e disputas entre a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) durante a Nova República, bem como a conquista de hegemonia, a partir dos anos 1990, pela Organização de Cooperativas do Brasil (OCB), ao conduzir a criação da Associação Brasileira de Agrobusiness (Abag), em 1993, como articulação de interesses e entidades do âmbito financeiro, industrial, comercial e agrário.

Bruno (1996, 1997, 2002, 2008, 2009) estudou a representação de interesses e a retórica do patronato rural em geral, compreendendo associações sindicais e não sindicais, com objetivos de defesa da propriedade privada ou de representação por produtos, em especial a partir de meados dos anos 1980 até o período recente da história brasileira.

As análises sobre as organizações representativas da classe dominante no campo, em geral, explicitam o discurso de seus dirigentes, as ideologias, as estratégias, as práticas e as propostas políticas extraídas de documentos, bem como as disputas de representação entre as entidades de classe, sem perder de vista o contexto sócioeconômico e político. Em comum, destacam a defesa do direito absoluto de propriedade e do uso da violência como recurso legítimo contra movimentos populares na garantia da propriedade (BRUNO, 1997; 2002; 2009). Há também abordagens sobre a disputa na elaboração de leis, em especial na Assembleia Nacional Constituinte que aprovou a Constituição brasileira de 1988 (MENDONÇA, 2006; BRUNO, 1998 etc), embora, em geral, o uso do Poder Judiciário não seja objeto de análise.

Meu objetivo era principalmente verificar a atuação de organizações patronais rurais e de seus advogados no Judiciário brasileiro, em especial após a Constituição de 1988, período em que estudos enfatizavam haver uma judicialização da política e dos conflitos sociais no Brasil (VIANNA, 1999). Ou seja, eu pretendia saber que demandas eram judicializadas e quais as estratégias argumentativas nos processos judiciais sobre as questões agrárias, ambientais e trabalhistas, que se articulam como elementos da função social da propriedade (cf. art. 186, CF/1988).

Por outro lado, me interessava perceber se e como as organizações patronais rurais construía a organicidade de seus intelectuais¹² advogados, tendo como parâmetro implícito de comparação a Renap e a atuação dos advogados populares. Diante disso, me questionava em que medida as concepções dos advogados de organizações representativas de setores da classe dominante no campo poderiam estar articulados com sua história de vida ou trajetória social, que poderia indicar o pertencimento à própria classe dominante.

As trajetórias servem em geral para tentar explicar o que se convencionou chamar de *habitus*, já que se busca a formação intelectual formal e informal daquele que indagamos que explique suas ações (e aí incluo os discursos), por mais que saibamos que cada pessoa tem uma formação e um discurso único sempre refeito e transformado no diálogo com o outro, a partir de expectativas muitas vezes implícitas.

¹² Gramsci (2006: 15), questionando sobre se os intelectuais são um grupo autônomo e independente ou se cada grupo social tem sua própria categoria especializada de intelectuais, destacou a complexidade do problema em função das diversas formas que, até aquele momento em que escrevia, assumiu “o processo histórico real de formação das diversas categorias de intelectuais”. A ideia de intelectual orgânico em Gramsci é trabalhada a partir da tentativa de responder essa questão, por um lado, pela constatação de, apesar de todos os homens serem intelectuais, historicamente, se formam “categorias especializadas para o exercício da função intelectual”, conectadas “com todos os grupos sociais, mas sobretudo em conexão com os grupos sociais mais importantes, e sofrem elaborações mais amplas e complexas em ligação com o grupo social dominante”: os intelectuais tradicionais. A esse tipo de intelectual se opõe o intelectual orgânico elaborado por uma classe social.

Com essas expectativas, realizei, em um primeiro momento, o levantamento de ações judiciais no STF a partir da busca pelos nomes das várias entidades patronais ruralistas de âmbito nacional, excluídas as divididas por produto. Dessa forma, foram pesquisadas a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a União Democrática Ruralista (UDR), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Destas, havia o registro de ações relacionadas apenas às três últimas entidades patronais, sendo: uma da SRB¹³, quatro da UDR¹⁴ e um extenso número de ações da CNA, dentre as quais figuravam 23 ações de inconstitucionalidade ou similares propostas originariamente ao STF¹⁵, além de mais de mil recursos¹⁶.

Conforme aduzido, a CNA possui indubitável legitimidade constitucional para propor ações diretas de inconstitucionalidade, enquanto as demais entidades teriam que ser consideradas “entidade de classe de âmbito nacional” para que pudessem propor tais ações. Entretanto, não há definição constitucional ou legal sobre o que caracteriza uma entidade de classe nacional, o que gerou interpretações restritivas do STF, no sentido de elencar, na sua jurisprudência,¹⁷ diversos requisitos que deveriam ser atendidos pela entidade para pleitear a inconstitucionalidade de norma em abstrato.

Nessa construção jurisprudencial, a legitimidade da UDR para propor ações de inconstitucionalidade foi afastada pela sua composição heterogênea desconfigurar seu caráter

¹³ Trata-se da Proposta de Súmula Vinculante (PSV) no. 5 em 12 de dezembro de 2008, que buscava ampliar interpretação restritiva à demarcação de reservas indígenas para impedir que atingissem áreas que não estivessem ocupadas pelos indígenas na data da promulgação da Constituição de 1988. A possibilidade de edição de Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal (STF) foi conferida através da Emenda Constitucional no. 45/2004, que inseriu o artigo 103-A na Constituição de 1988. Entre outras, teve como justificativa a necessidade de celeridade processual, ao buscar evitar que recursos sobre casos semelhantes com jurisprudência já consolidada no STF tivessem seguimento no âmbito judicial. Esse artigo foi regulamentado pela Lei 11.417, de 19 de Dezembro de 2006, que criou os procedimentos para a edição, revisão e cancelamento de Súmulas Vinculantes.

¹⁴ As quatro ações encontradas tratavam de questões de natureza tributária ou financeira, como competência do Banco Central para expedir normas regulatórias de operações financeiras (ADI 886/1993: 3), aplicação de determinados índices para cálculo de taxa de juros moratórios (ADI 835/1993) ou índices de atualização em operações de crédito rural (ADI 768/1992; ADI 133/1989).

¹⁵ A relação dessas ações, com data de entrada, resumo do assunto e nome dos advogados que as patrocinaram encontram-se no Anexo I (ADIs da CNA contra atos ou normas federais) e Anexo II (ADIs da CNA contra atos ou normas estaduais) desta tese. Além das ADI, localizamos outras ações propostas pela CNA diretamente ao STF, como um Mandado de Injunção sobre matéria de direito financeiro impetrado pela CNA para obrigar o Congresso Nacional a legislar (MJ 33696/1994); uma Proposta de Súmula Vinculante (PSV 49), com o mesmo objetivo da ação tentada antes pela SRB, limitar reconhecimento de reservas indígenas; uma ação nomeada Reclamação (Rcl 24680/2008), que é prevista no caso de descumprimento de decisão do STF por alguém que esteja obrigado a cumprir (art. 102, I, 1, CF/1988); um Recurso ordinário em Mandado de Segurança (RMS 21514) sobre legitimidade ativa (ou seja capacidade processual para propor ações) de associação de classe; e uma Petição (Pet 4681), na qual a CNA requer informações ao Estado do Pará.

¹⁶ Até o dia 31 de maio de 2010, foram levantados: 1339 (mil, trezentos e trinta e nove) recursos denominados “recurso extraordinário” (641), “agravo de instrumento” (682) ou “conflito de competência” (14). Pela classificação e leitura de uma parcela desses recursos, podemos afirmar que a maioria tratava de um mesmo tema: a constitucionalidade da contribuição sindical obrigatória para não filiados à entidade e, em alguns casos, debatiam a competência da Justiça Trabalhista ou da Comum para processar os conflitos relacionados à cobrança da contribuição sindical. Apenas um recurso versava sobre tema distinto: danos morais contra a CNA, decorrentes de agressões verbais a uma funcionária sua pela chefia imediata (AI 714237: 222-223).

¹⁷ Segundo Montoro (2005, p. 410): “A palavra jurisprudência pode ter na linguagem jurídica três significados diferentes: a) pode indicar a Ciência do Direito, em sentido estrito, também denominada Dogmática ou Jurisprudência; b) pode referir-se ao conjunto de sentenças dos Tribunais, em sentido amplo, e abranger tanto a jurisprudência uniforme como a contraditória; c) em sentido estrito, jurisprudência é apenas o conjunto de sentenças uniformes”. Utilizamos o termo jurisprudência no sentido amplo, para compreender o conjunto de decisões judiciais uniformes ou contraditórias.

de classe¹⁸. A ação proposta pela SRB (PSV nº 5), diante da negativa em razão de descumprimento de requisitos formais, como a subscrição da petição por advogado, nem se ingressou no mérito de sua legitimidade para acionar diretamente o STF¹⁹.

Portanto, no levantamento e sistematização inicial das demandas judicializadas pelas organizações patronais rurais no Supremo Tribunal Federal (STF), restou evidente o peso da CNA e a pouquíssima expressão de outras organizações em relação à esfera judicial.

Apesar da jurisprudência do STF limitar as possibilidades das entidades ingressarem com ação direta de inconstitucionalidade para questionar normas em abstrato, todas as entidades poderiam, via recursos (chamados de recursos extraordinários) ou mesmo mandados de segurança contra atos do Presidente da República, acessar o STF, ou mesmo serem acessadas como “recorridas”, o que não ocorria em relação às associações não-sindicais do patronato rural, com exceção da UDR e da SRB nas ações já mencionadas.

Em síntese, se eu pretendia examinar a ação das organizações no Judiciário, apenas a CNA me conferia um material de análise suficiente para tanto. Mas a comparação entre uma entidade sindical com forte atuação judicial e uma associação civil com quase nenhuma poderia evidenciar formas de agir e estratégias diferenciadas das entidades patronais e de seus corpos jurídicos, relacionadas com suas distintas naturezas, uma sindical e outra associativa, o que me levou a seguir adiante com a pesquisa, restringindo-a aos advogados da CNA e da SRB, que eu mapeava através de instrumentos de busca da internet, a partir notícias e, em especial, de informações de contatos nos sites de seus escritórios.

No trabalho de campo, inicialmente em São Paulo, onde está sediada a SRB, e, posteriormente, em Brasília, onde se situa a CNA, realizei entrevistas com o objetivo de mapear a trajetória dos advogados da SRB e da CNA, a forma de atuação e organização do corpo jurídico e as principais demandas jurídicas das entidades, bem como as considerações de advogados e dirigentes patronais sobre a Constituição brasileira de 1988; as legislações trabalhistas, agrárias e ambientais; a existência de judicialização dos conflitos no Brasil.

Entretanto, ainda na preparação do trabalho de campo encontrei novos obstáculos, como a impossibilidade de entrevistar o chefe do Departamento Jurídico da CNA, após quase dois meses de espera sem resposta por uma autorização da diretoria da entidade²⁰, e a recusa da presidente da CNA, sob a alegação de falta de agenda, apesar de na solicitação de

¹⁸ A UDR obteve um julgamento liminar favorável ao seu pedido antes de ter sua legitimidade processual. Das ações da UDR, apenas a primeira (ADI 133/1989) não apresentou debate sobre sua legitimidade ativa, mas foi julgada prejudicada por perda superveniente de objeto, ou seja, as normas questionadas já haviam sido revogadas ou já tinham surtido efeitos que foram exauridos. Nas demais, a UDR teve sua legitimidade ativa questionada e refutada nas decisões dos Ministros do STF, motivo pelo qual as ações não tiveram seguimento. O argumento básico para negar a legitimidade desta entidade foi sua natureza híbrida, ou seja, o fato de congregarem pessoas físicas e jurídicas (ADI 886/1993; ADI 768/1992) e, em um caso, acrescentou-se a existência entre seus componentes de pessoas que não pertenciam à categoria econômica, como alguns citados parentes de proprietários de terras (ADI 835/1993).

¹⁹ A provocação de Súmula Vinculante pode ser feita pelos mesmos legitimados para propor ADI (cf. artigo 103-A, § 2º, CF/1988). Após o início do meu trabalho de campo e a curiosidade pela atuação do setor jurídico da SRB, esta propôs uma Ação de Inconstitucionalidade sobre normas do Código Florestal (ADI 4495/2010), na qual defende cumprir os requisitos para se caracterizar como entidade de classe de âmbito nacional.

²⁰ O então chefe do Departamento Jurídico da CNA, apesar da solicitude e da rapidez em confirmar o recebimento e avisar que encaminharia o pedido para avaliação da Diretoria da entidade, afirmou não ter autonomia para decidir sobre a concessão da entrevista e não ter recebido resposta da consulta realizada aos superiores durante um longo período de espera, o que inviabilizou a entrevista. Apenas um dirigente patronal, que foi presidente da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência da CNA, concedeu entrevista, ressaltando que estava afastado da diretoria da CNA e que não poderia prestar informações sobre questões atuais da entidade, embora o contato para entrevista com outros dirigentes patronais estaduais tenha sido realizado sem resposta positiva.

entrevista não ter constado qualquer limitação temporal. Dos advogados localizados que atuaram em ações da CNA no STF, um número reduzido nos concedeu entrevista²¹.

Diante das recusas ou ausências de resposta de dirigentes e advogados, direcionei o trabalho de campo em Brasília para o Congresso Nacional, buscando entrevistar consultores legislativos, assessores parlamentares das entidades patronais e membros da Bancada Ruralista²² que pudessem me fornecer pistas da atuação jurídica da CNA e da SRB, mas o período coincidiu com a ida dos parlamentares para seus estados de origem para participar da campanha eleitoral e um Parlamento esvaziado, o que impossibilitou a entrevista com deputados e senadores ruralistas. Os consultores legislativos e assessores parlamentares entrevistados nos permitiram perceber que a CNA se destacava também no *lobby* direcionado ao Congresso, em conjunto com a OCB, ambas com sede em Brasília e uma agenda de acompanhamento do legislativo profissionalizada. Isto é, a SRB não era atuante no parlamento brasileiro.

Diferente da dificuldade encontrada em relação aos dirigentes²³ e advogados da CNA, tanto o presidente da SRB, quanto os advogados que pertenciam ao seu Comitê Jurídico me receberam com bastante solicitude. Os advogados não apenas me concederam entrevista individualmente, como marcaram uma reunião deles para que eu pudesse participar.

Como já dito antes, meu parâmetro implícito de comparação era a organização de advogados populares e, portanto, eu pensava que encontraria alguma estrutura similar à Renap do lado patronal, o que não encontrei. Isso não significa que não possuam diferenciadas formas de organização. Nas entrevistas com os advogados da SRB, por exemplo, nos foi dito que eles se reúnem periodicamente, em geral, uma vez por mês, para tratar de temas de interesse da presidência da associação. Em algumas ocasiões, promovem debates para difusão das concepções da entidade. Nas entrevistas com um dirigente da CNA, nos foi informado que haveria também na estrutura da entidade um espaço para reuniões das quais participavam advogados dos departamentos jurídicos das Federações e da CNA.

Em relação às trajetórias pessoais e profissionais, levantamos variedade de trajetórias e de lugares de formações escolares, de formas sempre contingentes de chegar até o posto de advogado da organização, em especial da CNA que é empregadora, diferente da SRB em que os advogados participam como sócios porque são do setor ou tem ligações familiares com ele, o que os identifica e une.

Após as transcrições das entrevistas e a entrega de uma primeira proposta de esboço da tese, ficou evidente a impossibilidade de seguir trabalhando com as trajetórias como objeto de

²¹ Entrevistamos apenas quatro, sendo dois pessoalmente e dois por e-mail, dos 25 advogados que patrocinaram ações de inconstitucionalidade da CNA no STF. Dentre os advogados não entrevistados: quatro já haviam falecido, três manifestaram expressamente que não aceitavam dar entrevista, três não foram procurados e os demais ou não foram localizados ou, após confirmar o recebimento do pedido, não o responderam, apesar da insistência em alguns casos.

²² Bruno (2009: 15), a despeito de destacar que o ruralismo como movimento patronal não é recente, trata da “Bancada Ruralista instituída e assim nominada, quer pela mídia, quer pelos próprios porta-vozes das classes patronais a partir dos anos 1980” e que se constitui em “importante espaço de construção de identidade e representação de interesses das classes e grupos dominantes no campo, tanto no Congresso Nacional, como na sociedade brasileira”. A autora utiliza a definição do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) para identificar os membros da Bancada Ruralista como aqueles que assumem a defesa dos pleitos da bancada nos espaços do Congresso Nacional ou em entrevistas à imprensa, independente de serem proprietários rurais. Ao longo da tese, quando tratamos de Bancada Ruralista ou parlamentares ruralistas, temos como base essas definições. Durante o trabalho de campo, concentramos nossa busca às figuras mais destacadas como lideranças da Bancada, como o presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento (CAPDR) na época.

²³ Diante da recusa da presidente da CNA, ao longo da minha estada em Brasília tentei o contato com outros dirigentes, como o primeiro vice-presidente da CNA e os presidentes das Comissões nacionais temáticas da entidade nos assuntos fundiários, de relações de trabalho e meio ambiente, sem resposta positiva.

análise, em razão da insuficiência de informações e do baixo número de entrevistados. Na segunda proposta de estruturação da tese, além de um levantamento histórico de cada uma das entidades, foi organizado um relato preliminar sobre o material de campo, que incluía o conteúdo das entrevistas e das ações judiciais levantadas. Essa estrutura explicitou o desequilíbrio entre a atuação jurídica da CNA e da SRB, já que esta quase desaparecia ao tratarmos de demandas e argumentações processuais nas ações judiciais propostas pelas entidades patronais. Percebemos que não se sustentava a adoção de uma perspectiva comparativa.

A SRB saiu do nosso âmbito de análise e restou a atuação dos advogados da CNA nas ações judiciais das quais a entidade patronal foi ou é parte, ou seja, apenas o exame das táticas ou estratégias argumentativas nos processos judiciais da CNA e de pistas sobre a organização de seu corpo jurídico, já que as entrevistas realizadas também não apresentaram elementos suficientes que pudessem descrever estratégias ou formas organizativas dos advogados para além do âmbito argumentativo-processual. A única evidência relacionada à tática de uso do jurídico pela CNA nos foi concedida pelo único dirigente entrevistado e confirmada em outras entrevistas: a entidade patronal possui seu departamento Jurídico organizado como o de qualquer empresa, mas, em algumas ações, recorre à contratação de escritórios ou advogados especializados na atuação junto ao tema em Tribunais Superiores, isto é, advogados de nomes reconhecidos.

Mas a análise exclusiva sobre os processos judiciais também não bastaria para responder as novas indagações que passaram a constituir o objetivo da tese: quais as motivações para que, num determinado contexto, uma demanda política da CNA fosse transformada em demanda judicial? Como podem ser relacionadas estratégias argumentativas nas ações judiciais e argumentação da CNA em outros contextos? Essas foram questões que acabaram guiando a tese, ao final, embora nem todas comportem respostas definitivas. No entanto, permitem levantar novas hipóteses.

Para isso, um novo trabalho de campo teve que ser realizado, para levantar argumentações sobre os temas ambiental, agrário e trabalhista, nas matérias e artigos publicados no periódico da CNA. Examinei, dessa forma, todas as revistas *Gleba*, publicação iniciada em 1955 pela Confederação Rural Brasileira (CRB), entidade a partir da qual a CNA foi constituída, que pude encontrar em bibliotecas situadas no Rio de Janeiro, como o acervo da Biblioteca Nacional (que continha a coleção completa de 1955 a 1973) e o das bibliotecas da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)²⁴.

Conseguimos, dessa forma, consultar a maioria dos atualmente *Informativos Técnicos Revista Gleba*²⁵ da CNA que circularam a partir de 1995, o que contribuiu para uma ampliação da perspectiva da tese. Esta deixou de localizar os advogados ou o jurídico no centro das reflexões, já que a publicação oficial revelou uma ausência de espaço privilegiado ao uso desse profissional ou mesmo da esfera judicial no material escrito de divulgação da entidade, mas permitiu a avaliação de táticas argumentativas da CNA em relação aos temas citados: agrário, ambiental e trabalhista. Nessa análise, o debate em torno das legislações tentadas ou implementadas sobre todos esses âmbitos restou evidenciado na fala de assessores técnicos de formações profissionais diversas.

²⁴ A maioria dos números desta última entidade estava na Embrapa Solos de Brasília, cuja bibliotecária gentilmente enviou para minha consulta na Embrapa do Rio de Janeiro

²⁵ O *Informativo Técnico Revista Gleba*, conforme ficha catalográfica constante nos números mais recentes, é uma publicação mensal sob responsabilidade da Superintendência Técnica da CNA, a quem cabe a coordenação. Como colaboradores do Informativo-Revista constam assessores técnicos de diversas Comissões da CNA, em sua maioria engenheiros agrônomos e economistas. Não foi possível identificar a tiragem e a amplitude da circulação, mas aparentemente o público alvo da Revista Gleba constitui a base da CNA.

Ao final, a tese foi construída a partir de revisão bibliográfica, levantamento de dados em sites, leitura de publicações da CRB e da CNA e análise de ações judiciais da CNA no Supremo Tribunal Federal (STF), bem como das entrevistas semi-abertas realizadas com um dirigente e alguns advogados que atuaram e/ou atuam na assessoria jurídica da CNA (no seu departamento ou em alguma demanda específica), bem como com o dirigente e os advogados que pertencem ao Comitê Jurídico da SRB.

Divisão da tese

No primeiro capítulo abordamos a história da CNA, com especial atenção o contexto político e os marcos regulatórios estatais que conformam a estrutura sindical corporativa brasileira e, em especial, a partir das regras estatais objeto de conflitos que conferiram um determinado status político-jurídico para a CNA representar oficialmente os interesses dos empregadores no campo. Buscamos explicitar as argumentações sobre as questões agrária, florestal e trabalhista da CNA desde sua fundação, embora tratemos também os argumentos da entidade a partir da qual foi criada, a CRB, desde 1955. Ao longo da tese, procuramos, sempre que possível, situar as demandas e argumentações da CNA no contexto político mais amplo.

No segundo capítulo, analisamos como a CNA tratou da questão agrária, desde os debates na Constituinte de 1988 em torno da reforma agrária e dos direitos de comunidades indígenas e quilombolas a terra. Examinamos, inicialmente, os embates pós-constituintes relacionados à regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, através de duas legislações promulgadas em 1993: a Lei Agrária, que definiu os critérios para aferição de produtividade dos imóveis rurais, e a Lei Complementar 76, que dispôs sobre o rito para a tramitação das ações judiciais de desapropriação para fins de reforma agrária. Logo, abordamos as disputas político-jurídicas sobre as leis agrárias já consolidadas e as alterações legislativas posteriores nesse âmbito. Também tratamos das disputas da CNA em torno da aplicação do Decreto 1.775/1996, que estabeleceu os procedimentos para efetivação dos dispositivos constitucionais referentes ao direito dos indígenas ao seu território, e da constitucionalidade do Decreto 4887/2003, que estabeleceu os procedimentos para a titulação de terras quilombolas, a partir de direitos previstos na Constituição de 1998.

No terceiro capítulo, após a exposição de alguns debates na Constituinte de 1988 sobre o tema meio ambiente, relacionamos as disputas protagonizadas pela CNA sobre leis, regulamentações e alterações legislativas de cunho ambiental editadas, em especial, a partir da década de 1990. Destacam-se as preocupações com modificações e aplicação de normas do Código Florestal, de 1964, e a judicialização do tema, através de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs) propostas ao STF. Nesse âmbito, também emergiram debates sobre os tratados e fóruns internacionais sobre meio ambiente, que foram abordados.

No quarto capítulo, tratamos as disputas da CNA em torno das regras sobre a organização sindical brasileira e dos direitos dos trabalhadores, desde o período Constituinte de 1987/1988. Analisamos, no pós-Constituição de 1988, a apropriação do discurso neoliberal de “flexibilização” trabalhista, bem como a reação da CNA às denúncias internacionais e medidas do governo brasileiro sobre o trabalho escravo no campo brasileiro.

Nas considerações finais, sintetizamos as conclusões presentes ao longo da tese, buscando perceber, de forma geral, como a CNA se apropriou da Constituição de 1988 e disputou o sentido do conjunto de leis agrárias, ambientais e trabalhistas no Brasil.

CAPÍTULO I – A CNA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: ABORDAGENS SOBRE DIREITOS TRABALHISTAS-SINDICAIS, REFORMA AGRÁRIA E RECURSOS FLORESTAIS

Neste capítulo, pretendemos, a partir do pressuposto de que toda reconstrução histórica tem como parâmetro o presente²⁶, traçar o histórico da CNA, com o olhar voltado para a compreensão de como se situa no período recente na dinâmica social brasileira. Ela foi antecedida pela CRB (Confederação Rural Brasileira), criada em 1951²⁷ como confederação das associações rurais pré-existentes. A previsão legal de criação da CNA ocorreu em 1963 pelo Estatuto do Trabalhador Rural, mas a entidade só foi oficialmente reconhecida no ano seguinte. Em meados de 1965, a CRB muda sua nomenclatura para CNA.

Inicialmente, abordamos em especial as disputas em torno das legislações que regularam a criação dessas entidades, em especial a partir da legislação corporativa implementada pelo Governo de Getúlio Vargas na década de 1930 até a criação, em 1951, da CRB. Após, tratamos das demandas e discursos da CRB com relação à questão trabalhista-sindical, à reforma agrária e à preservação de recursos naturais e florestas. Em seguida, examinamos o tratamento dessas mesmas demandas pela CNA a partir de 1964. Finalizamos o histórico no período que antecede os debates da Constituinte de 1986/87, no qual se destacaram as discussões sobre o I Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, concomitante a uma crise de representação da entidade revelada neste último ano.

²⁶ Nesse sentido, Walter Benjamin ressalta a impossibilidade de se penetrar o cerne de uma época, tendo em vista olhamos para o passado a partir da nossa experiência presente (BENJAMIN, 1985: 156-157).

²⁷ Houve a criação legal de uma CRB em 1928 que, de acordo com a bibliografia sobre o tema, não chegou a ter atuação. A partir de nova previsão legal em 1945, foi fundada em 1951 a entidade que precedeu a CNA.

1.1. A disputa legal pela organização de sindicatos corporativos no campo

A organização de uma entidade que reunisse as associações rurais existentes, de acordo com Baltar (1990), foi defendida pela Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), cujos membros formaram uma comissão em 1915, a fim de promover um “estudo legal para as adequações necessárias a que todas as associações e federações existentes pudessem ser filiadas à Confederação Rural, compondo um sistema vertical de representação de classe” (BALTAR, 1990: 124).

Embora a SNA buscasse a agremiação de “lavradores e amigos da agricultura” em todo o país desde sua fundação em 1897, não se tratava de formação de sindicatos nos moldes corporativos. Com base no documento do Primeiro Congresso Nacional da Agricultura, organizado pela SNA no Rio de Janeiro em 1901, Sônia Mendonça (1997: 51-52) destaca o associativismo como a recomendação mais expressiva do encontro. A autora comenta, entretanto, que:

agremiar a *classe agrícola* tanto poderia significar a intenção de organização política por parte dos segmentos que se visualizavam à margem do epicentro do poder, quanto poderia traduzir o desejo de certos grupos economicamente menos solventes de libertarem-se da tutela – e das dívidas – sobre eles exercidas pela intermediação comercial e financeira, como aliás o indica uma das mais acaloradas discussões travadas durante o congresso, envolvendo os poucos representantes paulistas então presentes. (MENDONÇA, 1997: 52)

A SNA definiu como meta a defesa dos sindicatos agrícolas como estratégia para o controle da comercialização pelos próprios produtores, então sob tutela da “intermediação comercial e financeira” e, após um *lobby* exitoso em 1902 “junto à Câmara dos Deputados para o restabelecimento da Comissão de Agricultura da Casa” (MENDONÇA, 1997: 52-53).

A faculdade de organização dos profissionais da agricultura e indústria rurais (a legislação da época não apresenta a definição de quem era incluído nessas categorias) em sindicatos foi conferida através do decreto legislativo no. 979 de 06 de janeiro de 1903, que também previa a possibilidade dos sindicatos formarem uniões ou sindicatos centrais com personalidade jurídica separada, podendo abranger sindicatos de diversas circunscrições territoriais.

Tal vitória da SNA, com a capacidade atribuída aos sindicatos para a aquisição de bens sem necessidade de intermediários, de acordo com Sônia Mendonça (1997: 53), despertou o antagonismo dos setores ligados ao grande capital mercantil²⁸.

A expressão “sindicato agrícola”, na época, designava o associativismo de tipo cooperativista voltado para organizar e comercializar a produção agrícola. Nos Decretos posteriores que dispuseram sobre o tema, foi mudada a nomenclatura de “sindicatos” para “consórcios profissionais-cooperativos” e, posteriormente, para “entidades cooperativas” ou simplesmente “cooperativas”²⁹.

De acordo com Gomes (1987: 21 *apud* BALTAR, 1990: 110), a SNA também teve êxito junto ao Parlamento na aprovação do decreto no. 6532 de 1907³⁰, que regulamentava a

²⁸ Para maiores detalhes sobre os embates na época, conferir Mendonça (1997).

²⁹ Cf. Decreto no. 23.611 de 20 de dezembro de 1933; Decreto-Lei 581 de 01 de agosto de 1938; Decreto-Lei 59 de 21 de novembro de 1966; Lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971.

³⁰ O referido decreto, que visava regulamentar a execução do decreto legislativo no 979 de 06 de janeiro de 1903, permitia a “organização de sindicatos agrícolas”, definidos legalmente como “as associações formadas entre profissionais da agricultura e indústrias rurais de qualquer gênero, para defesa dos interesses de ordem econômica, social ou moral, comuns aos associados” (art. 1º). O decreto define os profissionais abrangidos, que são “O proprietário, o cultivador, o arrendatário, o parceiro, o criador de gado, o jornaleiro, e quaisquer pessoas empregadas em serviço dos prédios rural, bem como a pessoa jurídica cuja existência tenha por fim a exploração da agricultura ou outra indústria rural” (art. 4º). Esse Decreto continuou a ser aplicável ao consórcio cooperativo,

liberdade de organização sindical no campo. Esse decreto inclui como profissionais da agricultura e indústria rurais tanto os proprietários, quanto qualquer pessoa empregada em “prédios”³¹ rurais.

Oswaldo Silva (1992: 161-162) entende que a SNA, além dos esforços para que o setor adquirisse espaço ministerial, o que conquistou em 1906 com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, apoiou a articulação do setor agrário brasileiro e se opôs a qualquer tipo de interferência estatal. Na opinião do citado autor, a explicação para essa atitude antiestatista seria a visão do Estado pelas oligarquias agrárias “como uma ameaça a sus tradicionais privilegios corporativos” (SILVA, 1992: 162).

Até o início dos anos 1930, a SNA representava os interesses dos setores dominantes na agricultura, com exceção dos cafeicultores, representados pela SRB (BALTAR, 1990: 125).

Em 1930, um mês depois da ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, foi criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (MTIC), considerado por Heinz (2006: 123) como o instrumento principal para introduzir um sindicalismo de tipo corporativista³² no Brasil.

O Decreto no. 19.770, de 19 de março de 1931, regulou a sindicalização das classes patronais e operárias. Apesar de Leila Stein (1983: 36) considerar que essa legislação permitia a sindicalização dos trabalhadores agrícolas, essas não foram mencionadas no Decreto³³, que previu a formação de apenas duas Confederações, uma que reuniria as “federações operárias”, denominada *Confederação Brasileira do Trabalho* e outra a ser formada por federações patronais, a *Confederação Nacional da Indústria e Comércio* (art. 3º; grifos no original). Segundo Lamarão e Pinto (2010), a organização de categorias profissionais através de sindicatos que teve origem com a Revolução de 1930 foi restrita à indústria e ao comércio, “devido às dificuldades de organização no meio rural”³⁴.

Leila Stein (1983) oferece uma análise mais complexa do período. Para a autora, o Movimento Tenentista, em oposição à República Velha, possuía o projeto de implementar a cidadania “‘pelo alto’, ou seja, sob o rígido controle do Estado” (STEIN, 1983: 40; grifos no original) e enxergava, como problema a ser superado, os regionalismos fundados na dominação do Estado pelas oligarquias agrárias que controlavam as chamadas “massas rurais”. Por isso, a crítica ao latifúndio, visto como “a base e o sustentáculo de todas as forças políticas regionais”, e a defesa da necessidade da reforma agrária, expressa por Virgílio Santa Rosa, em 1932, um dos integrantes do Movimento Tenentista³⁵. Essa crítica alternava-se com

no que não contrariava o Decreto 23.611 de 20 de dezembro de 1933, que facultava a instituição de consórcios profissionais-cooperativos (art. 15). A declaração expressa de sua revogação ocorreu através do Decreto 471 de 08 de janeiro de 1992.

³¹ Antiga palavra para se referir aos estabelecimentos.

³² De acordo com Silva (2008, p. 66), no sistema jurídico-corporativo adotado inicialmente no Brasil, um grupo social e um sindicato não foram compreendidos “a partir da organização concreta de uma coletividade de trabalhadores, que em sua condição e ação adquirem existência”, mas sim a partir de um conceito normativo de “categoria profissional e econômica [...] como uma realidade dada, explicitada pelo Direito, em mecanismo pelo qual o estado escolhe e define previamente a identificação deste grupo profissional”, através do qual se estabeleciam mecanismos de controle sobre a organização sindical, “impedindo a sua constituição autônoma como grupo social espontâneo”, com a adjudicação de uma organização e “legitimação material das convenções e acordos coletivos firmados pelas representações destas categoriais” e a extensão da eficácia destes instrumentos a todos os seus integrantes.

³³ O parágrafo único do art. 11 apenas determina expressamente que não se incluem na “classe de empregados” os “empregados ou funcionários públicos” e “os que prestam serviços domésticos”.

³⁴ De acordo com os autores (2010), até 30 de junho de 1933, de um total de 479 sindicatos reconhecidos pelo governo, apenas três associações representavam a agricultura.

³⁵ Segundo Leila Stein (1983: 39-40; grifos no original), nessa proposta, que constituía o programa político do Clube 3 de Outubro, a ação do Estado deveria ser radical “na redistribuição de terra e no estabelecimento de limites ao latifúndio, incentivando a formação da pequena propriedade. A fundamentação de tal proposição

a busca pela “legitimação de algumas reivindicações do movimento sindical independente através de leis sociais para o trabalho, da regulamentação de leis sobre salários (defende o salário mínimo)”, estabelecendo medidas que “eram extensivas, sem quaisquer restrições, para os assalariados agrícolas” (STEIN, 1983: 38-39).

Entretanto, esse programa foi rechaçado na conjuntura política seguinte ao Movimento Constitucionalista de 1932, “pelas tendências políticas reagrupadas na recomposição dos interesses economicamente dominantes do ‘governo provisório’, politicamente demarcada pela re-estruturação partidária na abertura do regime” (STEIN, 1983: 41). Getúlio Vargas foi eleito, em julho de 1934, presidente constitucional do país por votação indireta do Congresso Nacional, e, conseqüentemente, houve o compromisso desse governo com o “status quo” e o distanciamento “de programas reformistas em relação à propriedade da terra e a eventuais políticas sociais para as classes subalternas na agricultura” (STEIN, 1983: 42).

Apesar das propostas reformistas do período, ainda de acordo com Leila Stein (1983: 45), a Constituição de 1934 “expressou a afirmação política dos interesses do monopólio da terra, repudiando no texto constitucional a concepção da ‘desapropriação’ por interesse do poder público e limitando o alcance da política social para a força de trabalho agrícola”, quando dispõe que este será objeto de regulamentação especial³⁶.

Entretanto, a Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1934, conforme informado por Silva (2008: 151-153), derrotou a proposta governamental de unicidade e estabeleceu a pluralidade sindical, atendendo proposta dos Círculos Católicos. Mas o Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934³⁷ (promulgado pelo Executivo poucos dias antes da promulgação da Constituição, em 16 de julho do mesmo ano) buscou esvaziar o texto constitucional, introduzindo regras diferenciadas para empregados e empregadores, proibição do uso da denominação sindicatos para as entidades não reconhecidas pelo MTIC e exigência de que cada entidade fosse composta por um terço da mão-de-obra existente no setor, o que impossibilitava a organização plural. Mas havia pluralismo de fato e a perda de autonomia não foi imediata.

O Decreto 24.694/1934, que dispunha sobre os sindicatos profissionais, de empregadores e de empregados, facultava a esses a formação de federações e de confederações, incluindo na regra geral o setor agrícola e - diferente do anterior (no. 19.770/1931) que previa apenas uma Confederação constituída por “federações operárias” e

residia no estímulo à utilização social da terra que deveria se sobrepor ao interesse individual”. E para instrumentalizar essa política de revisão fundiária que incluía a expulsão dos ocupantes ilegais de terras devolutas para uso na “‘localização de núcleos cooperativos’ [...] seriam criadas duas instituições estatais: um tribunal de terras para resolver os conflitos sobre o domínio, posse e exploração da terra e, a formalização de um imposto territorial que garantisse a terra para exploração e não para fins especulativos”.

³⁶ Cf. art 121, § 4º da Constituição de 1934. De acordo com Stein (1983: 45) o anteprojeto da Constituição de 1934, elaborado por Oliveira Viana e Joaquim Pimenta, estabelecia que “a pequena propriedade deveria ser favorecida, podendo o poder público expropriar os latifúndios, na conveniência de os parcelar ou de serem explorados sob a forma de cooperativa”. Entretanto, a Constituição de 1934 manteve a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, nos seguintes termos: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior” (art. 113, item 17).

³⁷ Esse decreto de 1934 não havia sido mencionado pelos autores pesquisados que tratam de organizações ou relações de trabalho no campo, o que nos leva a supor que ele não tenha sido aplicado, mas revela que a tentativa de criar uma estrutura sindical hierarquizada que abrangesse o setor agrário é anterior ao Decreto 1402/1939, normalmente citado como a tentativa de instauração ou a normatização da estrutura corporativa no sindicalismo brasileiro, seguindo o exemplo de Mussolini na Itália ou inspirada na legislação sindical editada por seu governo, a chamada *Letere del Lavoro*. Este ponto de vista, por exemplo, é adotado por Osvaldo Silva (1992: 162-163) e Baltar (1990: 125).

outra (da Indústria e Comércio) formada por “federações patronais”, previu em seu artigo 26, a criação de quatro Confederações Nacionais de empregadores (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, Confederação Nacional, da Indústria, Confederação, Nacional do Comércio e Confederação Nacional das Empresas de Transportes e Comunicações) e as quatro Confederações de empregados correspondentes. Outro Decreto-Lei, sob o 1.402, de 5 de julho de 1939, conhecido como Lei Orgânica da Sindicalização Nacional, passou a regular o tema após a Constituição de 1937, aprofundando o controle sobre as entidades sindicais e excluindo as associações rurais do sistema sindical corporativo. Remeteu a regulamentação da organização do setor rural para o futuro, por lei específica³⁸, contrariando a ausência de discriminação constitucional, o que indica a força das oligarquias rurais para reverter a tentativa de intervenção estatal em sua organização.

Este último Decreto-Lei e a Constituição de 1937³⁹ consolidaram definitivamente, na opinião de Stein (1983: 51; grifos no original), os “traços caracterizadores da organização sindical imposta aos trabalhadores brasileiros”. Para ela, essa Constituição “rompeu com a concepção liberal do Estado que foi redefinida na indicação de um Estado atuante na defesa da própria expansão da produção e da riqueza social, rompendo com a concepção da teoria liberal do livre jogo das forças do mercado” e, na regulamentação das relações de trabalho:

Não discrimina a força de trabalho rural, estendendo as mesmas prescrições para o conjunto da força de trabalho nacional. A organização sindical foi definida enquanto livre na medida em que a sindicalização é facultativa mas apenas as associações e sindicatos que tivessem o reconhecimento do Ministério do Trabalho poderiam atuar legalmente junto ao Estado monopolizador das disputas e dos conflitos entre capital e trabalho. Deste modo, a proposta da unicidade sindical e do controle estatal sobre o movimento sindical ganhou a sua organicidade, rompendo definitivamente com o pluralismo sindical da Carta de 1934 (STEIN, 1983: 52; grifos no original).

Foi também criado o imposto sindical obrigatório⁴⁰ para todas as categorias, independente de sindicalização e a exigência de “atestado ideológico”⁴¹ para as diretorias. O empresariado industrial concordava com o controle das reivindicações operárias e o fracionamento dos trabalhadores “em múltiplas categorias verticalizando a sua organização”,

³⁸ Conforme estabelece no art. 25, § 4º “As associações sindicais de grau superior da Agricultura e Pecuária serão organizadas na conformidade do que dispuser a lei que regular a sindicalização dessas profissões”; e no art. 58, “Esta lei não se aplica às atividades profissionais relativas à agricultura e à pecuária”.

³⁹ Conforme Silva (2008: 157), apesar da semelhança com a *Carta del Lavoro*, uma carta de princípios que inspirou a Lei italiana no. 26, esta previa o sindicato como pessoa jurídica de direito público, diferente da Constituição de 1937 que estabelecia “uma entidade publicizada por mecanismos de reconhecimento estatal e com funções delegadas de Poder Público”. O regime corporativista se estruturou com base em três conceitos: “representação legal da categoria, contribuições de natureza tributária e funções delegadas do Poder Público”.

⁴⁰ A Constituição de 1937 estabeleceu a prerrogativa dos sindicatos reconhecidos de imposição de contribuição, que foi objeto de regulamentação através do Decreto-lei 2.377, de julho de 1940, que instituiu o imposto sindical (SILVA, 2008: 163).

⁴¹ “(...) em 1936 foi criada a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, encarregada de investigar a participação de funcionários públicos e outros em atos e crimes contra as instituições políticas e sociais. O atestado de ideologia passou a ser exigido para todos os que exercessem cargos públicos e sindicais” (In: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RadicalizacaoPolitica>. Acesso em: 03.04.2012). Silva (2008: 153-154) indica que a estratégia dos empresários foi criar também associação de direito privado paralela à reconhecida pelo Estado como sindicato e submetida ao controle estatal, composta pela mesma diretoria, que assumiria a articulação dos interesses empresariais em caso de intervenção ou fechamento dos sindicatos oficiais.

mas resistiu à “tentativa do governo de aplicar tal orientação ao empresariado e traçar uma organização empresarial tutelada”⁴² (STEIN, 1983: 53-54).

A Constituição de 1937 previu ainda um organismo, denominado “Conselho da Economia Nacional” (CEN) que seria composto por

representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados (art. 57).

Os representantes das associações ou sindicatos seriam designados “pelos respectivos órgãos colegiais deliberativos, de grau superior” (art. 58). A esse órgão deveriam ser remetidos para consulta “todos os projetos de lei que interessem à economia nacional em qualquer dos seus ramos” (art. 65). A Constituição estabelecia a possibilidade do Governo retirar ou emendar projetos de lei submetidos às Câmaras legislativas (após parecer favorável do CEN), “ouvido novamente o Conselho da Economia Nacional se as modificações importarem alteração substancial dos mesmos (art. 65, parágrafo único). Conforme sustenta Stein (1983: 55; grifos no original), deste modo, “o golpe de 10 de Novembro e a Constituição de 1937 expressavam a opção política preferencial daquele período pela estrutura corporativa enquanto sustentação política do regime”.

Oswaldo Silva (1992: 164) entende que houve uma recusa unânime por parte do patronato rural ao sistema corporativo então proposto por Vargas. Entretanto, isso não significava uma posição comum em relação à articulação interna do setor. Enquanto a SNA defendia um “modelo relativamente centralizado en el que las asociaciones locales, estaduais y federal se integrasen unas en otras de forma jerárquica”, a SRB e outras mais regionalizadas “apoyaban modelos de mayor descentralización que le permitieran ejercer su hegemonía representativa allá donde estuviesen mejor implantadas”. Segundo o autor, o modelo corporativo, sem os mesmos níveis de interferência estatal existentes para os demais setores, que era defendido pela SNA, acabou sendo adotado por Vargas. Uma Comissão Sindical, formada por representantes de entidades patronais rurais, foi instituída pelo governo, a fim de elaborar legislação específica para a sindicalização rural (ESTEVEVES, 1991: 44-45).

A defesa, pela maioria da representação patronal da exclusão dos trabalhadores rurais da entidade pela sua incapacidade de contribuir financeira e socialmente e pela necessidade de assistência, se alternou com a demanda por uma entidade de tipo misto (agregando trabalhadores e patrões), sob a justificativa de representar os interesses gerais da agricultura (ESTEVEVES, 1991: 46-47), negando seu caráter classista. Assim, conformou-se o quadro da defesa de uma entidade preocupada em não alterar as relações de dominação no campo e em “ocupar espaços no aparelho do Estado, visando o controle político das determinações deste”, ou seja, buscando aumentar o poder de pressão sobre o Estado através do associativismo (ESTEVEVES, 1991: 48-49). Ao final, a proposta apresentada seria da criação de entidade de tipo misto, com base no argumento da inexistência de antagonismos no campo (ESTEVEVES, 1991: 50-51), e ainda comportaria a defesa do afastamento da competência do Ministério do

⁴² Para a autora, a estrutura organizacional proposta pelo Governo, pela qual “as entidades de cúpula se constituiriam segundo o critério de homogeneidade dos setores definidos pelo Ministério do Trabalho” tinha como consequência o não reconhecimento oficial, entre outras, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e das Associações Comerciais. Os industriais, liderados por esta Federação, “discordavam de três pontos básicos da orientação do Ministério do Trabalho, ou seja, a exigência de que apenas mais de dois terços da categoria poderiam formar sindicato, do critério da obrigatoriedade de seguir o enquadramento sindical do Ministério para a formação das federações e, finalmente, da proibição da reeleição das diretorias sindicais. Esta divergência se prolongou até o ano de 1943, quando o governo perde e reconhece tais entidades de cúpula do empresariado” (STEIN, 1983: 57).

Trabalho para administrar os conflitos trabalhistas rurais, que caberia ao Ministério da Agricultura (PINHO, 1939: 125 *apud* ESTEVES, 1991: 52).

A edição do Decreto-Lei nº 7.038 de 10 de novembro de 1944 normatizou uma estrutura sindical corporativa para o setor rural semelhante à estrutura sindical vigente para os demais setores. Esse decreto permitia aos empregados, estabelecida “a diferenciação de atividade dos empregadores (...), congregar-se em entidade profissional de categoria específica paralela” (art. 1º, § 3º). Diferenciou os empregadores rurais, definidos como “as pessoas físicas ou jurídicas, proprietários ou arrendatários, os que exploram atividade rural, na lavoura, na pecuária ou nas indústrias rurais, por conta própria, utilizando-se do trabalho alheio ou não, seja em economia individual, coletiva ou de família” (art. 2º, § 1º) - dos “empregados rurais, trabalhadores ou operários rurais”, que são “aqueles que se dedicam profissionalmente às atividades rurais, em economia individual, coletiva ou de família, na lavoura, na pecuária ou nas indústrias rurais, sem o fito de ganho e por conta de outrem” (art. 2º, § 1º). E, quanto à entidade de grau superior, estabeleceu que haveria “uma Confederação de empregados e outra de empregadores” (art. 8º, § 2º).

O referido Decreto estabeleceu uma pulverização dos sindicatos rurais, ao determinar que estes seriam “organizados normalmente reunindo exercentes de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, podendo o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio permitir, excepcionalmente, a organização de entidades congregando exercentes de atividades ou profissões rurais diferentes [...]” (art. 1º, § 1º). O pedido de reconhecimento dos sindicatos deveria ser dirigido ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Já o reconhecimento de Confederação era atribuição do Presidente da República (art. 8º, § 4º).

Stein (1983: 61) indica a conjuntura na qual foi aprovado o referido Decreto: o início de “grandes campanhas de sindicalização” promovidas pelo governo, que as justifica como “resposta à reivindicação de sindicalização feita pelos trabalhadores, num congresso que teria se realizado naquela ocasião em Minas Gerais”⁴³.

Esse Decreto-Lei “encontrou grande resistência entre os proprietários rurais, e, apesar de aprovado, não foi posto em execução” (LAMARÃO e PINTO, 2010: [*on line*]). Entretanto, verificamos que existiram divergências entre entidades representativas dos proprietários rurais, uma vez que houve defesa deste Decreto-Lei, conforme sustenta Leila Stein (1983: 84), por Francisco Malta Cardoso no periódico da SRB.

Logo viria outro Decreto-lei (no 7.449 de 09 de abril de 1945), que atendeu parcialmente às reivindicações da SNA, no sentido de estabelecer uma organização diferenciada para o setor rural que estava submetida apenas à regulamentação do Ministério da Agricultura⁴⁴. Este decreto dispôs sobre “a organização da vida rural”⁴⁵, sem mencionar especificamente a organização de trabalhadores rurais. O seu artigo 1º. estabelece a unicidade

⁴³ Em nota, esclarece a autora tratar-se de um Congresso sindical realizado em abril de 1944, sob a organização do Movimento Unitário dos Trabalhadores (MUT), “entidade de organização de cúpula sindical de orientação comunista que liderava uma posição política centrada na necessidade de reorganizar o movimento sindical”, que resultou num manifesto à Nação “exigindo a liberdade sindical, e a imediata extensão das leis do trabalho para a agricultura e o direito ao sindicato” (STEIN, 1983: 85).

⁴⁴ De acordo com Stein (1983: 65), esse foi um dos modos de luta da estrutura centralizada montada contra a sindicalização dos trabalhadores rurais, pois: “Excluindo a relação empresário e Ministério do Trabalho, substituída pela relação empresário-Ministério da Agricultura, tornava distante a possibilidade de desenvolvimento da política populista”.

⁴⁵ Entretanto, não revogou e nem mencionou o anterior. Portanto, segundo a doutrina do direito sobre revogação formal de normas, o Decreto-lei 7.038/1944 manteve sua validade, excetuando as normas que contrariassem e/ou fossem incompatíveis com as do decreto posterior, o que gerou alguma discussão sobre a legalidade dos sindicatos de trabalhadores rurais que não foram expressamente proibidos, conforme veremos. Porém, o decreto posterior exclui da definição de quem exerce profissão rural os empregados, o que pode ter justificado a não aplicabilidade da possibilidade de sindicalização dos trabalhadores. Entretanto, o Decreto-Lei 7.038/1944 foi retomado com a edição da Portaria 209-A, de 25 de junho de 1962, que será objeto de análise a seguir.

de associação rural por município e a possibilidade desta ser formada por aqueles “que exercerem profissionalmente atividades rurais”, mas considera exercício da profissão rural apenas “aquele que for, legalmente proprietário de estabelecimento rural” (§ 1º). Nele consta ainda a previsão de manutenção das associações pré-existentes (art. 3º), às quais foi facultada a possibilidade, dentro de prazo de 90 dias da publicação, de manifestarem ao Ministério da Agricultura o interesse em tornar-se associação rural nos termos do decreto.

As estruturas da organização rural seriam as associações rurais adaptadas ou criadas conforme aquela lei, as sociedades rurais e a União Rural Brasileira (art. 5º). O Ministério da Agricultura era o responsável pelo reconhecimento das associações rurais (art. 9º, § 2º). A Sociedade Nacional da Agricultura teria representação na Assembleia da União Rural Brasileira, “por ser a instituição rural mais antiga, com ação em todo o país” (art. 12, § 1º, *alínea a*), prerrogativa que poderia ser outorgada também a outras instituições existentes, “a juízo do Governo Federal” (art. 12, § 1º, *alínea b*). A nomeação do presidente e tesoureiro da União Rural Brasileira seria atribuição do Presidente da República (art. 12, § 3º, *alínea a*).

Esse Decreto-lei, de acordo com Poliano (1951, *apud* ESTEVES, 1991: 57), apesar de ser considerado um avanço em relação ao anterior, foi rejeitado pela Comissão Sindical da Agricultura Brasileira - criada por Getúlio Vargas em 1939, para elaborar legislação que disciplinasse a sindicalização rural (RAMOS, 2010: 2) - pelas omissões quanto ao sindicato único e as federações.

Pouco mais de seis meses após a edição dessa primeira regulamentação e pouco antes da deposição de Getúlio Vargas, outro decreto foi promulgado, o Decreto-Lei 8.127 de 24 de outubro de 1945, que determinou as bases para a fundação da CRB. De acordo com Lamarão e Pinto (2010), esse decreto, regulamentado pelo Decreto nº 19.882⁴⁶, da mesma data, foi resultado do trabalho de uma comissão interestadual criada para regulamentar o Decreto-lei anterior (7.449/1945), uma vez esse havia provocado “grande reação de setores agrícolas contrários à organização da classe rural naqueles moldes, e também algumas restrições por parte de representantes da lavoura mineira, paulista e gaúcha ligados à SNA”.

O novo decreto alargou o seu público alvo e incluiu os arrendatários e os parceiros de estabelecimento rural (art. 1º, § 1º); facultou “a existência de associações de caráter regional” em determinados casos (art. 1º, § 3º), criando exceção à norma que determina a área do município como parâmetro da área da associação rural; previu a manutenção das instituições anteriores, bem como de “seus órgãos de caráter federativo” (artigo 3º, *caput*), que poderiam pleitear a qualidade de associação ou federação (art. 3º, § 1º), e, quando reconhecidas, serem admitidas na respectiva Federação das Associações Rurais (art. 3º, § 2º). Estabeleceu ainda a hierarquização associativa, com as nomenclaturas: Associações Rurais, Federações das Associações Rurais e Confederação Rural Brasileira (art. 6º, *alíneas a, b, c*). Foi semelhante ao anterior em diversos pontos, como na previsão de participação de dois representantes da Sociedade Nacional da Agricultura na Assembleia (Art. 15), prerrogativa que poderia ser outorgada a outras instituições de âmbito nacional, porém, não mais a critério do governo, mas “a juízo da Assembleia Geral da Confederação Rural Brasileira”, conquistando maior autonomia em relação ao governo. Também foi revogada a prerrogativa de intervenção do Presidente da República na entidade, através da nomeação do presidente e dos tesoueiros, que havia sido prevista no Decreto-lei anterior.

As resistências a esse último decreto se dirigiram à limitação ou perda da autonomia das organizações existentes, ante a exclusividade da CRB para falar em nome da classe

⁴⁶ O texto integral do referido Decreto não está disponível para consulta no site da presidência da república, que informa, entretanto, a revogação do mesmo pelo Decreto 99999 de 11 de janeiro de 2001. (Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2FLEGISLA%2FLegislacao.nsf%2FvivoTodos%2F29fa4c72a64280b3032569fa00535153%3FOpenDocument%26Highlight%3D1%2C%26AutoFramed>. Consulta em 21/02/2010.)

(ESTEVEES, 1991: 61-63; BALTAR, 1990: 127). A SRB transformou essa crítica em projeto de lei, sob o no. 928 de 1948, alegando que a legislação aprovada atentaria contra a liberdade de associação, assegurada pelas constituições brasileiras (ESTEVEES, 1991: 65).

Dentre as argumentações contrárias ao Decreto-lei 8.127/1945, no período, destaca-se o questionamento de sua validade, pois promulgado sob a Constituição outorgada de 1937. A oposição no legislativo levou a SNA a concentrar esforços em defender o Decreto-lei ao invés de criar a CRB, que só foi criada após o retorno de Getúlio Vargas à presidência nas eleições de 1950 (LAMARÃO e PINTO, 2010).

A CRB foi fundada oficialmente em duas sessões, realizadas em 26 e 27 de setembro de 1951 na sede da SNA no Rio de Janeiro, com a participação de representantes das 13 federações de associações rurais existentes na época (Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, tendo o Distrito Federal sido representado pela SNA) (LAMARÃO e PINTO, 2010; HEINZ, 1996: 129). Quase dois meses depois a sua primeira diretoria eleita⁴⁷, sob a presidência de Mário de Oliveira, foi reconhecida pelo Ministério da Agricultura, através da Portaria 1.211 de 22 de novembro de 1951 (LAMARÃO e PINTO, 2010).

O lançamento da publicação oficial da CRB em 1955 e os debates que são publicados no período indicam o processo inicial de organização daquela entidade, então na gestão do seu segundo presidente, Iris Meimberg, que permaneceu no cargo até a transformação da CRB em CNA, em 1965.

A estrutura de representação oficial patronal no âmbito rural foi privilegiada em relação às estruturas sindicais urbanas, por gozar de prerrogativas de representação oficial dos proprietários de terras, sem que fosse permitida a representação paralela dos trabalhadores rurais. Conforme veremos, a estrutura sindical corporativa para o campo só viria mais de dez anos após a criação formal da CRB.

⁴⁷ Heinz (1996) revela os impasses da primeira eleição de diretoria que, de acordo com ele, é resultado das “dificuldades de implantação de um projeto associativo federativo que não levasse em conta o peso político e econômico das elites agrárias paulistas.” Havia dois candidatos: Luiz Simões Lopes, gaúcho, vice-presidente da SNA, que participou como liderança do patronato das mudanças do pós-30 e Iris Meimberg, deputado federal pela UDN e presidente da Faresp (Federação da Agricultura do estado de São Paulo), que foi um dos articuladores das modificações da legislação sobre a sindicalização rural de 1944 e das tentativas de reforma do Decreto-lei 8.127/1945. O impasse foi resolvido pela indicação de um terceiro candidato que foi eleito.

1.2. A Confederação Rural Brasileira

A CRB buscou formar uma estrutura sindical hierarquizada e corporativa, fomentar a criação e a adaptação de associações rurais. Entre as principais questões enfrentadas pela referida entidade, está a oposição à extensão de direitos trabalhistas e sindicais aos trabalhadores rurais, o combate às tentativas de regulamentação favorável a realização de uma reforma agrária no Brasil, bem como a defesa da necessidade de políticas de (re)florestamento.

1.2.1. As demandas trabalhistas e sindicais: da oposição ao direito de organização dos trabalhadores rurais ao Estatuto do Trabalhador Rural

Baltar (1990: 128) afirma que a CRB, nos anos 1950 e 1960, seguiu na oposição à concessão do direito de organização dos trabalhadores rurais, num período de avanço das lutas dos trabalhadores sem terra e organização de pequenos produtores nordestinos na Liga Camponesa.

A CRB rechaçou, no contexto do debate sobre o Estatuto do Trabalhador Rural⁴⁸, a aplicabilidade do Decreto-Lei 7.038 de 1944, ora chamando-o de “letra semi-morta” (GLEBA, jan. 1956: 34), ora alegando a sua revogação, “por incompatibilidade”, pelo Decreto-Lei 8.127/1945 (GLEBA, fev. 1957: 10-11). Ao mesmo tempo em que nega a possibilidade de organização sindical de seus empregados, a CRB afirma que não é contrária à sindicalização, mas a condiciona à extensão das prerrogativas sindicais (de firmar acordos coletivos, por exemplo) às entidades formadas sob a base do Decreto-Lei 8.127 e à observância de diretrizes, dentre as quais inclui a competência do Ministério da Agricultura “para os assuntos referentes à sindicalização rural” (GLEBA, fev. 1957: 11).

Havia disputas em torno da interpretação do Decreto anterior, que permitia a criação de sindicatos de empregados rurais e houve tentativas, como base nisso, de fundação destes. Mas a ênfase da CRB no período são os demais direitos trabalhistas, argumentando a especificidade do trabalho rural e a impossibilidade de extensão da legislação urbana ao setor agrícola. Em pareceres publicados, a CRB difunde a argumentação de que a extensão dos direitos trabalhistas urbanos aos trabalhadores rurais “resultaria na fixação de normas legais de impossível cumprimento”, pois seriam diferentes o empregado rural assalariado, o colono e o parceiro, devendo ter preferência o “contrato de produção”/“regime de parceria” (GLEBA, out. 1956: 21); sugere a simplificação do registro na Carteira de Trabalho Rural - sob a justificativa das dificuldades na organização do registro de empregador (GLEBA, out. 1956: 22); defende a primazia da constituição de “órgãos de proteção jurídica, discriminando-se as zonas do país para sua aplicação segundo censo demográfico” e da necessidade de formação de “consciência dos interesses comuns” entre os trabalhadores rurais, sob pena de a legislação ser “apenas pretexto para agitações prejudiciais aos interesses do país” (GLEBA, fev. 1958: 24-26).

Em oposição ao Estatuto do Trabalhador Rural nesse período, conforme Stein (2008: 60-61), houve a apresentação de um substitutivo por Carlos Lacerda, deputado federal pela

⁴⁸ Conforme Leila Stein (2008: 58-60), a abertura do debate sobre extensão de direitos para o trabalhador rural foi liderado pelo PTB, através da propositura de um anteprojeto de lei (projeto de lei 1837), que instituiria o Código de Trabalho Agrícola, pelo deputado Fernando Ferrari ao Congresso Nacional em fevereiro de 1956, que propunha “a formação de sindicatos rurais similares aos urbanos, dotados de ‘competência’ para fazer cumprir a Consolidação das Leis do Trabalho no campo e instituir a ‘carreira de trabalhador rural’”. Foi derrotado em votação no Congresso e reapresentado como “novo projeto” (no. 3563, de 04 de dezembro de 1957), que sofreu nova oposição pro parte da UDN. O ETR, aprovado em 28 de junho de 1961 pela Câmara, seguiu para o Senado, onde foi objeto de oposição patronal da Federação das Associações Rurais de São Paulo (Faresp), que enviou memorial com “inúmeros pareceres jurídicos contrários ao projeto” ao presidente do Senado.

União Democrática Nacional (UDN)⁴⁹. Esse anteprojeto substitutivo, entre outras limitações, “reduzia a abrangência da definição de trabalho agrícola, restringindo-a aos ‘empregados rurais’, fórmula que retirava dessa condição o colono e outras condições de trabalho entendidas como não-trabalhadores, mas como ‘empreiteiros de serviço’”. Apesar de prever “algumas condições de proteção ao trabalho”, o projeto da UDN propunha “a revogação do único artigo da CLT que regulamentava o trabalho agrícola” (STEIN, 2008: 61), o artigo 505, que previa a aplicabilidade aos trabalhadores rurais dos dispositivos constantes em diversos capítulos, que tratavam em especial das disposições gerais, da remuneração, do aviso prévio e do contrato individual do trabalho.

Na conjuntura de 1950, marcada por greves e reivindicações salariais de trabalhadores de grandes plantações, intensificaram-se as ações judiciais que buscavam a garantia de direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais e houve o reconhecimento do direito a férias remuneradas aos colonos e assalariados agrícolas pelo Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo em 1951 (MEDEIROS, 1989: 18-24).

A disputa em relação ao reconhecimento de direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais prosseguiu nos Tribunais Superiores e, em meados de 1955, a Revista da CRB noticiou uma decisão favorável de uma Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) a um recurso (agravo de instrumento 17280) de um proprietário rural contra acórdão de uma Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que havia reconhecido o direito de férias a um colono (GLEBA, ago. 1955: 34).

Em relação à possibilidade de sindicalização dos trabalhadores rurais, nos anos 1960, contexto marcado por intensas mobilizações camponesas⁵⁰, a CRB assumiu a defesa do sindicalismo cristão (ESTEVES, 1991: 137), ou seja, não refutou a sindicalização rural e buscou elaborar e disputar sua proposta de organização sindical no campo, que previa a criação dos sindicatos patronais a partir das associações então existentes e a organização dos trabalhadores rurais em sindicatos, segundo ramos profissionais definidos pelo Ministério do Trabalho (RAMOS, 2011: 64).

Esta proposta foi contemplada pela Portaria 209-A, de 25 de junho de 1962 (DOU, 12 de julho de 1962, Sessão I, Parte I: 7-8), que aprovou instruções referentes à organização e reconhecimento das entidades sindicais rurais, usando as atribuições do Decreto-Lei 7.038/1944 (portanto, vemos que essa Lei continuou vigente e foi então regulamentada, apesar da contrariedade da CRB e da edição da Lei 8.127/1945). A referida Portaria determinou que os sindicatos rurais fossem organizados de acordo com “atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas”, reproduzindo a fórmula do citado Decreto-lei, conforme um quadro anexo (art. 1º, Port. 209-A)⁵¹. Neste, os empregadores, submetidos à

⁴⁹ Partido de direita da época que se opunha às políticas trabalhistas.

⁵⁰ Não apenas camponesas, mas também eram intensas as mobilizações e o crescimento dos trabalhadores urbanos, com a criação do Comando Geral de Trabalhadores (CGT), que sem se inserir na estrutura do sindicalismo oficial foi uma das maiores expressões do período, tendo, por exemplo, deflagrado greve geral por reformas em setembro de 1962, com pauta que envolvia, entre outras questões, o direito de sindicalização dos trabalhadores do campo e que passou a reivindicar também plebiscito para retorno ao presidencialismo (SILVA, 2008: 191-192).

⁵¹ Entretanto, ressaltou a possibilidade, “excepcionalmente”, do Ministro do Trabalho e Previdência Social permitir a organização de sindicato que congregasse “exercentes de atividades ou profissões rurais integrantes de grupos diferentes, tendo era vista a dificuldade para a criação da entidade representativa de cada um dos grupos constantes do quadro” (art. 1º, parágrafo único). Em regra, a Portaria estabelecia a base municipal dos sindicatos, mas também deixava ao critério do Ministro do Trabalho, desde que se configurasse “motivo especial” reconhecer sindicatos que não tivessem base municipal (art. 3º). Em 20 de novembro de 1962, o Ministério do Trabalho editou nova Portaria, sob o no. 355-A (cf. DOU de 27/11/1962, Seção I, Parte I: p. 40-42), tratando do enquadramento sindical. Esta última, ainda permitia ao Ministro do Trabalho a formação de entidades sindicais que congregassem mais de uma categoria das previstas no novo quadro, entretanto, caso se verificasse “condições objetivas” que aconselhassem “a aglutinação de categorias econômicas ou profissionais (...), ouvida a

Confederação Nacional da Agricultura, foram divididos em grupos pelo ramo de atividade dos empregadores (lavoura, pecuária e produção extrativa), mas incluiu um grupo de pequenos produtores autônomos que abrangia “agricultores, pecuaristas ou produtores em atividades extrativas, por conta própria, sem empregados, em regime de economia familiar ou coletiva”; “chacareiros”, “granjeiros”; “sitiantes”; e “trabalhadores por conta própria, em regime individual, familiar ou coletivo” (grifos no original). Ou seja, permitia a inclusão no âmbito da representação patronal de agricultores que não eram empregadores e de trabalhadores não assalariados.

Já os trabalhadores, sob a representação nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, foram agrupados em categorias paralelas⁵², sendo que entre os “trabalhadores na lavoura”, estavam os “assalariados”, “parceiros” e “trabalhadores agrícolas autônomos (em regime de economia familiar ou coletiva)”, o que confere uma margem de indefinição da diferença desta última categoria em relação à de “trabalhadores por conta própria” relegados à esfera de representação patronal. Em cada grande grupo eram apresentadas “Categorias profissionais e diferenciadas”, que subdividiam os trabalhadores e empregadores por setor de produção (por exemplo, cacau, café, cana etc).

Uma divisão menos complexa e diferenciada seria apresentada pela Portaria do Ministério de Estado dos Negócios do Trabalho e Previdência Social no. 355-A, de 20 de novembro de 1962 (DOU de 27/11/1962, Seção I, Parte I: p. 40-42), que previu como categorias profissionais para a formação da Confederação dos Trabalhadores apenas as quatro seguintes: “Trabalhadores na Lavoura”, “Trabalhadores na Pecuária e Similares”; “Trabalhadores na produção extrativa Rural”; “Produtores autônomos (pequenos proprietários e arrendatários e trabalhadores autônomos, que explorem atividade rural, sem empregados, em regime de economia-familiar ou coletiva)”. E, para constituir a Confederação Nacional da Agricultura, foram reduzidas as seguintes chamadas categorias econômicas: “Empregadores na Lavoura”; “Empregadores na Pecuária e Similares”; “Empregadores na Produção Extrativa Rural”. De acordo com Ramos (2011: 65), esta última Portaria contemplava em parte as reivindicações do PCB de formação de um sindicato único de trabalhadores rurais, “sob a alegação de que muitos desempenhavam diferentes tipos de atividades agrícolas, inclusive dentro de uma mesma propriedade”.

Notamos que, além disso, a nova Portaria excluiu os “produtores autônomos”, entre os quais estavam os pequenos proprietários, do âmbito de abrangência da Confederação patronal para incluir na representação da Confederação dos Trabalhadores, o que já indica a disputa no período pelo enquadramento sindical dessa categoria, que permanecerá e ainda hoje é motivo de disputas entre as Confederações, como veremos adiante.

Concluimos que - apesar de alguns estudos indicarem a previsão da estrutura sindical hierarquizada para trabalhadores e empregados agrários como fruto da promulgação da Lei 4.214, 02 de março de 1963, que dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural, considerando a legislação anterior como meras tentativas frustradas - houve disputas pela aplicação da Lei 7.038/1944. Esta não havia sido formalmente revogada por legislação posterior e, inclusive, foi regulamentada em meados de 1962, no sentido de identificar as categorias de empregadores que estariam submetidas à Confederação Nacional da Agricultura, bem como quais grupos eram definidos como trabalhadores rurais e poderiam, a partir da formação de sindicatos divididos por grupo de atividades e, posteriormente, por categorias econômicas, constituir a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura.

Podemos dizer então que o Estatuto do Trabalhador Rural apresentou nova previsão de organização da estrutura sindical hierarquizada e paralela para trabalhadores e empregadores

Comissão de Enquadramento Sindical” (art. 1º, § 1º), acrescentando, no entanto, a possibilidade do Ministro subdividir as categorias constantes do quadro (art. 1º, § 2º).

⁵² Acrescentando, entretanto, a categoria “*Empregados na administração*”, que incluía profissionais liberais.

agrários, com sindicatos, federações e confederações nacionais (art. 131, § 2º, ETR). Sobre esta previsão foram criadas, enfim, as confederações nacionais de trabalhadores e empregadores agrícolas, respectivamente Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e CNA (Confederação Nacional da Agricultura).

No referido Estatuto, o trabalhador rural foi definido como “toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro” (art. 2º, ETR) e o empregador rural, como “a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural, em caráter temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos” (art. 3º, ETR), equiparando-se a este “toda pessoa física ou jurídica que, por conta de terceiro, execute qualquer serviço ligado às atividades rurais, mediante utilização do trabalho de outrem” (art. 4º, ETR).

A nova lei criou também o imposto sindical, sujeitando empregadores e trabalhadores rurais ao seu pagamento, remetendo-se a regulação sobre seu valor, processos de arrecadação e distribuição às normas da CLT (art. 135, ETR). E, de forma semelhante com o que os decretos-leis haviam previsto com relação às entidades associativas anteriores de representação agropecuária, o Estatuto facultou, dentro de um determinado período (no caso 180 dias), a investidura de associações rurais e órgãos superiores nas funções e prerrogativas de órgão sindical como entidades de empregadores rurais (art. 141), as associações, federações e confederação criadas com base na legislação anterior.

O ETR atribuiu ao Ministério do Trabalho e Previdência Social a expedição da carta de reconhecimento das Federações e ao presidente da República o reconhecimento das Confederações (art. 131, §§ 3º e 5º, ETR), da mesma forma que já ocorria com a estrutura sindical urbana. A fiscalização das relações trabalhistas no campo também coube ao Ministério do Trabalho, bem como a possibilidade de intervir nas entidades sindicais, diferente do que propunha a CRB.

Além disso, o Estatuto previu os direitos trabalhistas dos empregados rurais, de forma a adaptar, como defendia a CRB, as normas então aplicadas aos trabalhadores urbanos. Nesse sentido, por exemplo, a previsão do limite da jornada de oito horas diárias foi estendida, mas foi ressalvado que o início e o término normal da jornada ficaram a critério do estipulado nos contratos de trabalho rural, individuais ou coletivos, “conforme os usos, praxes e costumes de cada região” (art. 25, ETR). A obrigação de concessão de intervalo para repouso ou alimentação em trabalhos contínuos superiores a seis horas também foi determinada, ressalvando-se, no entanto, que deveriam ser observados “os usos e costumes da região”⁵³ (art. 25, parágrafo único, ETR) e não foi estabelecido o tempo mínimo ou máximo⁵⁴. O horário de trabalho noturno, no caso, foi estabelecido entre as vinte e uma horas de um dia às cinco horas do dia seguinte, enquanto na CLT o trabalho noturno inicia-se as vinte e duas horas e também termina as cinco, entre outras diferenciações relativas às normas vigentes para os empregados urbanos.

Percebemos que a proposta de ETR aprovada agradou à CRB, como indica o editorial de sua Revista lançada em dezembro de 1963, *Retorno ao Bom Senso*, que apresenta como êxito das Campanhas da CRB o atenuamento das

posições extremadas em face da legislação social no campo e da reforma agrária, num fenômeno auspicioso de introspecção política, que conduziu preponderantes setores da vida nacional a uma atitude mais construtiva e

⁵³ O que pode criar uma brecha para o questionamento judicial das obrigações dos empregadores rurais. Ribeiro (1987) percebeu esse tipo de argumentação em ações trabalhistas decorrentes do descumprimento da legislação do trabalho no campo, na década de 1970, no Estado do Rio de Janeiro.

⁵⁴ A CLT, no artigo 71, estabelece, nesse caso, para os empregados em geral o intervalo de no mínimo uma hora e no máximo duas horas.

serena, capaz de sentir quanto se impunha cercear os excessos demagógicos mascarados de aperfeiçoamento social.

O Estatuto do Trabalhador Rural, a chamada Lei Ferrari, graças à catequese, foi escoimada de emendas subversivas e muitas das sugestões do ruralismo foram agasalhadas pelos Congressistas, motivo porque o texto em vigor – apesar de algumas falhas e deformações – corresponde, sem dúvida alguma, às verdadeiras diretrizes da renovação nos processos do trabalho agropecuário (GLEBA, jul.-dez. 1963: 1).

Entre os questionamentos ao referido Estatuto, destaca-se o prazo de três meses para a modificação dos estatutos pela CRB para se transformar em CNA (SILVA, 1992: 165). O reconhecimento da CRB, sob a denominação de Confederação Nacional da Agricultura, como entidade sindical de grau superior, ocorreu em 31 de janeiro de 1964, através do Decreto-Lei 53.516, que ofereceu prazo de noventa dias para a promoção de adaptação do Estatuto.

Na mesma data, o Decreto-Lei 53.517 reconheceu a Contag, como entidade sindical coordenadora dos interesses dos trabalhadores rurais, inclusive autônomos, e dos pequenos proprietários rurais. Este último Decreto retirou os pequenos proprietários do âmbito de representação da confederação patronal, e, de acordo com Lamarão e Pinto (2010), foi alvo de “numerosas reclamações”.

1.2.2. A CRB na disputa em torno das propostas de reforma agrária

A preocupação com a discussão em torno da reforma agrária foi manifestada pela classe patronal rural, através de suas associações, ao menos desde meados da década de 1950, quando os movimentos de luta pela terra emergiram no cenário nacional, mas se intensificou na década de 1960, quando a proposta de uma reforma agrária distributivista ganhou mais espaço, durante o governo de João Goulart. Tal proposta foi combatida pela CRB, em especial com relação à previsão de desapropriação por interesse social, prevista na Constituição de 1946⁵⁵, embora condicionada à indenização prévia, justa e em dinheiro (ESTEVES, 1991: 147).

Na década de 1950, os problemas de crescimento econômico do Brasil eram atribuídos pela CRB ao baixo nível técnico da lavoura e pecuária e a solução seria o aumento de produtividade (MEDEIROS, 1983: 69). A CRB criticava, através do seu assessor jurídico, propostas da Comissão Nacional de Política Agrária de 1952 (que havia sido criada pelo Presidente da República), no tocante à previsão de indenização calculada sobre o valor da terra, benfeitorias e juros (GLEBA, jan. 1956: 25). E condenava os “objetivos fundamentais” apontados pelas diretrizes: promover o acesso à terra aos trabalhadores, evitando sua proletarianização, e subdividir os latifúndios e aglutinar minifúndios para “valorizar o homem e a terra para assegurar a todos trabalho que possibilite existência digna” (GLEBA, jan. 1956: 26). No quadro traçado por ele, os principais problemas agrários são de ordem econômica e, portanto, “a redistribuição de terras não viria a modificar seus aspectos sombrios, antes justifica a apreensão de que o problema se agravaria, uma vez que, ao proprietário ainda inexperiente e desamparado, sucederia o emprego mais bisonho” (GLEBA, jan. 1956: 26).

As soluções seriam: melhorias “das condições de vida do homem”, bem como dos “métodos de trabalho da terra” e de “comercialização dos produtos, de forma a assegurar justa

⁵⁵ Conforme art. 141, § 16 “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”. O artigo 147, da mesma constituição, assim previa: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

remuneração às atividades rurais” (GLEBA, jan. 1956: 27). Propõe ainda o enfrentamento do lema: “A terra para o camponês”, argumentando que:

a terra é bem comum da coletividade nacional, para que, a seu serviço, exerça uma “função social”. No regime da propriedade privada em que vivemos, deve ela, pois, permanecer em poder de quem *melhor a faça exercer essa “função”*: seja o pequeno proprietário, seja o chamado latifundiário. *A desapropriação por interesse social, pois, tanto pode colher a um, como a outro.* (GLEBA, jan. 1956: 27; grifos no original)

Em sua opinião, a terra teria que ser encaminhada “para as mãos do agricultor mais hábil” e, assim, deveria ser deixada de lado e talvez transferida “para futuras gerações” o que chama de “preocupação teórica de praticar justiça social, redistribuindo terras no Brasil” (GLEBA, jan. 1956: 27).

Defende que seja aprovada uma lei regulamentadora da desapropriação por interesse social, transcrevendo o esboço de lei nesse sentido que foi apresentada como substitutivo ao aprovado, por maioria, na Comissão de Política Agrária. Esse esboço impede desapropriações antes de uma programação do aproveitamento da área a ser aproveitada, que conte com “as possibilidades de exploração racional” (GLEBA, jan. 1956: 31), além de prever prévio estudo detalhado e audiência da Federação Rural do território.

Finaliza, incluindo-se entre os “homens responsáveis pela liderança da agricultura nacional”, afirmando o entusiasmo e confiança no, na época recém criado, Serviço Social Rural⁵⁶, para “infiltrar a educação e o progresso na vida dos campos, combatendo aí o atraso, a rotina, o fatalismo e a descrença” (GLEBA, jan. 1956: 33). Posições também reiteradas na IV Conferência Rural Brasileira, realizada em 1955, em Fortaleza, “onde a CRB se colocou contra qualquer reforma agrária distributiva. Para ela, ‘os partilhamentos, quando necessários, deverão incidir sobre terras inexploradas, subdesenvolvidas ou abandonadas cujos titulares, por absenteísmo ou qualquer outro fator, deixarem de as utilizar’” (MEDEIROS, 1983: 73; Cf. GLEBA, dez. 1955, p. 24).

Ante a preocupação com o “abastecimento das cidades”, a CRB, no Plano de Trabalho aprovado por seu Conselho em janeiro de 1957, embora não use o termo reforma agrária, apresenta “sugestões e diretrizes para o aproveitamento das terras próximas às cidades, objetivando a fixação do homem ao solo e o desenvolvimento da produção” e entende indubitável “a conveniência de estimular a formação de grande número de pequenos proprietários agrícolas” (GLEBA, jan. 1957: 11).

O programa de aproveitamento seria destinado a “terras não cultivadas ou sob a ação da posse meramente especulativa”, dando-se “preferência à desapropriação de terras próximas aos centros populosos, necessárias às culturas indispensáveis ao abastecimento das cidades”. Também prega o incentivo ao cooperativismo e orienta a produção de acordo com tendências regionais e no sentido da policultura (GLEBA, jan. 1957: 11). O contexto dessas reivindicações envolve também o estabelecimento de limites à ação da especulação imobiliária em centros populosos em locais de produção agrícola, vista como uma das causas do “desequilíbrio econômico observado no país e a crescente escassez de gêneros e produtos de primeira necessidade nas diversas comunidades de maior índice demográfico” (GLEBA, jan. 1957: 14).

A CRB prosseguiu, na década de 1960, no combate à proposta de reforma agrária distributivista (ESTEVEES, 1991: 139). A entidade, nesse contexto,

à medida que responde ao movimento camponês e ao Estado, reforça sua proposta de política agrícola. A CRB faz a defesa de uma Reforma Agrária

⁵⁶ Entidade autárquica, subordinada ao Ministério da Agricultura, criada pela Lei 2613, de 23 de setembro de 1955, para prestar serviços à população rural nas áreas de educação, saúde, alimentação etc.

desde que ela seja “feita de cima para baixo”, seja “justa e democrática”, que “contemple o homem do campo”. Segundo ela, o que se precisa fazer no campo é dar melhores condições de vida ao homem do campo, que precisa de saúde, de moradia e de assistência técnica (ESTEVES, 1991: 142)

A CRB também argumentava que a desapropriação fosse precedida de indenização; que o acesso à terra ocorresse em terras públicas ou devolutas; e que se criasse um sistema de crédito fundiário para aquisição de propriedade e facilidades a sua sub-divisão em áreas em que não houvesse uma “questão social” decorrente da má distribuição (GLEBA, mar. 1961: 25; GLEBA, mar. 1961: 15-16). Recomendava a proibição da “subdivisão anti-econômica da propriedade rural” e aos Estados “a tributação territorial de forma a onerar as áreas improdutivas, sempre que se verificarem condições favoráveis ao seu aproveitamento, não se considerando a simples grandeza da área como índice de improdutividade” (GLEBA, mar. 1961: 26).

Na justificativa de suas propostas, a CRB argumentava reconhecer “a necessidade de sérias retificações nos atuais processos de uso e posse da terra”, mas não aceitar “que o fundamento do problema assenta na divisão indiscriminada das propriedades ou na desapropriação sem decorrência de real e comprovado interesse social” e alertava para os aspectos negativos que decorrem da reforma agrária: “a inútil dispersão de recursos, o pretexto para a especulação e negociatas” e “a intranquilidade nos meios produtores e pioneiros, com o enfraquecimento do indispensável estímulo à iniciativa privada” (GLEBA, mar. 1961: 15-16). Destacava que o objetivo último a ser atingido “não é redistribuir a propriedade, mas integrar a terra em sua função social, em benefício do agricultor, mas também de toda a coletividade”, que seria atendido com a promoção de uma “agricultura racional” (GLEBA, mar. 1961: 16).

Considera o trabalhador rural analfabeto, ignorante e sem convívio social, para quem não faria diferença a posse ou não da terra em que trabalha. A CRB argumenta que a disputa pela terra no período, “vem de alguns cubanos que querem, por força implantar outro sistema, alheio a nossa índole” (Gleba, no. 92, 1962 *apud* ESTEVES, 1991:142). Nesse sentido, a CRB publicou artigo de autoria de um associado, José Resende Peres, intitulado *A Reforma Agrária e os “Sem Terra”*, que, após relativizar a definição de latifúndio como extensa propriedade rural, argumentando que “o conceito de extensão é muito vago”, pois depende da localização geográfica e da destinação, além de outros fatores, como meios de transporte, qualidade da terra etc, afirma que:

O fato é que tanto há no Brasil propriedades grandes e pequenas com bom índice de produtividade, como as há, pequenas e grandes, sob explorações antisociais, antieconômicas, no maior número de vezes por falta de capacidade de seus proprietários. Proprietários que ficaram esperando inutilmente os técnicos do Ministério da Agricultura (GLEBA, dez. 1962: 9).

No entanto, atribui a baixa produtividade no Brasil aos pequenos proprietários, em geral conformados com a miséria, que plantam uma moita de arroz, uma de feijão, outra de milho, tudo para a “despesa”, vendendo, quando há, alguma sobra... O problema mais sério do Brasil é justamente este que querem agravar, dando “terra própria” a incapazes física e mentalmente. Estão pretendendo generalizar o caos (GLEBA, dez. 1962: 9).

Há, portanto, na estratégia discursiva da representação patronal para afastar qualquer possibilidade de política redistributiva da terra que contemplasse o trabalhador rural, o rebaixamento e a desqualificação deste, caracterizado como ignorante e incapaz.

As únicas medidas “úteis” em relação à posse de terras seriam, na opinião do autor:

1 – Taxar o imposto predial das propriedades, seja qual for o tamanho, pelo índice de produtividade. Por exemplo: a média nacional de produção de milho é de 1300 quilos por hectare. Assim, quem produzisse esta quantidade pagaria um imposto de 20% sobre o valor real da terra. 2 – Quem produzisse 2000 quilos, 10%, de 2 a 3000 quilos 5%, e de 3000 quilos para cima livre de imposto, com o estímulo. Isto faria com que o mau produtor procurasse novas técnicas ou vendesse a outro mais capaz a terra que injustamente detinha em suas mãos. 3 – O Governo entregaria todas as fazendas e granjas militares ao Ministério da Agricultura, que as transformaria em centros de pesquisas, 4 – O Governo venderia a agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas fazendas que seriam formadas em terras da União, a prazo, com financiamento total do imóvel, além de empréstimos para organização e funcionamento das mesmas (GLEBA, dez. 1962: 9-10).

Ou seja, além de contrário ao caráter redistributivista da reforma agrária, defendia a tributação como forma de forçar aumento de produtividade pelo produtor ou a venda da terra, num movimento concentrador. O discurso se sustenta na construção de uma imagem pejorativa e na negativa de qualquer capacidade ao trabalhador para cultivar “tecnicamente” a terra (GLEBA, dez. 1962: 10).

Outro associado, Wanderbilt Duarte de Barros, defendeu a política agrícola como única possibilidade de “acerto da Reforma Agrária – movimento integral que visa a ajustar produção, produtor e consumidor”, que deve fornecer “terra para quem é capaz de produzir na certeza de que alguém vai utilizar e consumir” (GLEBA, jan-jun. 1963: 5). Portanto, a admissão da reforma agrária se faz negando a redistribuição que a caracteriza e qualquer possibilidade de benefício dos trabalhadores rurais em razão da sua incapacidade natural para produção.

Destaca que o processo de desapropriação em razão do uso antieconômico ou do abandono deveria ser precedido do exame dos “fracassos verificados em outras terras”, atribuindo ao Estado, que teria deixado de prestar assistência aos agricultores pobres que tinham terras agrícolas, o dever de oferecer a “oportunidade” para tornar-se “eficiente” (GLEBA, jan-jun. 1963: 5). Por outro lado, refuta a possibilidade de realização da reforma agrária “indiscriminadamente contra imóvel de empresa organizada, da grande ou da média, simplesmente porque atenta contra o preceito do que se poderia chamar propriedade ideal: a pequena ou a familiar”, a fim de não “abalar, dramaticamente, os alicerces de uma precária economia rural”, que seria “ainda suporte da economia geral do país” (GLEBA, jan-jun. 1963: 5).

Um documento do Conselho Superior das Classes Produtoras (Conclap), entidade que reúne diversos setores empresariais, em especial suas representações oficiais, como as Confederações Nacionais do Comércio (CNC) e da Indústria (CNI), nesse sentido, rejeitou o Projeto Milton Campos, de Reforma Agrária⁵⁷, por ser totalmente inaceitável”, pois conferia poderes para qualquer governante “expropriar toda e qualquer propriedade, mesmo produtiva” (GLEBA, jan-jun. 1963: 14).

A proposta de reforma agrária da CRB também se contrapõe às reivindicações do movimento camponês, elaboradas no Congresso Camponês de Belo Horizonte, realizado em 1961, de uma reforma agrária radical (MEDEIROS, 1983). Tal Congresso contou com a presença do presidente João Goulart e teve como consequência a aprovação da Comissão Nacional de Sindicalização Rural – CONSIR, e a criação da Superintendência de Política de

⁵⁷ Projeto apresentado pelo então senador Milton Campos em agosto de 1962, com objetivos conciliadores para a lei de reforma agrária, buscando “desarmar as tensões no campo” (Cf. <http://www.miltoncampos.org.br/fundacao/principios-politicos>. Acesso em 27.06.2012)

Reforma Agrária – Supra. Esses fatos formam classificados como “traição” e apoio do Presidente da República aos comunistas (ESTEVEVES, 1991: 145).

Nesse cenário, a CRB reforçou sua participação no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), “órgão empresarial que se constituiu num dos principais espaços de articulação da queda de João Goulart e de apoio ao golpe militar” (ESTEVEVES, 1991: 145; Cf. Gleba, nos. 93/98, jan. e jun./63), bem como sua articulação no Legislativo, formando o denominado “Bloco Ruralista”, para viabilizar os projetos de seu interesse (ESTEVEVES, 1991: 145-146). Uma das maiores disputas da CRB nesse período estava relacionada à desapropriação por interesse social, prevista na Constituição de 1946, embora condicionada à indenização prévia, justa e em dinheiro (ESTEVEVES, 1991: 147).

Conforme Esteves (1991: 152), na conjuntura dos anos 1960, a CRB sente-se coagida, pois:

- a) não consegue implementar a sua proposta de política agrícola para a transformação da agricultura;
- b) o movimento camponês e um conjunto de forças surgem questionando a estrutura agrária e pressionando o estado a tomar medidas que se revertessem em prol do trabalhador rural;
- c) esse Estado, se antes não havia atendido aos anseios da “classe” agora se voltava, na medida em que era pressionado pelos camponeses, a favor da desapropriação, ameaçando a Constituição brasileira.

A CRB apoiou imediatamente o governo militar que ajudou a instituir. Porém, no último número da revista Gleba de 1964 (nov. e dez.), a CRB manifestou preocupação com medidas que estavam sendo tomadas pelo governo, como a elaboração do Estatuto da Terra (ESTEVEVES, 1991: 154).

1.2.3. Preservação florestal

Nas publicações da CRB a partir de 1955 já aparecem algumas matérias que revelam uma preocupação com os “recursos naturais”⁵⁸, ao propagandear as Campanhas de Reflorestamento encampadas pela SNA desde 1954 (GLEBA, mar. 1956: 8) e as Campanhas de Reflorestamento do governo (GLEBA, out. 1955: 2; GLEBA, out. 1956: 28) no sentido de preservação florestal, conclamando a participação das Associações Rurais nestas (Cf. GLEBA, mar. 1956, abr. 1956, mai. 1958).

Um novo Código Florestal no período, em substituição do Código Florestal de 1934⁵⁹, também já se apresentava em discussão e a CRB indicava a importância de estímulos aos proprietários para a preservação dos recursos naturais ou florestais. No final de 1955 foi divulgado pela CRB o projeto de “Novo Código Florestal”, de Herbert Levy,⁶⁰ em tramitação para atender às necessidades de preservação, com isenções tributárias para estimular os proprietários rurais a florestar, reflorestar ou preservar matas e racionalizar derrubadas (GLEBA, nov. 1955: 48). Na matéria *Razões da defesa florestal*, foram apresentados os tipos de florestas definidas pelo projeto de Código Florestal, que preveria indenização por perdas e

⁵⁸ Esse tópico foi tema, por exemplo, debatido na IV Conferência Rural da CRB (GLEBA, nov. 1955: 21-22).

⁵⁹ Aprovado pelo Decreto no 23.793, de 23 de janeiro de 1934, do governo de Getúlio Vargas. Esse Código estabelecia, no art. 1º que: “As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem”. Embora também estabelecesse os casos considerados “crimes florestais” (art. 83) e as “contravenções florestais” (art. 86), as matérias da revista nos levam a crer que não houve a aplicação das penalidades deste Código.

⁶⁰ Deputado Federal nas legislaturas de 1947-1949, 1951-1955 e 1955-1959, pela UDN do Estado de São Paulo. Após filiar-se à Arena, foi Deputado Federal em 1967 e entre 1969 e 1987 por este partido (In: http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=123158. Acesso em 05/04/2012)

danos aos proprietários que declarassem florestas protetoras e indenização e desapropriação de florestas remanescentes (GLEBA, dez. 1955: 22)

Também denúncias de desmatamentos realizados por produtores rurais foram veiculadas (GLEBA, ago. 1955: 36). Notamos, nas edições da Revista Gleba dos anos de 1956/1957, a persistência em inserir notas em todos os periódicos sobre o tema. Estas se voltavam a criticar os produtores que desmatavam áreas que não eram cultivadas, a desestimular a derrubada de matas sem o reflorestamento alegando que a riqueza assim obtida seria efêmera, a informar que o desmatamento nas margens de rios poderia dificultar a navegação e ainda havia as que articulavam o reflorestamento no Brasil com o patriotismo e que conclamavam as autoridades públicas a orientar a campanha de reflorestamento⁶¹.

Por fim, alguns dizeres nas edições da Gleba de 1958 nos chamaram a atenção. Um que responsabiliza os arrendatários pelos danos causados ao solo: “TERRA PRÓPRIA: Dai a um proprietário um rochedo e ele fará um jardim, dai ao arrendatário um jardim e ele fará um rochedo” (GLEBA, mar. 1958: 25). Portanto, a CRB parece defender que o proprietário não desmatava a sua propriedade, pelo contrário, transformava áreas inóspitas em áreas verdes. Os arrendatários, que não detinham propriedade, seriam os responsáveis pelos problemas de desmatamento que causavam a erosão dos solos, não teriam o compromisso com a preservação da área para garantir a produtividade dela no futuro. Os solos, após esgotados, seriam deixados ao proprietário e os arrendatários poderiam buscar novas áreas para o desmatamento. Parecem exaltar a necessidade de detenção da propriedade da terra para a preservação de florestas e recursos naturais.

O Editorial “Crime contra o Brasil”, em 1958, nos dá a ideia da visão da CRB sobre a “situação florestal” brasileira. Nele, se afirma:

Quem viaje o nosso território, sobretudo de avião, bem pode avaliar até que ponto vai a inconsciência, o procedimento criminoso dos assassinos da nossa natureza, seja para a exploração de madeira, seja visando a conquista de áreas virgens, aonde uma empírica agricultura toma o lugar das antigas florestas, capoeiras ou cerrados (GLEBA, set. 1958: 1).

Para parar o que chama de “corrida para o deserto”, afirma: “Não adianta Código Florestal sem uma fiscalização local, rigorosa, organizada e contínua. E isto nos parece impossível imediatamente, dada a enormidade do nosso território, e os limitados recursos disponíveis” (GLEBA, set. 1958: 1).

De forma que chama as associações rurais a trabalhar junto às autoridades para o “reflorestamento” e proteção da natureza. De acordo com o editorial: “Pela nossa inconsciência e pelo nosso imediatismo, a exploração das florestas se tornou uma atividade predatória, de verdadeira pirataria contra as gerações vindouras”. E conclui que é tempo de seguir “o que outros povos fazem naturalmente, sem códigos, sem coação, apenas porque vêem mais adiante e mais alto” (GLEBA, set. 1958: 1).

Na mesma edição, é informado o envio de carta do então presidente Juscelino Kubitschek ao Ministério da Agricultura determinando que este institísse “imediatamente um grupo de trabalho, que formule um plano de ação pronta e eficaz”, até o dia da árvore, 11

⁶¹ Cf. notas: “As terras desmatadas e não cultivadas devem constituir uma vergonha ao seu proprietário” (GLEBA, fev. 1956: 53 - número especial; GLEBA, jan.1956: 24); “As derrubadas consecutivas, sem o reflorestamento, proporcionam apenas uma riqueza efêmera” (GLEBA, fev. 1956: 53 - número especial); “O reflorestamento no Brasil deve ser intensivo, e no momento, é o fator primordial do patriotismo de todos os brasileiros” (GLEBA, jan. 1957: 11). “As florestas são um patrimônio não só do detentor da terra, mas da própria nação. O desmatamento para fazer lenha ou madeira sem reflorestamento ou o aproveitamento da terra, além de impatriótico, é lesivo aos interesses dos próprios descendentes” (GLEBA, nov. 1957: 48); “Todas as autoridades, quer Federais, Estaduais ou Municipais, são convocadas para orientar a nobilitante campanha de reflorestamento no Brasil” (GLEBA, fev. 1957: 11).

de setembro, para um “programa de reflorestamento e defesa do patrimônio florestal” (GLEBA, set. 1958: 1).

Em outro editorial, *Terra Morta*, no final de 1959, a CRB afirma que quer demonstrar a necessidade de reflorestamento no Brasil ou de pelo menos diminuirmos a derrubada e a queimada, que há mais de quatro séculos e meio têm sido o principal sistema agrícola do país. O índio já empregava o fogo, mas como eram menos numerosos, as conseqüências não se faziam sentir tanto quanto agora (GLEBA, nov-dez. 1959: 1).

Questionando a ausência de providências práticas, como “assistência técnica, financiamento, legislação preventivas”, para mudar essa situação, atribui a ameaça de fome nas cidades à falta de água, mão-de-obra e solo para aumentar a produção (GLEBA, nov-dez. 1959: 6).

Em meados da década de 1950, a principal preocupação da entidade patronal (e talvez também dos governos) parece ser com a erosão do solo⁶², à qual se atribuía o desabastecimento das cidades e a falta de crescimento da produção de alimentos. Para solucionar este problema, sugeria-se o reflorestamento e a preservação de matas ou “recursos naturais” e a utilização de métodos científicos, racionais e uma mudança da “mentalidade florestal”⁶³, através da participação em Campanhas de Educação Florestal ou de Reflorestamento incentivadas pela SNA ou pelo Governo Federal.

A CRB também abriu espaço para o discurso de associações filiadas. Por exemplo, em número especial, a CRB apresenta artigo de um representante da Associação Rural de Santa Leopoldina, no estado do Espírito Santo, Francisco Schwarz, intitulado *Da necessidade de adoção de uma política florestal no Espírito Santo*, em que afirma que o Estado, há duas décadas, “fazia jus ao título de detentor de uma das maiores reservas florestais do país”, mas que a situação havia se transformado totalmente com a elevação do preço do café, repetindo-se

a política de devastação das nossas matas, sem a menor orientação ao menos, da manutenção da cobertura da cabeça dos morros. Em poucos anos, aquele grande patrimônio florestal que a natureza nos doou, cedeu lugar a cafezais, com a adoção de uma agricultura onde tudo se extrai do solo, sem nada devolvê-lo. Atualmente já notamos terras bem erodidas, a caminho de desertos (GLEBA, ago. 1957: 4).

⁶² Arthur Torres Filho, então presidente da SNA, por vezes aparece assinando artigos nesse sentido, tais como *O problema da fertilidade do solo*, em que afirma que “A difusão, em larga escala, de conhecimentos de demonstrações na propriedade agrícola, da refertilização e da conservação do solo constituem medidas de sobrevivência das gerações futuras” (GLEBA, fev. 1958: 61). Em outra matéria, *Terras cansadas e necessidade de conservação dos solos agrícola*, ele exemplifica que no estado de São Paulo, há zonas conservacionistas com assistência técnica que provam “não existir terras esgotadas, mas sim cansadas”. Explica que na política do governo para abastecimento dos centros urbanos, “afigura-se-nos como providência básica a da elevação da **produtividade agrícola** e, para que a mesma seja alcançada, impõe-se seja planificada a **conservação do solo do País**, cuja queda alarmante da fertilidade está obrigando á nação a fazer a importação de artigos de alimentação em escala crescente”. Para ele, a “introdução de novas técnicas de defesa e conservação de recursos naturais exigiria legislação de âmbito nacional” (GLEBA, mar. 1958: 8; grifos no original).

⁶³ Um colunista da revista, Wolfgang Herzog, no artigo *A Fundação de Florestas Escolares*, por exemplo defende a “educação florestal desde a ‘idade infantil ou juvenil’, com a adoção do modelo alemão para “criar a mentalidade florestal”, já que na Alemanha há “florestas” cuidadas pelos “escolares”, os produtos florestais são vendidos e é gerada renda para a escola adquirir materiais caros (GLEBA, jan. 1957: 24).

O colunista e engenheiro agrônomo Geraldo Goulart da Silveira, que assina diversos artigos referentes ao tema, por exemplo, afirmava que a pouca comemoração do “Dia da Árvore” pelos municípios, revelada por inquérito da SNA, demonstraria a razão da destruição do patrimônio florestal: a ausência de “mentalidade florestal” (GLEBA, mar. 1957: 47)

Para preservar, ele também entende que a necessidade de “formação de uma mentalidade florestal e a aplicação de uma política florestal racional, com o cumprimento dos dispositivos do Código Florestal” com regulação de desmatamentos e reflorestamento. Chama a atenção do governo da União para o seu Estado, pois o governo estaria preocupado apenas com a devastação no Rio de Janeiro e em Minas Gerais. A maior preocupação é com a erosão dos solos, pois a recuperação seria difícil e onerosa. Por fim, solicita que a CRB insira em suas resoluções “recomendações ao Ministro da Agricultura, para que estenda ao Estado do Espírito Santo, as benfazejas providências da política florestal, e possamos ainda salvar o que resta das opulentas matas desta unidade da Federação”.

A adoção de métodos modernos de agricultura científica, inclusive no meio amazônico para a substituição de florestas por culturas, foi defendida por Admar de Andrade Thury, ex-professor da Escola Agrônômica de Manaus, entre outras qualificações. Entre os métodos, arrolava “mobilização mecânica da terra, fertilização e proteção do solo, defesa contra a erosão, rotação das culturas... E se por qualquer motivo o solo vier a esgotar-se, devemos reflorestá-lo ou transformá-lo em campo para a criação de gado”, devendo-se combater a “esterilização” e a “destruição do solo provocada pelo trabalho irracional da lavoura primitiva, preocupada apenas em colher, sem nada restituir à terra, sem melhorá-la, sem protegê-la, sem defendê-la” (GLEBA, ago. 1957: 11).

Esta é uma das poucas referências à região amazônica e, mesmo assim, o ex-professor não concentra sua exposição sobre a região, mas focaliza as explicações técnico-científicas sobre o processo de erosão dos solos, visto como o grande problema para a agricultura em geral. Em geral, as matérias contemplam a região Sudeste, mas houve abertura para questões do Norte e Nordeste em um número especial da Revista, como visto, antes do Congresso que iria ocorrer em Belém, no estado do Pará.

Nesse contexto, a CRB apresenta proposta em face de uma exposição sobre o Vale do Rio São Francisco a ser submetida ao Plenário de sua conferência, que contempla em “quanto ao problema econômico”, o item “combater a monocultura no baixo e médio rio, principalmente no tocante à rizicultura e ao plantio de cebola”, além do incentivo ao reflorestamento e ao plantio e melhoramento de pastagens e o combate às queimadas como método de sua renovação (GLEBA, Nov. 1958: 50 – número especial).

A “Defesa dos Recursos Naturais” figurou entre os temas de seu interesse encaminhados à esfera governamental no início da década de 1960 e perpassa a defesa de “renovação dos métodos de utilização de recursos naturais” para deter “a exploração incontrolada dos recursos naturais” (GLEBA, mar. 1961: 15) e de adaptação dos códigos e leis pertinentes à matéria às condições da época e, ao lado disso, da elaboração de um “Código do Solo, objeto de estudos em conferências rurais, e que seria um passo avançado no uso da terra”, pois argumenta que “o solo deve ser cada dia mais encarado não como uma mercadoria, mas como um meio de produção e de utilidade social” (GLEBA, mar. 1961: 15).

Além de campanhas sobre “a importância dos recursos naturais renováveis e suas relações com a vida dos povos”, a CRB recomendava a atuação governamental “no sentido de que se estenda a isenção de imposto territorial, já concedido em alguns estados às áreas em mata, também àquelas que, por efeito do planejamento [conservacionista], sejam mantidas improdutivas” (GLEBA, mar. 1961: 15-16).

Já notamos, assim, a defesa de compensação econômica, com isenções fiscais, para aqueles que não efetuassem o desmatamento e, portanto, na visão patronal, que mantivessem áreas improdutivas.

Outra matéria que nos chamou atenção e serve para ajudar a clarear a concepção de preservação florestal da CRB articulada com a defesa da mecanização e do uso de insumos químicos, foi intitulada *Defesa Florestal*, ao lado de uma foto de um avião lançando DDT e

óleo sobre uma floresta, de acordo com a notícia, para “liquidar as larvas e impedir a propagação do mal. Mantendo essa vigilância, o Serviço Florestal dos Estados Unidos vem conseguindo defender suas ainda imensas reservas florestais” (GLEBA, out-dez. 1961: 21).

Em julho de 1962, a CRB informa que está “praticamente concluído o estudo sobre o problema florestal brasileiro e que deverá servir de base ao esboço do ante-projeto da Lei Florestal Brasileira” e lista as alterações propostas em relação ao Código Florestal Brasileiro, entre as quais, a restrição das antes “diferentes categorias de florestas a apenas aquelas que não podem ser removidas, seja por sua função hidrogeológica ou anti-erosiva, seja como fonte de abastecimento de madeiras”, indicando “minuciosamente as vegetações que não poderão ser removidas, não necessitando de nenhum decreto posterior para declarar sua imprescindibilidade, onde se encontrem”, pois bastaria “confrontar-se as especificações da lei com a Natureza para ver se está diante de uma floresta indispensável, ou se a mata poderá ser removida, sem nenhum prejuízo para a terra”. De acordo com a CRB, “a tarefa de estabelecer reservas florestais, para garantir o abastecimento nacional de madeiras, fixando normas limitativas de exploração nas áreas que delimitar” foi atribuída pelo Código também aos Estados e Municípios. Por fim, argumenta que este

Trata, igualmente, de dar orientação realista em relação ao emprego do fogo. Aliás, sobre este particular, recomenda o estudo que seria ideal a abolição das queimadas, como está no código atual. Entretanto, como a excessiva pobreza de certas regiões, onde os lavradores não podem pensar no emprego de máquinas e devem valer-se do fogo como instrumento de amanho de terreno, transfere a critério do legislador estadual a escolha da melhor solução, criando, porém, um teto para o emprego do fogo, limite mínimo de sua influência aniquiladora da riqueza do solo. A fiscalização da lei entregue-se ao povo.

Finalmente, o estudo preconiza diversas medidas de isenção tributária, estimuladoras da atividade florestal (GLEBA, jul. 1962: 17).

O Código Florestal, novo na época e vigente atualmente (13/02/2012), foi instituído pela Lei 4.771, promulgada sob o governo militar chefiado por Castello Branco, em 15 de setembro de 1965, prevendo no seu artigo 1º, que: “As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do País”.

Conforme veremos em outro item, há uma continuidade entre o discurso ambiental da CRB e da CNA.

1.3. A atuação da CNA

A transformação da CRB em CNA se dá num contexto em que se instaura um golpe militar no Brasil, uma ruptura com a ordem democrática e a construção de um regime político autoritário de contenção de lutas populares e repressão às organizações de trabalhadores. Veremos, neste tópico, as demandas e discursos da CNA sobre questões de cunho trabalhista e sindical, bem como as relacionadas à reforma agrária e à proteção de recursos florestais nesse novo contexto autoritário no qual se inicia a estruturação da organização patronal no campo nos moldes sindicais corporativistas em que as entidades patronais urbanas já estavam consolidadas.

1.3.1. Demandas e discursos sobre a questão trabalhista e sindical

Em 08 de fevereiro de 1967, através do Decreto-Lei 148, baixado pelo então Presidente Castelo Branco, foi conferido novo prazo, de um ano, para que as associações rurais e seus órgãos superiores, reconhecidos sob a forma do Decreto-lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945, manifestassem o interesse em “ser investidas nas funções e prerrogativas de órgão sindical” (art. 1º), de mais noventa dias após o reconhecimento da investidura para que a entidade adaptasse seus estatutos ao regime sindical e outros noventa da aprovação dos estatutos pelo MTPS para eleger os órgãos diretivos, tudo “sob pena de decaírem da investidura” e se sujeitarem a liquidação pelo Ministério da Agricultura.

A outra possibilidade apresentada para essas entidades para não serem “liquidadas” era, no mesmo prazo, converterem-se em associações civis, sem fins lucrativos, perdendo as prerrogativas do Decreto-lei nº 8.127. Dentre as justificativas apresentadas para a edição do Decreto-lei em 1967, está “estimular a transformação das entidades remanescentes, criadas nos termos do aludido Decreto-lei, para eliminar a duplicidade de representações, fonte de possíveis conflitos no exame dos assuntos de interesse da classe”, o que indica que houve conflitos de representação de entidades que permaneceram sob a regulamentação do Decreto-lei de 1945. A Lei 5481, de 10 de agosto de 1968, promulgada por Costa e Silva, revigorou o prazo concedido para as associações e seus órgãos superiores requererem investidura como entidades sindicais representativas de empregadores rurais até 8 de fevereiro de 1969.

A diretoria e linha de atuação da CRB e da CNA permaneceram as mesmas no período imediatamente subsequente ao golpe. Tanto que a revista Gleba, que passou a ser editada pela CNA, lançada no final de dezembro para compreender as atividades da entidade no período, ainda apresenta notícias ora se referindo à CRB ora à CNA.

Encontramos, por exemplo, uma matéria intitulada “*DIREITO AGRÁRIO: Aplausos da CNA ao Curso da PUC*”, que, no corpo do texto, se refere a uma manifestação de Edgard Teixeira Leite como presidente em exercício da CRB, afirmando que era um pleito de muitos anos da CRB “de dar ao direito agrário lugar de destaque” e de criar “seus órgãos de ação, que são instrumento de direito agrário: o Código Rural e sobretudo a Justiça Rural” (GLEBA, jan 1964 a dez. 1965: 11).

A criação do que chama Justiça Rural teria sido demandada em conferências e reuniões da classe, que “levou aos poderes públicos o problema angustioso entre todos, na vida rural brasileira, da organização de um aparelhamento capaz de dirimir os conflitos entre as duas categorias profissional e econômica, dentro das normas de paz e justiça social” (GLEBA, jan. 1964 a dez. 1965: 11). Salienta que, embora não tenham logrado o objetivo, “vai se criando uma consciência nas camadas mais esclarecidas da Nação da relevância do problema” (GLEBA, jan. 1964 a dez. 1965: 11). E conclui: “Se, por ocasião da elaboração do

Estatuto da Terra, a Confederação Rural não logrou acolhida de suas aspirações, teve a satisfação de ver incluída, pela Emenda Constitucional no. 10, entre as competências da União, a de legislar sobre direito agrário” (GLEBA, jan. 1964 a dez. 1965: 11).

Em outra ocasião, o tema reaparece nas palavras do vice-presidente da CNA, que afirma defender há mais de uma década pessoalmente a criação da Justiça Rural, afirmando que ela será possível em razão da Emenda Constitucional no. 10, reivindicada pela CNA. E ainda menciona a carta conjunta com a Contag que baseou quatro encontros, sob o patrocínio do Inda, que reuniram trabalhadores e patrões, nos quais reivindicaram a organização da Justiça Rural (GLEBA, mai-ago. 1966: 58-59).

Parece que a Justiça Rural defendida tinha como objetivo julgar os conflitos entre empregadores e trabalhadores rurais, que então eram julgados pelos Conselhos Arbitrais, órgãos da Justiça do Trabalho⁶⁴. Esta proposta parece ser outra forma de buscar retirar as questões referentes a relações de trabalho no campo do âmbito trabalhista para situá-las em um espaço específico da agricultura ou do rural, de forma correlata com a defesa de sindicatos sob controle do Ministério da Agricultura, questão vencida com a promulgação do ETR em 1963.

O lugar que a CNA atribuiria à assessoria jurídica começa a ser revelado quando da defesa pela entidade do imposto sindical, como forma de refutar críticas que a instituição do referido tributo vinha sofrendo⁶⁵. Entre os diversos argumentos favoráveis ao imposto - que perpassam um discurso defensor da necessidade dos sindicatos tanto para dirimir pacificamente conflitos entre patrões e empregados, quanto para evitar a ameaça de fim do sindicalismo com a retomada de movimentos como o das Ligas Camponesas - está a defesa de que em cada município os proprietários terão no sindicato um órgão de defesa dos seus interesses, atuando, por exemplo, nas seguintes áreas: “assessoria jurídica idônea para os casos de problemas trabalhistas, de interpretação da legislação fiscal; de serviço de informação de ordem técnica” entre outras que menciona.

O então vice-presidente da CNA afirma que os objetivos destacados eram os mesmos das Associações Rurais criadas pelo Decreto-Lei 8.127, mas que não foram atingidos “por lhe faltarem recursos suficientes e regularmente recebidos”. Mas que todo o proprietário terá interesse em participar do sindicato “pois encontrará serviços que lhe serão úteis, notadamente na área trabalhista e de orientação sobre a legislação fiscal” (GLEBA, mai-ago. 1966: 59).

A criação da estrutura paralela corporativista sindical no campo e a extensão de novos direitos aos trabalhadores rurais trouxeram novas questões a serem tratadas na esfera jurídica.

Na Conferência do Direito Rural, promovida pela CNA, entre os dias 28 e 30 de setembro de 1966, com o objetivo exposto de “examinar toda a legislação que interfere na vida do campo”, coordenada pelo consultor jurídico da CNA, Raul Cardoso de Melo Filho, o mesmo que assinava os pareceres para a CRB e meados da década de 1950, foram as seguintes medidas aprovadas e encaminhadas ao Governo:

- 1) conceituar como empregador rural todo o empresário agrícola, seja grande ou pequeno; 2) permanência do direito de investidura sindical para as

⁶⁴ A instituição da Justiça do Trabalho foi prevista inicialmente pela Constituição brasileira de 1934 (artigo 122), entre os direitos e garantias fundamentais e não no Capítulo destinado à regular o Poder Judiciário, como estrutura administrativa do Poder Executivo, para “dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social”, portanto, reflexo do intervencionismo estatal característico da época e dessa forma mantida pela Constituição de 1937. Em 1943, o STF reconheceu a Justiça do Trabalho com órgão do Poder Judiciário, via controle difuso de Constitucionalidade (Recurso Extraordinário nº 6.310, DJU de 30.9.43), mas “foi somente com a Constituição de 1946 que se incluiu definitivamente a Justiça do Trabalho como órgão julgante (...) A Constituição da ditadura militar de 1967, bem como a emenda de 1969, manteve quase inalterada a carta de 1946” (OLIVEIRA, 2008: *on line*).

⁶⁵ As matérias da CNA não esclarecem exatamente de onde são oriundas tais críticas, embora possamos supor que de outras entidades, como a SRB, e de empregadores não sindicalizados.

associações rurais; 3) definição do quorum para a fundação de sindicatos rurais, tendo em vista que a exigência atual é de um terço de todos os membros da classe no município; 4) ampliação, em certos casos, da área territorial do sindicato, de modo a poder abranger mais de um município; 5) aplicação às eleições sindicais rurais do que dispõe o Estatuto do Trabalhador Rural, que está em desacordo com a Portaria 40, do Ministério do Trabalho⁶⁶; 6) definição das atividades assistenciais dos sindicatos patronais para adaptação às necessidades da vida comunitária no campo (conclui-se que a revenda de materiais deve ser processada através de cooperativas, limitando-se a assistência do sindicato a situações de emergência); 7) regulamentação dos Conselhos Arbitrais, constituídos, apenas de representantes dos sindicatos, e não também de associações; e 8) revogação de Decreto-Lei 8.127, de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural, concedendo-se o prazo de dois anos para a investidura sindical das entidades por ele regidas, ou transformação das mesmas em entidades civil (GLEBA, set-out. 1966: 23-24).

Portanto, na ocasião, ficam patentes as preocupações da CNA em torno das normas e regulamentações referentes aos sindicatos patronais, buscando ampliar a base dos sindicatos e o próprio número de sindicatos e, ao mesmo tempo, adequar-se e buscar a adequação das associações à legislação sindical, eliminando as prerrogativas e a própria existência de associações fundadas com base da legislação anterior. Parece ser essa a motivação da defesa da extinção das associações criadas com base no Decreto-Lei 8.127, de 1945, não sem antes conferir um prazo razoável para que pudessem requerer a investidura sindical.

Um ano após, a CNA informa que serão extintas as associações rurais fundadas com base nesse Decreto-Lei, conforme estabelece o Decreto-Lei 148, de 08 de fevereiro de 1967 e que “mais de mil Associações Rurais, espalhadas por todo o país” teriam “prazo até 09 de fevereiro de 1968, para se definirem pela sua transformação ou não em sindicatos rurais” e, extinto esse prazo sem decisão, seriam liquidadas (GLEBA, set-out. 1967: 35).

Além da adequação a um novo ordenamento jurídico de representação e das reivindicações de mudanças legislativas visando facilitar tal adequação, a CNA informaria sua atuação com o objetivo de permitir a expansão e a estruturação rápida do sindicalismo no campo, na matéria *O DOAR informa: Medidas para a Rápida Implantação do Sindicalismo*. No caso, o Departamento de Assistência e Organização Rural (Doar) da CNA, chefiada por Gastão Lamounier, estava buscando a regularização da situação dos sindicatos reconhecidos pelo MTPS, mas “sem estatutos adaptados aos termos da legislação sindical”, bem como a resolução da situação dos “processos sem andamento naquele Ministério visto terem sido formados e encaminhados posteriormente ao término da vigência do artigo 141 do Estatuto do Trabalhador Rural e anteriormente à promulgação do Decreto no. 148”. E ainda que esse departamento da CNA “vem municiando as Federações com modelos práticos para ampla distribuição nos respectivos Estados, compreendendo: modelos de requerimento ao Delegado do Trabalho; ao Diretor do DNT; de Edital de Convocação, cópia de Ata da Assembleia Geral; atestado firmado por autoridade competente e de cópia do Estatuto Social” (GLEBA, jan-abr. 1967: 61).

Ao lado do fornecimento de modelos de requerimentos e demais documentos necessários à regularização ou criação das entidades sindicais patronais, a CNA também se preocupava em esclarecer as normas do Estatuto do Trabalhador Rural. O artigo “Obrigações

⁶⁶ A referida portaria trata de eleições sindicais, estabelecendo a necessidade de maioria absoluta para eleição de candidatos, o que a dificulta, tornando arriscada sua anulação por não ter atingido o quórum.

trabalhistas do empregador rural” é de autoria de Nilza Perez Rezende⁶⁷, advogada trabalhista que, com seu marido, mantinha escritório no Rio de Janeiro e era proprietária de terras (GLEBA, jan. 1968: 17). De acordo com a advogada:

Muitos fazendeiros, mesmo pagando aos empregados mais do que a lei determina, ficam expostos a reclamações perante a Justiça, pois procedem inadequadamente ao registro das relações empregatícias. Pagam sem exigir recibo, admitem sem fazer contrato, dão gratificação quando dispensam o trabalhador, mas não a enquadram como indenização. Há necessidade de reformulação da sistemática administrativa das fazendas, no que se relaciona ao pessoal (GLEBA, jan. 1968: 17).

Em razão disso, afirma que a exposição tem “o objetivo de facilitar aos proprietários rurais o cumprimento de suas obrigações trabalhistas” e apresenta, além de orientações gerais, alguns modelos de contratos - Contrato de Trabalho por prazo indeterminado; Contrato de Empreitada; e Contrato de Meeiro (GLEBA, jan. 1968: 17-21).

Em outro artigo, intitulado *Trabalhadores rurais sob proteção do Estatuto*, a advogada afirma o objetivo de esclarecer dúvidas ainda existentes, apesar do Estatuto estar em vigor havia mais de seis anos. De acordo com ela, as dúvidas

não são desprovidas de razão, pois tantas e tão diversas são as categorias daqueles que trabalham no campo, e tão variadas são as condições em que prestam serviço, que muitas vezes se torna difícil enquadrar o trabalhador como empregado, sujeito ao Estatuto do Trabalhador Rural, ou como parceiro ou arrendatário, sujeito aos dispositivos do Cód. Civil e Estatuto da Terra, ou como trabalhador doméstico, sem proteção especial de qualquer lei, ou como empreiteiro, volante, avulso etc (GLEBA, nov. 1968: 16).

Busca, portanto, esclarecer essas questões e divide a apresentação em: “I – Empregados propriamente ditos”; “II – Colonos”; “III – Trabalhadores provisórios, avulsos ou volantes”; “IV – Empreiteiro”; “V – Parceiro ou Arrendatário”; e “VI – Caseiros e empregados de sítio” (GLEBA, nov. 1968: 16-18).

Tais artigos demonstram as preocupações da CNA (e provavelmente dos próprios empregadores que constituem sua base, em virtude de possíveis ações judiciais trabalhistas) com a definição das formas do trabalho rural e suas implicações contratuais, além de fornecerem orientações para o empregador rural cumprir as formalidades legais e evitar questionamentos na Justiça Trabalhista.

A necessidade de o sistema sindical patronal fornecer assistência, inclusive jurídica, aos seus associados foi defendida por um colunista na revista da CNA, já que, diferente dos sindicatos urbanos, que seriam compostos majoritariamente por pessoas jurídicas, nos sindicatos rurais predominariam pessoas físicas que necessitam de “assistência técnica, jurídica, econômica e social”. Entre a explicação dos tipos de assistência, considera como assistência jurídica “os casos que possam estar pendentes na Justiça do Trabalho, na confecção de contratos de arrendamento ou parcerias, inventários etc” (GLEBA, fev. 1969: 9).

⁶⁷ Conforme Sayonara Silva alertou na defesa da tese, Perez de Rezende é um grande e tradicional escritório de advocacia trabalhista sediado no Rio de Janeiro. A partir do alerta, localizamos informações no sítio eletrônico do escritório, que mencionam Nilza Perez de Rezende como sócia fundadora do referido escritório, que foi fundado em 1941, “meses antes da instalação da Justiça do Trabalho no Brasil” (In: <http://perezerezende.com.br/sobre.html>. Acesso em: 05.01.2013). Ela também é mencionada como “advogada agraciada com a Ordem do Mérito da Justiça do Trabalho e a do Ministério do Trabalho, autora dos livros ‘Obrigações Trabalhistas do Empregador Rural’ e ‘Empregados Domésticos: direitos e deveres’” (In: <http://perezerezende.com.br/sobre.html>. Acesso em: 05.01.2013).

Em 1971, uma seção denominada *SINDICALISMO EM MARCHA*⁶⁸ é inaugurada com a apresentação de sindicatos como órgãos de representação, mas também de assistência aos associados “especialmente de natureza jurídica e social”. No tópico *SERVIÇOS PRIORITÁRIOS DE ASSISTÊNCIA* destaca-se que o resultado do debate sobre o tema entre *experts* foi a opinião da maioria

pela essencialidade dos serviços de natureza jurídica, sob a alegação de que o sindicalismo, devido à filosofia em que se inspira, representa atualização e adequação do sistema associativista às “novas realidades” político-sociais do País...marcadas, sobretudo, pela extensão da legislação trabalhista ao meio rural (GLEBA, abr. 1971: 6).

No tópico *ORIENTAÇÃO SINDICAL*, informa a edição e distribuição pela CNA de *Cadernos de Orientação Sindical*, às Federações, para que estas pudessem reproduzir as matérias de maior interesse para os Sindicatos. Afirma que como nem todas puderam fazer isso apresentará os temas principais: Administração sindical, Contratos agrários: instrumentos e modelos, Estatuto da Terra (GLEBA, abr. 1971: 7).

Essa coluna, em um dos editoriais, intitulado *DIANTE DA LEI*, se utiliza de uma interpretação de um conto de Franz Kafka para explicar o motivo de começar a tratar de temas jurídicos, nos seguintes termos:

Num dos seus mais notáveis contos, Franz Kafka refere-se a homem que, vindo do campo, põe-se DIANTE DA LEI e, em seguida, a ela tenta ter acesso, em meio a poderosos obstáculos que desafiam sua determinação, até que, por fim, morre sem alcançar aquele objetivo.

Ao introduzir esta coluna, par divulgação de matérias de natureza jurídica, pretendemos, em plano limitado, colocar o rurícola brasileiro DIANTE DA LEI (...)

O homem do campo de que nos fala Kafka jamais teve acesso à Lei; nós, porém, valendo-nos da contribuição das Federações e Sindicatos Rurais, visando a valorização da ação sindical, desejamos concorrer no sentido de que o agricultor brasileiro seja mais bem sucedido (GLEBA, mai. 1971: 6).

Nessa linha, por exemplo, uma nota (*Legislação Trabalhista (1): Desconto-Habitação*) informa reproduzir esclarecimentos publicados no Boletim Informativo da Farsul sobre o assunto, e apresenta um modelo de instrumento de autorização para os descontos de habitação, conforme o Estatuto do Trabalhador Rural, a fim de “facilitar o aditamento dos contratos escritos, mas sem a cláusula de autorização do desconto” (GLEBA, mai. 1971: 6). Foram ainda transcritos do Boletim Informativo dessa Federação os comentários elaborados pelo advogado do seu departamento jurídico, Odilon Rebes Abreu, sobre o 13º salário (como e quando poderia/deveria ser pago), que expõe um modelo de recibo de 13º salário (GLEBA, out. 1972: 37).

Também foi objeto de reprodução um texto do *Boletim Informativo da Federação da Agricultura de Minas Gerais* (Faemg), considerando exemplo de matérias apropriadas à divulgação sindical. A matéria apresenta orientações sobre *Como regulamentar sua Empresa Rural*. No último item referente às obrigações trabalhistas cita as seguintes publicações para

⁶⁸ Essa coluna, assinada por Antônio Buarque, foi precedida por uma nomeada “SINDICALISMO RURAL” que aparece em apenas uma edição da revista Gleba e na qual foi apresentado o subscritor como ligado “desde 1961 ao movimento associativista”, tendo exercido cargos no INDA e na CNA. O mais recente seria como suplente da representação da CNA no FUNRURAL. Na coluna precedente foram expostas reivindicações e informações de Federações e Sindicatos, além de orientações gerais e elogios (GLEBA, mar. 1971: 14-15).

os interessados procurarem⁶⁹ (GLEBA, set. 1971: 25-26).

Há ainda outra reprodução do boletim da FAEMG de informação para esclarecer sindicatos rurais sobre a rescisão do contrato de trabalho pela aposentadoria do trabalhador rural. Entre outras considerações, informa que não é relevante para a rescisão por aposentadoria que o trabalhador continue residindo na propriedade, sozinho ou na casa de um filho e que o trabalhador neste caso: “Nada poderá pleitear, a não ser que volte a prestar serviços mediante novo contrato de trabalho” (GLEBA, jan. 1973: 25). Além das orientações, há informe do pedido dessa Federação ao Presidente da República de reformulação do Estatuto do Trabalhador Rural, “tendo em vista os efeitos danosos à economia rural decorrentes de sua aplicação” (GLEBA, jan. 1973: 25), sem esclarecer exatamente quais os pontos que considerava que deveriam ser alterados.

Entre os materiais de orientação jurídicas publicizados pela CNA, alguns dos quais reproduzidos de federações a ela filiadas, destacamos orientações sobre documentos de formalização e organização interna dos sindicatos (GLEBA, out. 1971: 49) e sobre a aplicação da legislação trabalhista no meio rural, visando esclarecer quais os critérios que definem a existência do vínculo trabalhista (Gleba, jan. 1968: 19; GLEBA, jul. 1971: 29-30) e quais os fatores ensejar a demissão com justa causa de trabalhadores (GLEBA, janeiro de 1973: 25). Além de orientações aos filiados, noticia um parecer que defende a não obrigatoriedade do empregador rural recolher o FGTS⁷⁰ (GLEBA, jan. 1972: 45).

A assessoria jurídica que, no início das publicações da CRB, era prestada por um advogado que fornecia pareceres especialmente sobre a interpretação dos dispositivos do Decreto que criara a entidade, embora em artigos também aparecesse de forma pontual posicionando-se em debates sobre os temas trabalhistas, previdenciários e reforma agrária, parece diluir-se e concentrar-se no tema trabalhista e de organização sindical. Por um lado, visa orientar e esclarecer tanto as federações e sindicatos, quanto os próprios sindicalizados (ou potenciais sindicalizados) sobre aspectos da legislação trabalhista e sindical e, por outro, a partir do incentivo à prestação de serviços jurídicos pelos sindicatos, contribuir para o aumento do número de associados aos sindicatos.

Em princípio, matérias assinadas por uma advogada trabalhista comentavam os dispositivos do ETR, buscando esclarecer os critérios que caracterizavam a relação de emprego e, portanto, quais trabalhadores rurais eram considerados empregados e fariam jus aos direitos estabelecidos na lei.

A partir do início da década de 1970, com uma orientação editorial que privilegiava a divulgação de notícias dos sindicatos e federações, em especial dos êxitos na agremiação de sócios, a assessoria jurídica aparece ao lado de políticas de assistência médica (hospitalar e dentária), como grandes e recomendados estímulos para o fortalecimento dos sindicatos e, consequentemente, da estrutura sindical.

A disputa já instaurada pela CRB em torno da representação sindical dos pequenos proprietários desde o reconhecimento oficial da Contag prossegue com a CNA. Ramos (2011: 109), sobre o assunto, indica que houve uma pequena alteração em 1965, através da Portaria no. 71, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, com a retirada “do termo ‘pequeno proprietário’ da esfera de representação da Contag, substituindo-o, porém, por ‘empreendedor autônomo’”. Porém, de acordo com a autora, a CNA contestou esta representação. Inicialmente, “através da participação no Conselho Superior de Planejamento solicitou que, na categoria de empregador rural, também fossem incluídos os pequenos proprietários que

⁶⁹ São eles: Odilon Rodrigues de Sousa, Legislação Rural Brasileira (Belo Horizonte-MG); Osiris Rocha, Manual Prático do Trabalhador Rural (Belo Horizonte) e Mozart Victor Russomano, Comentários ao Estatuto do Trabalhador Rural (Ed. Revista dos Tribunais, SP) e o Manual do Ruralista (Londrina-PR).

⁷⁰ A argumentação central é que o Decreto 5.107, de 13 de setembro de 1966, que instituiu o FGTS, apenas se referiu as “empresas sujeitas à CLT”, o que não é o caso das empresas rurais, que seriam regidas pelo ETR.

trabalhassem sob regime de economia familiar, com ou sem ajuda de terceiros”, ao que a Contag respondeu com o envio de carta ao mesmo Conselho, em 15 de setembro de 1966, questionando “a legitimidade do órgão para a definição desta temática, bem como a reivindicação da CNA sob o argumento de que de acordo com o 2º artigo da CLT, seria condição indispensável para o empregador ter empregados” (RAMOS, 2011: 109).

A CNA, através de carta enviada ao Ministro do Trabalho e da Previdência Social, conforme Ramos (2011: 110-111; grifos no original; cf. Revista Gleba de set-out. 1967):

criticou o Decreto de criação da Contag ao considerar trabalhadores autônomos e pequenos proprietários pertencentes à categoria trabalhador rural. A agremiação alegou que o objetivo deste decreto era “colocar em campos opostos, de um lado, os grandes proprietários e, de outro, os pequenos proprietários, em mistura com os trabalhadores cujo ambiente aquele governo [de João Goulart] fomentava a agitação. [...]

Sob a premissa de que “ninguém deixa de ser empresário porque é auto-suficiente”, a confederação patronal propalava que pequenos proprietários, parceiros e arrendatários trabalhavam para ter lucro, enquanto os empregados rurais para receber salários, o que diferenciava suas demandas. Afirmava ainda que tal legislação prejudicava essas categorias, posto que permaneciam sem líderes e sindicatos apropriados.

Outras matérias seriam publicadas ao longo da campanha da CNA pela mudança na legislação de enquadramento sindical do pequeno proprietário, sob o argumento de que se estaria acarretando a “proletarização” da categoria, que teria resultado na instituição do Decreto-Lei 1166 de 1971, “que conclamava como empregador/empresário rural o pequeno proprietário que atuasse sob regime de economia familiar em área igual ou superior a um módulo rural” (RAMOS: 2011: 111).

Na verdade, esse decreto incluía na categoria trabalhador rural, para efeito do enquadramento sindical, “quem, proprietário ou não, trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros” e, na categoria empresário ou empregador rural, “quem, proprietário ou não e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área igual ou superior à dimensão do módulo rural da respectiva região”, além dos “proprietários de mais de um imóvel rural”, desde que a soma de suas áreas fosse “igual ou superior à dimensão do módulo rural da respectiva região” (art. 1º).

Determinava ainda que, em caso de dúvida, os interessados poderiam recorrer à Delegacia Regional do Trabalho e ainda ao Ministro do Trabalho e Previdência Social. No curso desse processo, as pessoas enquadradas poderiam recolher a contribuição sindical a entidade que entendessem “ou ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA” (art. 2º, §§ 1º e 2º)⁷¹.

⁷¹ Os artigos do Decreto que estabeleciam tanto a competência da Delegacia Regional do Trabalho para julgar recursos dos interessados, quanto a faculdade de, em caso de dúvida, os pequenos proprietários ou produtores contribuírem para qualquer das duas entidades, foi revogada passado longo período da demanda da Contag, apenas pela Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Outra alteração do disposto no Decreto 1166, que parece ter impacto sobre a arrecadação da CNA e da Contag em sentidos opostos, teve lugar apenas mais de dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, através da Lei 9.701, de 17 de novembro de 1998, que conferiu nova redação a alguns dispositivos do referido decreto, passando a determinar, “Para efeito da cobrança da contribuição sindical rural prevista nos arts. 149 da Constituição Federal e 578 a 591 da Consolidação das Leis do Trabalho” (em substituição à antiga redação que determinava “Para efeito de enquadramento sindical”), o

De acordo com Ramos (2011: 112), a Contag, em seu III Congresso, realizado em 1979, “sugeriu que fosse considerado como trabalhador o pequeno proprietário atuante em área menor ou igual a um módulo rural, deixando o caráter opcional apenas para produtores que exercessem atividades agrícolas em terras superiores a um e inferiores a três módulos”, procurando ainda, nesse contexto, “intitular-se representante das ações de pequenos proprietários em defesa do reajuste dos preços mínimos, da diminuição das taxas de juros ou de impostos sobre a comercialização de produtos”⁷².

A contribuição sindical interfere na maior ou menor capacidade de autofinanciamento de cada organização sindical e, em especial, sua limitação ou restrição para as organizações de trabalhadores dificultam a sustentação de suas mobilizações em torno de direitos e de pressão sobre os empregadores.

Na conjuntura de abertura política e de ampliação das lutas sociais, coincidente com a instabilidade econômica dos anos 1980, há um “crescimento do associativismo patronal”, em que tais entidades “sofreram um processo global de renovação, não só das lideranças sindicais patronais, como também de suas assessorias e funcionários técnico especializados”, que desenvolveram ações especialmente “dirigidas para criar centros de pesquisa sobre relações de trabalho (emprego, salários, greves, sindicalismo) e economia” entre outras (SILVA, 2008: 220, com base em POCHMANN, 2003: 93).

No âmbito da CNA delineou-se uma disputa pela sua direção política. Ramos (2011: 187-193) atribui o enfraquecimento da representação da CNA e sua crise de representação ao contexto de diminuição de subsídios para o setor agrícola - consequência das crises econômicas de meados da década de 1970, com as altas do petróleo em 1973 e 1979, que constituíram o chamado “fim do milagre econômico” – associado ao surgimento de diversas associações rurais, que se constituíram por ramos produtivos como consequência da modernização e diversificação da própria agricultura.

Isto, porque, com a diminuição do crédito subsidiado, as associações que surgiram passaram a pleiteá-lo para seus setores específicos e “a conduta da CNA passou a ser questionada não apenas por agremiações não vinculadas à estrutura sindical oficial, mas também por muitas federações e sindicatos a ela filiados” (RAMOS, 2011: 215).

Bruno (2002: 94) também destaca que nesse período se inicia “um descontentamento progressivo com relação à ineficácia da representação sindical e política”, em especial nas federações e sindicatos patronais dos estados de Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Segundo a autora:

Há uma insatisfação crescente com os “dirigentes sindicais” que, em troca de privilégios pessoais, haviam se transformado em “meros executores” das políticas para a agricultura, “amarrando mais ainda a estrutura sindical à burocracia estatal”, distanciando-se, assim, “dos reais interesses da classe”.

Entretanto, a questão da representação sindical que se encontrava latente, para Bruno (2002: 93-95), aflorou a partir da conjuntura da transição política e da mobilização em torno da reforma agrária, que deflagrou a construção de uma chapa de oposição para concorrer à eleição da CNA “pela primeira vez em 18 anos”⁷³.

Para a autora:

enquadramento como empregadores dos pequenos proprietários e produtores, independente de ter ou não empregados, que explorassem imóvel rural em área superior a dois módulos rurais.

⁷² Outra disputa que teve lugar “com a consolidação dos complexos agro-industriais”, foi, de acordo com a autora, “o enquadramento sindical dos empregados destas empresas como trabalhadores rurais ou como industriários” (RAMOS: 112).

⁷³ De acordo com Ramos (2011: 216), a chapa de oposição à Flávio Britto, encabeçada por Alysson Paullineli, então presidente da FAEMG, foi organizada por líderes das Federações de Goiás, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais.

Nesse momento, proprietários e empresários rurais percebem com mais clareza a rigidez de suas estruturas de representação. Ao mesmo tempo, há um acirramento das divergências internas, e as alianças e confrontos se fazem e se refazem continuamente no interior das federações, sindicatos e associações de classe, abrindo espaço para uma disputa generalizada pelo controle da estrutura sindical patronal. [...] Em certa medida, as transformações que se seguiram ao processo de modernização da agricultura e a política centralizadora dos governos militares solaparam as estruturas legais sindicais de representação patronal rural e esvaziaram os tradicionais espaços institucionais de pressão dos grandes proprietários de terra. No plano corporativista, juntamente com a formação e consolidação dos complexos agroindustriais novas lideranças emergiram e novos espaços de representação e pressão foram criados; com ênfase para as associações por produto e multiproduto que gradativamente se transformaram, ao longo dos anos, em canais de pressão junto ao Estado na defesa de seus interesses setoriais mais imediatos (Gomes,1986). (BRUNO, 2002: 94).

Dessa forma, de acordo ela, nesse período inicia-se uma “uma intensa disputa pelo controle da CNA”, pois “torna-se cada vez mais difícil aglutinar, politicamente, os grandes proprietários de terras e empresários rurais em torno de uma única estratégia de enfrentamento” contra a reforma agrária, somando-se a isso o “sentimento de alijamento” de alguns representantes sindicais decorrente da exclusão de federações e associações desse debate (BRUNO, 2002: 94).

Bruno (2002: 94) considera que a divergência dentro da classe relacionada à sua representação, no período, dividia “de um lado, os que defendem a necessidade de uma renovação da representação patronal e, de outro, os que não viam maiores problemas ou entraves com relação à estrutura então existente”.

No primeiro grupo - “composto, em sua maioria, por lideranças que, durante os últimos 20 anos, não haviam participado das direções dos órgãos de representação de classe, em especial as federações e a CNA” - se destacava “Alysson Paulinelli, ex-ministro da Agricultura do governo Geisel, que, como candidato à presidência da CNA, encabeça a chapa *Movimento de Renovação*” e “conta com o apoio de Flávio Menezes⁷⁴ e dos representantes das cooperativas empresariais” (BRUNO, 2002: 94-95).

As críticas do grupo se dirigiram à “acomodação dos representantes que se mantiveram à frente do sindicato patronal nas últimas décadas”, em virtude dos “privilégios advindos do cargo” e à opção pela conciliação “com o governo, aprovando medidas prejudiciais à classe”, em detrimento da defesa do setor, preocupados “com seus projetos individuais e com as regalias do poder pessoal” (BRUNO, 2002: 95).

Já o segundo grupo – “composto, na maior parte, por pessoas que, nos últimos 20 anos, se mantiveram à frente da CNA e das federações patronais” – teria entre “as figuras mais expressivas (...) o então presidente da CNA e o presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo”, que consideravam não ser aquele “o momento para brigas e divisões políticas” e defendiam a

eficácia da ação política até então implementada. É a geração política dos governos militares. Apoiaram o golpe, participaram ativamente do autoritarismo que se instalou no país e, de fato, ajudaram a definir o conjunto das estratégias mais gerais de políticas agrícola e agrária. Como diria Bourdieu, dispõem de um imenso “capital político” acumulado durante anos, conhecem a fundo os corredores do poder e ainda detêm um expressivo poder de representação. Eles se julgam consideram os últimos representantes

⁷⁴ Ele foi presidente e é um dos principais dirigentes da SRB.

da “boa estirpe rural” e se sabem eficazes na luta pela defesa do monopólio da propriedade (BRUNO, 2002: 95).

Entretanto, os dois grupos tinham “em comum a opção pelo embate institucional para fazer face à reforma agrária do governo da Nova República”, priorizando a institucionalização da política e do poder de pressão junto ao Estado para mudar as regras do PNRA e fazer prevalecer seus interesses. Tendem a se apegar à segurança da lei que lhes garante o direito à propriedade. São ciosos da proteção da lei e da capitulação dos tribunais, sabem que direito proclamado, reconhecido e praticado no Brasil nada mais é que o reconhecimento legal do padrão de propriedade dominante. Um de seus objetivos é assegurar sua permanência nas estruturas de poder, por terem claro que a garantia da condição de proprietários ou a sua reprodução como empresários passam por dentro da máquina estatal (BRUNO, 2002: 95-96).

O resultado do embate eleitoral da CNA no período foi objeto de impugnações pelas duas chapas concorrentes, que, de acordo com Ramos (2011: 217), requereram a anulação de votos de diferentes federações, tendo sido acatado o pedido de anulação de votos de três federações⁷⁵ solicitadas pela chapa de Flávio Brito e negado o requerimento da chapa de oposição para invalidar os votos de outras quatro federações⁷⁶, pela Procuradora da Justiça do Trabalho, Amália Brandão Bandeira, que presidiu a eleição.

O resultado, após as anulações de votos, foi favorável à chapa de Flávio Brito pela diferença de apenas um voto e foi objeto de recurso do candidato opositor, Alysson Paullineli. Mas, em 1987, esta eleição foi anulada pela Justiça do Trabalho, sob o argumento de que “o Estatuto da CNA apregoava que, se o número de votos invalidados fosse maior que a diferença final dos votos, o pleito teria que ser refeito” (RAMOS, 2011: 217). Após convocada nova eleição, Alysson Paulinelli, agora liderando chapa única, foi eleito em dezembro de 1987 e tornou-se presidente da CNA (RAMOS, 2011: 217; LAMARÃO e PINTO, 2010).

A disputa interna na CNA coincidiu com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Essa disputa significou a mudança de direção da CNA, tomada por novas lideranças empresariais que se destacaram e passaram a disputar o poder de representação oficial da categoria econômica no contexto da multiplicação de associações de caráter não sindical, divididas por tipos de produtos comercializados ou unidas em torno da defesa da propriedade da terra. Essa disputa, embora tenha se acirrado no mesmo período de novas medidas governamentais no sentido de promover políticas de reforma agrária no Brasil, não significou uma diferenciação no discurso e prática da CNA e de seus associados em relação ao tema.

1.3.2. O tema da proteção florestal

A CNA anunciou na matéria “Florestas brasileiras sob a proteção da lei”, a edição do Código Florestal de 1965 que, de acordo com ela protege “as florestas primitivas da bacia Amazônica”, permitindo seu uso somente de acordo com “planos técnicos de condução e manejo estabelecidos pelo Poder Público, a ser baixado dentro do prazo de um ano”. De acordo com a CNA no período:

Isso põe fim a uma série de irregularidades, verdadeiros atentados ao patrimônio nacional, com o desmatamento indiscriminado e criminoso que ali se processava, tanto para fins comerciais, como a venda das madeiras, como para o preparo de áreas destinadas à lavoura. O novo Código Florestal

⁷⁵ As do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rondônia.

⁷⁶ Dos estados de Alagoas, Amazonas, Ceará e Pernambuco.

estende igual proteção a todos os demais recantos do País, numa defesa total das riquezas naturais que são as nossas florestas – informou à imprensa o Sr. Rufino de Almeida Guerra Filho.

Diretor do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura, que acaba de lançar, em edição especial, o novo Código Florestal, e antigo Diretor de ‘Anuário Brasileiro de Economia Florestal’, do Instituto Nacional do Pinho, o Sr. Almeida Guerra Filho chama a atenção para a excepcional importância que a nova lei deverá ter no desenvolvimento nacional, pois as florestas existentes no Brasil, assim como as demais formas de vegetação, são bens de interesse comum de todos os habitantes e sua destruição representará verdadeiro crime de lesa-pátria, pois a população não poderá subsistir sem as árvores (GLEBA, jan-abr. 1966: 48).

Do texto do Código Florestal, a classificação das ações que desrespeitassem o código é destacada como “uso nocivo da propriedade”, sujeito às penas do Código Civil, bem como sua pretensão educativa ao determinar que “todos os livros escolares deverão conter textos de educação florestal”, estabelecendo-se tempo mínimo semanal para os meios de comunicação abordarem o tema. Em uma das falas que apresenta de Almeida Guerra Filho, é destacado em relação à campanha educacional “o objetivo de identificar as florestas como recurso natural renovável, de elevado valor social e econômico” (GLEBA, jan-abr. 1966: 48).

Ao final da matéria, tratando-o como Engenheiro Almeida Guerra Filho, apresenta sua conclusão, no sentido de que a nova lei não teria sido feita “apenas para cominar penas”, mas principalmente para “fomentar a preservação e ampliação das florestas brasileiras”. E prossegue:

Por isso, torna as florestas plantadas ou naturais imunes a qualquer tributação, não podendo, para efeito tributário, acarretar aumento do valor das terras em que se encontrem. Também não se considerará renda tributável o valor dos produtos florestais obtidos em florestas plantadas, por quem as houver formado. E ainda: as importâncias empregadas em florestamento ou reflorestamento serão deduzidas integralmente do imposto de renda e das taxas específicas ligadas ao reflorestamento. Ficam também isentas de imposto territorial rural as áreas com florestas em regime de preservação permanente e as áreas com florestas plantadas para fins de exploração de madeira. No que concerne a financiamento, o Novo Código dá a mais ampla proteção: “Os estabelecimentos oficiais de crédito concederão prioridade aos projetos de florestamento, reflorestamento ou aquisição de equipamentos mecânicos necessários aos serviços” (GLEBA, jan-abr. 1966: 48).

Fica, portanto, patente a visão das florestas como valor econômico e a ênfase em incentivos fiscais para o florestamento e reflorestamento. Não houve, na época, contestação à lei, nem outros debates. A lei que mais preocupava a CNA no período imediatamente posterior à implantação da ditadura militar de 1964, como visto, era o Estatuto do Trabalhador Rural e seu departamento jurídico estava voltado para esclarecer dúvidas referentes a este, embora o Estatuto da Terra também continuasse sendo tema bastante presente em suas revistas.

Após a edição do Código Florestal, entretanto, algumas matérias esparsas ainda abordaram o tema da preservação de recursos naturais sem referência ao Código Florestal, o que pode indicar a sua falta de aplicação. Por exemplo, há a reprodução de notícia do Correio da Manhã intitulada “Incêndio Devasta Ainda Mais a já Desflorestada Minas Gerais”, que menciona, entre outras, a destruição promovida pelas siderúrgicas também (GLEBA, nov-dez. 1967: 42).

Em editorial chamando a atenção para a necessidade de aperfeiçoamento tecnológico para aumentar a produtividade, já na presidência de Flavio Brito, retoma-se a identificação da devastação de recursos naturais como fruto de agricultura tradicional, como na sua afirmação abaixo:

Os fatos atestam, e às vezes, bem dolorosamente para a nossa economia, quão pueril é a veleidade de se pretender fugir a essa contingência. Em nenhum quadrante geográfico e em nenhum setoramento ecológico se conseguiu a proeza, verdadeiramente miraculosa, de aumentar-se o produto bruto à revelia do progresso tecnológico, a não ser ao preço impatriótico do malbarato dos recursos naturais, de que é grave exemplo a agricultura predatória, com o aviltamento dos binômios área-produção e rebanho-desfrute (GLEBA, mar. 1968: 1).

A CNA diz pretender “alertar a Classe para os novos rumos do desenvolvimento nacional”, convocando-a a agir no objetivo de uma “reforma de mentalidade, exigida pelo progresso econômico e social” (GLEBA, mar. 1968: 1).

A CNA também destacou exemplos de benefícios com a “arborização”, como a realizada em um sítio em São Paulo, que arborizou para “solucionar diversos problemas de ordem prática e também para dar maior beleza ao local”. Entre os problemas, estavam os ventos fortes e, entre os benefícios, a proteção do solo da erosão (GLEBA, mar. 1969: 3).

Além disso, segue anunciando campanhas de reflorestamento, como na notícia “Campanha para florestas será intensificada”, em que afirma a intensificação da campanha executada pelo Ministério da Agricultura, através do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1969, expondo a declaração do Ministro de que as metas de plantio e exportação maiores que as do ano anterior, “quando os incentivos fiscais ao florestamento e reflorestamento permitiram o plantio de cerca de 450 milhões de árvores”. A matéria prossegue apresentando os valores referentes à exportação das árvores (GLEBA, mar. 1969: 44), o que demonstra o caráter das medidas, voltadas a abastecer a indústria que necessita de madeiras.

Esse objetivo também fica claro na notícia “AL reúne-se por florestas”, que informa:

Os problemas e as possibilidades do desenvolvimento das indústrias florestais na América Latina serão consideradas em reunião que se realizará na cidade do México, entre 19 e 25 de maio, convocada conjuntamente pela Organização de Alimentação e Agricultura (FAO), Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL) e Organização do Desenvolvimento Industrial do mesmo organismo (ONUDI). (GLEBA, abr. 1970: 48).

Entre os objetivos anunciados, foi revelado que essa reunião foi resposta a convite do governo mexicano “com patrocínio da Associação Mexicana de Técnicos das Indústrias de Celulose e Papel”, com o intuito de chamar atenção para “os principais problemas que ainda impedem um melhor aproveitamento dos recursos florestais na América Latina” e para “as possibilidades de acelerar o desenvolvimento das indústrias florestais na região e aumentar de forma considerável a produção global latino-americana de pasta e de papel, madeira serrada e painéis” (GLEBA, abr. 1970: 48).

Outras notícias relacionadas ao tema informam a existência de convênios para o treinamento voltado à necessidade de reflorestar, com o intuito de fomentar, num caso, revelando-se uma declaração do presidente do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais, uma “nova e vigorosa atividade econômica para Minas Gerais” (GLEBA, ago. 1970: 9). A CNA também informou o programa Florestal do Estado de São Paulo, visando integrar a integração com as indústrias (GLEBA, out. 1970: 3). Continua a ser veiculada a necessidade

de “conhecimentos técnicos” para evitar erosão (GLEBA, out. 1970: 18).

Um artigo de um colunista, Henrique Berenhauser, intitulado *POLÍTICA FLORESTAL IRRACIONAL*, entretanto, apesar de elogiar os subsídios governamentais para reflorestamento para resolver “o problema da produção da matéria-prima florestal, que a Nação necessita para seu bem estar (moradia) e cultura (papel)”, critica o alto custo dos reflorestamentos e a Lei 5.106, que entrega aos industriais e comerciantes a execução do programa de reflorestamento que seria um dos mais caros do mundo, o que poderia ser resolvido se a execução fosse entregue a “agricultores”, pois “esses considerariam um grande favor poder receber subsídios para valorizar suas propriedades por meio da plantação de florestas” (GLEBA, jul. 1971: 35).

A partir da análise do material de divulgação da CNA, verificamos que não houve oposição à legislação “florestal” da época, mas, pelo contrário, o novo Código Florestal chegou a ser anunciado e reivindicado, em especial no tocante aos subsídios governamentais para o plantio e a comercialização de árvores. A preocupação com os “recursos naturais” era predominantemente econômica, ou seja, garantir madeira para o abastecimento, bem como evitar a erosão dos solos que prejudicava o aumento da produtividade. A solução, tal como hoje parece ser veiculada pelos proprietários de terras, seria o uso de tecnologias, como adubação química e tratores. Os males da erosão dos solos eram atribuídos tão somente ao uso do fogo e de práticas consideradas “empíricas”, combatidas pela CNA no período. Por fim, releva-se que a política florestal implementada pelos governos militares tinha o componente preservacionista com o objetivo de fornecer matéria-prima às indústrias, ou seja, uma preocupação eminentemente desenvolvimentista, incentivando o (re)florestamento com a finalidade de exportar os “recursos” florestais. Por fim, uma pequena crítica se revela atinente não aos incentivos do governo, mas à direção desses incentivos aos industriais e comerciantes e não aos “agricultores”, o que só reforça o objetivo de fomentar a indústria que necessitava de madeira.

Conforme veremos, é apenas quando a preocupação volta-se à preservação e conservação com a finalidade de manter o equilíbrio ambiental e no contexto da emergência de um movimento ambientalista crítico às políticas desenvolvimentistas sustentadas na exploração de recursos naturais, com conseqüentes mudanças nas políticas governamentais, no sentido de fiscalizar e sancionar os proprietários de terras, e no próprio Código Florestal, estabelecendo limites maiores à exploração florestal, que a CNA e outras entidades patronais se insurgiram contra o Código Florestal, questionando a constitucionalidade de diversos dispositivos, como veremos nos próximos capítulos.

1.3.3. O combate às propostas de reforma agrária: do Estatuto da Terra do regime militar ao Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985

A conjuntura que precedeu o golpe militar de 1964 no Brasil foi marcada pela ascensão de movimentos populares que demandavam alterações legislativas e políticas no sentido de garantir e ampliar direitos e de legitimar suas organizações.

Em relação às demandas voltadas ao setor rural, destacaram-se as lutas pela extensão da legislação trabalhista ao trabalhador rural - o que foi parcialmente atendido, através da edição do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, como já visto - e pela reforma agrária, entendida como redistribuição fundiária, que deveria ser feita através da desapropriação de terras.

Entretanto, foi apenas após o golpe militar no Brasil de 1964⁷⁷, período marcado pela instauração da repressão aos movimentos populares, que o Estatuto da Terra - prevendo, entre

⁷⁷ De acordo com Bruno (1997: 135): “O golpe de março de 1964 representou uma reação ao governo nacional-populista de João Goulart que, apesar de todos os impasses, abria espaço à participação popular. No entanto, as causas imediatas do golpe foram sobretudo políticas. Elas refletiram o medo ante a força potencial do movimento pelas reformas de base, o medo da reforma agrária e da instauração de uma “república sindicalista”

outras disposições, a possibilidade de redistribuição da terra através da desapropriação por interesse social e autorizando o poder público a emitir títulos da dívida agrária para o pagamento das indenizações - foi aprovado, através da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964⁷⁸.

Pouco antes, porém, foi promulgada a Emenda Constitucional no. 10, de 10 de novembro de 1964, que alterava a Constituição de 1946, permitindo o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública⁷⁹.

A Lei que instituiu o Estatuto da Terra indica o seu duplo objetivo: regular a execução da Reforma Agrária e a promoção da Política Agrícola (art. 1º). Estabeleceu requisitos para o desempenho da função social que deveriam ser cumpridos simultaneamente: favorecer “o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”; manter “níveis satisfatórios de produtividade”; assegurar “a conservação dos recursos naturais”; e observar “as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem” (art. 1º, § 1º, “a”, “b”, “c”, “d”).

Promoveu a definição de "latifúndio" como imóvel rural que excede uma dimensão máxima limitada e como aquele que, mesmo sem exceder o limite, fosse “mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos [...], de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural” (art. 4º, V) e conceituou "empresa Rural" como aquela “que explore econômica e racionalmente imóvel rural [...] e [...] área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo” (art 4º, VI).

O Estatuto estabeleceu, entretanto, exceções à possibilidade de desapropriação para reforma agrária em benefício das grandes propriedades que pudessem ser utilizadas para a exploração ou preservação florestal, ao excluir do conceito de latifúndio os imóveis rurais de qualquer dimensão “cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada (art. 4º, parágrafo único, alínea “a”); bem como aqueles “cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública” (art. 4º, parágrafo único, alínea “b”).

ou de um regime comunista no Brasil”. Cardoso (1973: 65) também ressalta a origem política do movimento militar que levou ao golpe de 1964, pois foi uma das saídas possíveis numa conjuntura de correlação de forças políticas em que “a inflação, o acerbamento da luta de classes, a dificuldade de manter o ritmo de expansão capitalista” nas condições que prevaleciam durante o governo anterior, “radicalizaram as forças políticas e moveram as bases institucionais do regime” (CARDOSO, 1973: 65).

⁷⁸ Bruno (1997: 134) ressalta que no Estatuto da Terra há continuidades e rupturas produzidas pela conjuntura pós-golpe de 1964. Tal conjuntura é melhor caracterizada como “um período de transição”, na medida em que a mudança no regime político “não significou, de imediato, a consolidação de um novo padrão de desenvolvimento”, nem mesmo, “a curto prazo, a estruturação de uma nova ordem política”, em razão da “existência de comandos diferenciados no golpe”, da “ausência de uma direção política” e da “acirrada disputa pelo poder”.

⁷⁹ A Emenda Constitucional no. 10, entre outras disposições, altera a Constituição de 1946, acrescentando diversos parágrafos ao art. 147. Os dispositivos constitucionais permitem à União “promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública (...)” (§ 1º); limitam este tipo de desapropriação à “competência exclusiva da União” e “às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo” restrita às propriedades rurais cuja forma de exploração contrariasse o disposto na Constituição e na lei (§ 3º); limitam a indenização em títulos ao latifúndio “tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro” (§ 4º); além de isentar os proprietários que tivessem suas áreas desapropriadas dessa forma “dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada” (§ 6º). Essa emenda atribuiu ainda, entre outras, a competência da União para legislar sobre direito agrário, o que foi bem recebido pela CRB/CNA, bem como para decretar impostos sobre a propriedade territorial rural, transferindo, porém, os produtos da arrecadação deste imposto aos Municípios onde estivessem localizados os imóveis sobre os quais incidissem o tributo.

O Estatuto previu a prioridade de reforma agrária em “zonas críticas ou de tensão social” (art. 15), o que era criticado pela representação patronal. Mas não havia expressa priorização legal da desapropriação como instrumento de realização da reforma agrária, embora a precedência textual na previsão legal possa ser interpretada como primazia desse instrumento⁸⁰. Nas disposições transitórias, entre outras previsões, estava a priorização do zoneamento e do cadastro (art. 103, § 3º). Ao mesmo tempo, a (re)distribuição, visando “a gradual extinção do latifúndio e do minifúndio”, foi elencada entre os objetivos da reforma agrária (art. 16). Essas contradições legais expressam uma disputa de concepções que caracteriza a formulação e aprovação da lei e impede a caracterização precisa da legislação, embora tal disputa tenha sido conformada dentro de limites do regime autoritário. Por fim, foram isentos da desapropriação por interesse social: “os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de produto de propriedade”; “os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural”; “os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de Reforma Agrária, tiverem aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução projetos que em prazo determinado, os elevem àquela categoria” (art. 19, § 3º).

O Estatuto da Terra teve origem em um anteprojeto de lei, elaborado por um grupo de trabalho⁸¹ composto por técnicos e intelectuais que fora criado pelo primeiro presidente do governo militar do Brasil, Marechal Castello Branco. Nesse contexto, Bruno (1997: 135) afirma que a reforma agrária foi entendida como uma das medidas prioritárias para superar o latifúndio, visto como “um obstáculo estrutural à modernização e à industrialização”. E a modernização da agricultura era vista como uma, dentre outras, medida necessária para a superação da crise econômica do país⁸².

Em sentido correlato, Martins (1984: 31-32) considera que:

O governo militar entendia (...) que as medidas reformistas eram necessárias, mas que os grupos e as mediações políticas para concretizá-las eram desnecessários e nocivos. Ao invés de a reforma ser obtida de baixo para cima, legitimada pela participação popular, seria feita de cima para baixo, conduzida como problema técnico e militar e não como problema político. Tratava-se de conduzir a implantação da reforma sem causar maior lesão ao direito de propriedade, particularmente de modo a evitar que ela instaurasse o confisco do latifúndio.

Entretanto, segundo Bruno (1997: 150), essa proposta foi objeto de reação dos latifundiários e empresários e, em virtude disso, “de negociações entre as lideranças políticas, as elites rurais e o governo”, que resultaram em acordos, dentre os quais: “a garantia de que a reforma agrária seria um processo meramente transitório e a ação permanente caberia à política agrícola” e da “expansão da empresa agrícola como a opção democrática e principal objetivo do processo de modernização do campo”. De forma que “o primeiro governo militar

⁸⁰ O acesso à propriedade rural deveria ser “promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens vagos; e) reversão à posse ([Vetado](#)) do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado” (art. 17)

⁸¹ Trata-se do Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (Gret). Sobre a composição e as disputas nesse grupo, ver Bruno (1997: 137-141). Segundo ela, por um lado, esse grupo não ignorou o pré-64, o movimento social, as lutas pelas reformas de base e a proposta de reforma agrária do governo de João Goulart; e, por outro, subestimou “a oposição da grande propriedade e do empresariado à reforma agrária” ou “a força da ‘revolução’ ao acreditar que os militares poderiam facilmente desvencilhar-se da grande propriedade fundiária, bastando-lhes a iniciativa política” (BRUNO, 1997: 141).

⁸² As outras medidas seriam “o combate à inflação” e “a mudança na política externa”, conforme Bruno (1997: 135).

foi derrotado em seu suposto projeto de reforma agrária distributivista e de formação de áreas reformadas”, saindo vitoriosos os grandes proprietários de terra (BRUNO, 2009: 212-213).

De acordo com Ramos (2011: 151), o texto final do Estatuto foi aprovado após muitas alterações em relação ao anteprojeto que “retiraram parte de seu potencial reformista”, ainda que tenha mantido “a despeito das pressões exercidas por frações da classe dominante agrária” alguns “artigos fundamentais para a deflagração do processo de reforma agrária, quais sejam: a definição de latifúndio por dimensão e o instrumento da desapropriação por interesse social”.

O projeto de lei que dispunha sobre o Estatuto da Terra foi enviado ao Congresso, através da Mensagem no. 33, em 26 de outubro de 1964. Moacir Palmeira (1989: 1) destaca que a referida mensagem “vinculava a baixa produtividade agrícola e as injustas relações de trabalho que prevaleciam na agropecuária brasileira ao ‘sistema de propriedade, posse e uso da terra’”. E conclui que:

O Estatuto era pensado como uma “opção democrática” à questão da propriedade, criando um “sistema que permite a formação de propriedades de tamanho econômico em relação ao conjunto familiar”, sem estabelecer restrições “à manutenção e formação de grandes empresas rurais em áreas onde a pressão demográfica é moderada e onde a natureza do solo ou o tipo do cultivo tornam tecnicamente aconselhável a exploração em grandes unidades...”

Ramos (2011: 145) considera que a proposta de reforma agrária do governo não era completamente deslegitimada pela Confederação Rural Brasileira, que havia sido dotada de prerrogativas sindicais, embora defendesse a “prioridade das políticas de desenvolvimento rural e da distribuição de terras públicas, admitindo a desapropriação por interesse social apenas em situações excepcionais”.

De acordo com a autora, “o governo forneceu a membros da CRB acesso prévio ao anteprojeto da lei, o que facultou aos dirigentes da agremiação a proposição de emendas e alterações à legislação” (RAMOS, 2011: 146-147). A entidade patronal teve diversas emendas ao projeto de Estatuto da Terra acatadas pelo governo, destacando-se as referidas ao Imposto Territorial Rural (ITR). Este passou a incidir “exclusivamente sobre a terra”, deixando de incluir as benfeitorias, e os critérios para a progressividade ou regressividade de suas alíquotas não mais previam a necessidade de participação direta do proprietário para a exploração agrícola. A redução da alíquota proposta pela CRB de 0,5% para 0,2% também foi aprovada em momento posterior (RAMOS, 2011: 147-148).

Entretanto, uma de suas demandas centrais não foi atendida: a exclusão do critério do tamanho do imóvel rural na definição de latifúndio (RAMOS, 2011: 148). Outra emenda rejeitada previa a eliminação do critério de soma da área total do conjunto de imóveis de um mesmo proprietário para a regressividade ou progressividade da alíquota do imposto territorial rural, “sendo ainda negada a supressão do 2º parágrafo do artigo 56 que estabelecia as alíquotas do imposto territorial rural com base na dimensão da propriedade rural”. (RAMOS, 2011: 148).

Ramos (2011: 148-149) conclui, diante disso, que:

As principais críticas formuladas pela CRB referiam-se ao tamanho do imóvel rural, quer para a definição de latifúndio, quer para a aplicação do imposto territorial rural. Ambas as críticas não foram incorporadas à redação final do Estatuto, indicando que, ao menos teoricamente, a alteração das dimensões das propriedades existentes era considerada fundamental pelo Grupo encarregado de elaborar a legislação.

Apesar disso, para a autora:

A prioridade na política de desenvolvimento agrícola (em detrimento de medidas de reforma agrária) e da aplicação do imposto territorial rural (em substituição à desapropriação por interesse social) explica o tom comemorativo do anúncio da aprovação do texto final da lei pela Confederação Rural Brasileira – que, em sua revista, afirmou que o Estatuto foi aprovado “em moldes estritamente técnicos, cuja a aprovação se processou num ambiente de tranquilidade, sem as agitações que cercavam o assunto no período pré-revolucionário” (RAMOS, 2011: 152; Cf. GLEBA, jan-abr de 1966).

O Estatuto da Terra, embora tenha mantido a ideia de latifúndio por dimensão, o fez entre uma série de medidas e estudos que deveriam preceder a decretação de áreas prioritárias para a reforma agrária. Aliás, a própria Emenda Constitucional no. 10 ressaltava que apenas nas áreas decretadas como prioritárias poderia haver desapropriação com o pagamento de títulos da dívida pública. A empresa rural foi isenta de desapropriação por interesse social, já que seria o modelo ideal a ser perseguido.

Nesse sentido, Martins (1984: 33) afirma que o destinatário privilegiado do Estatuto não era “o camponês, o pequeno lavrador apoiado no trabalho da família”, mas “o empresário, o produtor dotado de espírito capitalista, que organiza a sua atividade econômica segundo os critérios da racionalidade do capital”.

Entretanto, como toda legislação, o Estatuto continha ambigüidades que poderiam ser exploradas, pois, conforme Moacir Palmeira (1989a: 96):

A legislação não determina uma política. O Estatuto da Terra, na sua ambigüidade, abre a possibilidade de diferentes vias de desenvolvimento da agricultura e oferece múltiplos instrumentos de intervenção ao Estado. Nos governos que se sucederam após 1964, uma via foi priorizada: a da modernização do latifúndio, em prejuízo daquela que era, aparentemente, privilegiada pela letra do Estatuto, a da formação de propriedades familiares.

Na sua pretensão de ser também uma “lei de desenvolvimento rural”, o Estatuto permitiu a inversão das prioridades, que teve lugar com o Decreto no. 55.891, de 31 de março de 1965, que o regulamentou, alterando a ordem prevista e

reduzindo a desapropriação por interesse social a um dos meios a serem utilizados pelo poder público “para a execução da Reforma Agrária e para a promoção da Política Agrícola”, abaixo da “tributação” e da “assistência e proteção à economia rural”, antecedendo apenas a “colonização oficial e particular” e os “demais meios complementares” (PALMEIRA: 1989b: 69).

Apesar dessa não determinação da política pela legislação, o supracitado autor expõe algumas transformações na relação entre Estado, grandes proprietários e camponeses ocorridas no período militar, que foram possibilitadas pela promulgação dos Estatutos do Trabalhador Rural e da Terra, na medida em que estes conferem o reconhecimento social dos grupos que compõe o setor agrícola. Desse modo, o Estatuto da Terra abriu a possibilidade “de uma intervenção direta do Estado” sobre esses grupos, tornados objeto de políticas públicas; “reconheceu a existência de uma *questão agrária*, de interesses conflitantes dentro daquilo que, até então, era tratado como um todo indivisível, a *agricultura* ou, já convertida ao jargão corporativista, a *classe rural*” (PALMEIRA, 1989a: 101; grifos no original).

O Estatuto da Terra promulgado criou também dois órgãos governamentais: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda). Ao primeiro caberia implementar a política de reforma agrária. A CNA contou com dois representantes no Conselho Técnico do Ibra - Edgar Teixeira Leite, a quem foi atribuída a presidência do órgão, e Flávio da Costa Brito - o que revela a manutenção dos

representantes da CNA “nas agências estatais voltadas para a questão agrária”, segundo Ramos (2011: 154).

Além disso, conferir a presidência do Ibra à CNA significa conferir a condução da política de reforma agrária à representação do setor patronal rural, historicamente contrário a qualquer medida de caracterizasse uma reforma agrária de fato, com seu caráter redistribuidor de terra (símbolo de poder econômico e político). Em relação ao Ibra, a CNA apoiou o cadastramento de imóveis rurais, estimulando seus associados a preencherem o cadastro, “sob a alegação de que este seria importante na definição de medidas de assistência técnica à agricultura”, mas principalmente as “políticas públicas voltadas para a modernização tecnológica da agricultura” (RAMOS, 2011: 159-160).

Após a intervenção de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada em razão de denúncias de irregularidades no Ibra⁸³, sua diretoria foi afastada, assumindo, em julho de 1968, uma Junta Militar no comando do instituto, que logo passou de órgão subordinado à Presidência da República para a alçada do Ministério da Agricultura (RAMOS, 2011: 166). Em setembro do mesmo ano, foi criado o Grupo Executivo para a Reforma Agrária (Gera)⁸⁴, que, em conjunto com a medida anterior, contribuiu para a diminuição da importância do Ibra (RAMOS, 2011: 166).

No entanto, o Gera apresentou a necessidade de melhor distribuição de terra em áreas selecionadas. Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1967⁸⁵ foi alterada, no segundo governo militar, presidido por Costa e Silva, através do Ato Institucional no. 9 de 25 de abril de 1969⁸⁶, que sutilmente retirou do texto a previsão de que a indenização para o pagamento da desapropriação por interesse social deveria ser “prévia”, além de estabelecer a possibilidade de delegação pelo presidente da República de suas “atribuições para desapropriação de imóveis rurais, por interesse social”, continuando a ser-lhe “privativa a declaração de zonas prioritárias” (nova redação do § 5º da CF/1967⁸⁷).

Na mesma data foi editado o Decreto-Lei 554, que dispôs sobre a desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária. Esse decreto ressalva que ainda que situados nas áreas declaradas prioritárias, “não serão objeto de desapropriação [...] os imóveis que satisfizerem os requisitos para classificação como empresa rural” (art. 2º), como aliás já estava previsto no Estatuto da Terra.

O decreto destaca ainda os critérios para a justa indenização da propriedade em relação à desapropriação referida (art. 3º), que são a fixação do valor “por acordo entre o expropriante e o expropriado” e, na sua falta, pelo “valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo expropriante” ou ainda pelo “valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando este não aceitar o valor declarado pelo proprietário (...) ou quando inexistir essa declaração”.

⁸³ Em especial, denúncias que indicavam haver corrupção no órgão.

⁸⁴ Conforme Ramos (2011: 166): “O GERA era composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, da Agricultura, da Fazenda e do Interior, além de contar com membros do IBRA, da CNA e da Contag”. Esta foi finalmente contemplada, “com a representação em uma agência estatal voltada para a reforma agrária, embora, por certo, seu poder de decisão fosse minimizado pela composição dos demais participantes do GERA”.

⁸⁵ Em 1967, foi promulgada, em meio à ditadura militar, outra Constituição brasileira, que no que se refere à garantia do direito de propriedade e à regulamentação da possibilidade de desapropriação manteve a redação da Constituição de 1946, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional no. 10, apenas renumerando os dispositivos que tratavam do tema (Cf. art. 151, § 22 e art. 157, §, Constituição Federal de 1967).

⁸⁶ Entre as justificativas para a edição do referido AI, consta o “CONSIDERANDO, ainda, que a Reforma Agrária, para a sua execução, reclama instrumentos hábeis que implicam alterações de ordem constitucional”.

⁸⁷ Na redação anterior previa-se o seguinte: “Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros, de notável saber e Idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal”

Entre outras medidas, esse Decreto-lei previa os procedimentos relacionados à ação da desapropriação, conferindo prazos máximos ao juiz de 48 horas para deferir a inicial e de 24 horas para determinar a expedição de mandados para expropriação (art. 7º). Determinava a transcrição da propriedade no registro de imóveis “no prazo improrrogável de 3 (três) dias” (art. 7º, parágrafo único), limitava a contestação ao “valor depositado pelo expropriante” ou ao “vício do processo judicial” (art. 9º) e a revisão do valor da indenização ao “valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural” (art. 11).

Conforme Cunha Filho (2007: 29),

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

Martins (1984: 30; grifos no original) entende a medida no contexto dos anos de ditadura militar, cujos governos

dariam forma legal a várias reivindicações que haviam constituído bandeiras políticas importantes das esquerdas antes de abril de 1964 (...). Tais governos, além de terem derrubado nesse mesmo ano o dispositivo constitucional da *indenização em dinheiro*, nos casos de desapropriação por interesse social, derrubariam em 1969 (...) o dispositivo da *indenização prévia* que sobreviera na Constituição de 1967.

Para o autor, essas medidas seriam coerentes com “o sentido da atuação do governo na questão fundiária e na luta pela terra”, que assumiu e legalizou propostas do governo que depôs e dos grupos perseguidos, contrariando os grupos que o levaram ao poder, mas, ao mesmo tempo, no interesse destes grupos, na medida em que despolitizava a questão fundiária e excluía o campesinato das decisões, impondo “restrições severas à cidadania dos trabalhadores do campo” (MARTINS, 31-32).

O limite estabelecido pelo artigo 11 do AI 9, entretanto, foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Federal de Recursos, em 06 de dezembro de 1979 (SILVA, 1997: 75).

Diante dessas últimas medidas, a CNA seguiu argumentando, conforme Ramos (2011: 168), que “a melhoria das condições sociais no meio rural seria proveniente fundamentalmente do aumento da produtividade agrícola”. E acirrou as suas críticas aos projetos de reforma agrária, após a criação do Gera, associando as declarações deste na defesa da desapropriação por interesse social a “empreendimentos demagógicos” e, ao mesmo tempo, desqualificando suas resoluções pela ausência de “agrônomos” e de “veterinários” em seu comando, dirigido por generais que não conheceriam os “reais problemas existentes no campo” (RAMOS, 2011: 168; grifos no original).

Ainda conforme Ramos (2011: 169; grifos no original), a CNA justificava sua oposição as medidas formuladas pelo GERA afirmando que:

[...] apesar de apoiar a reforma agrária, não considerava a estrutura fundiária como principal problema do campo posto que, frente às mudanças técnicas e culturais implementadas, a polarização entre latifúndio e minifúndio perdia importância, ressaltando-se, sim a diferenciação entre modernos e arcaicos produtores. Ademais, [...] ressaltava a importância econômica das propriedades envolvidas neste processo, sendo imprudente realizar medidas que “ameaçassem” a *eficiência* e a *rentabilidade* das mesmas.

No entanto, de acordo com a autora, como essas resoluções não foram aplicadas, mas, ao contrário, privilegiaram-se “políticas de incentivo ao aumento da produtividade das propriedades já existentes”, houve uma diminuição das críticas da CNA ao Gera e a outros órgãos governamentais.

Em 15 de maio de 1969, foi promulgado o Decreto-Lei nº 582, que, de acordo com sua ementa, estabelecia “medidas para acelerar a reforma agrária” e dispunha “sobre a organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de reforma agrária”, além de “outras providências”. No artigo 2º determinava que: “A reforma agrária preservará e estimulará, por todos os meios, a propriedade de extensão compatível com a exploração existente, desde que utilizada de maneira racional, assegurando a função econômica e social da terra”. De acordo com Lamarão e Pinto (2010), essa lei foi bem recebida pela CNA, que a considerou “uma retificação oportuna na abordagem da reforma agrária”.

Apesar das possibilidades abertas e, ao mesmo tempo, limitadas pela legislação do período, as políticas dos sucessivos governos militares não se direcionaram para a reforma agrária, mas para a modernização agrícola, na linha defendida pela CNA e demais entidades patronais.

Segundo Martins (1984: 41-48), “a partir do governo Costa e Silva, o problema da terra, e particularmente da terra na Amazônia, transformou-se progressivamente num problema militar”; e as diversas políticas que se seguiram, embora pareçam por vezes ambíguas e contraditórias⁸⁸, estavam ancoradas não “na questão da terra, mas na questão da segurança nacional”, buscando-se a centralização política, com o fortalecimento do Executivo, da União e do poder nacional em detrimento do Legislativo, da Federação e do poder regional e local.

Cunha Filho (2007: 30) destacou a criação, através do Decreto-Lei nº 1.110/1970, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que passou a concentrar a competência para a reforma agrária e para a colonização e representou

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

Para Martins (1984: 35), o resultado da ambígua política agrária dos governos militares, “e sobretudo da incisiva política de incentivos fiscais, logo se manifestou na multiplicação e não na atenuação de conflitos fundiários”. O autor entende que “mesmo na vigência de uma legislação de reforma agrária limitada, (...) predominou e definiu o alcance e os limites da reforma agrária uma política econômica de expropriação e de expulsão dos trabalhadores rurais” (MARTINS, 1984: 38).

No contexto da abertura política, de acordo com Ramos (2010), “a partir do argumento de que ocorrera não só uma inovação tecnológica, mas também de mentalidade no campo que a CNA minimizou a importância da reestruturação fundiária”, alegando que

frente às mudanças técnicas e culturais ocorridas no campo, a questão da extensão da terra perdia importância visto que a problemática fundamental do meio rural não se constituía mais na polaridade entre pequenos e grandes proprietários – como se poderia propor no início dos anos de 1960 – e, sim, entre modernos e arcaicos produtores. Desta forma, quando foi anunciada a elaboração do PNRA, a agremiação, juntamente com a SRB – associação com que, até então, a CNA costumava rivalizar – liderou uma das mais intransigentes reações a este projeto (RAMOS, 2010: 18).

⁸⁸ O autor refere-se ao que chama de “destruição da base institucional da reforma agrária (...) durante o governo Médici, combinado com o progressivo envolvimento governamental na questão fundiária” (MARTINS, 1989: 48).

A conjuntura da transição democrática, que tem início com a eleição indireta de um presidente civil, Tancredo Neves, é marcada pela ascensão dos movimentos reivindicatórios pela redemocratização do sistema político brasileiro, pela anistia política e pela reforma agrária.

Para Moacir Palmeira (1989b: 70), a decisão de incluir a reforma agrária na plataforma da Aliança Democrática foi influenciada pela “extrema gravidade da situação social no campo” e pela “crescente mobilização dos trabalhadores rurais”.

Após a vitória de Tancredo no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, e sua instalação em Brasília, houve a reafirmação dessas propostas de reforma agrária nas discussões da assessoria parlamentar e no PMDB de São Paulo. E ainda um documento⁸⁹ sobre providências emergenciais em relação à política agrária, encaminhado por José Gomes da Silva, recomendava não reabrir a discussão de reforma agrária, mas apenas rever alguns dispositivos do Estatuto da Terra, o que não foi observado pelo presidente que tomou posse após a morte de Tancredo Neves na apresentação do I PNRA⁹⁰ (SILVA, 1997: 55).

Com a morte de Tancredo Neves, anunciada em 21 de abril de 1985, quem assumiu a presidência da república foi José Sarney⁹¹, em 22 de abril do mesmo ano. Em seu governo foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), através de Decreto publicado em 30 de abril de 1985 ao qual foi subordinado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), com a nomeação, respectivamente, de Nelson Ribeiro⁹² e de José Gomes da Silva para sua direção. Também foi gestado o I Plano Nacional de Reforma Agrária, cuja primeira proposta foi lançada no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), em maio de 1985, em Brasília, após “intensas negociações políticas” (BRUNO e CARVALHO, 2009: 41).

Em torno de tal plano, houve uma polarização dos setores defensores das políticas redistributivas de terra⁹³ e os setores contrários a qualquer tentativa de democratização fundiária, como apontam Bruno e Carvalho (2009). De acordo com os autores, o lançamento da Proposta do Plano foi recebido com surpresa pela classe patronal, já que não encontravam a reforma agrária no plano de governo da Aliança Democrática, grupo que sustentou a eleição de Tancredo Neves, e porque subestimaram a força dos trabalhadores rurais no sentido de voltar a pautar essa política (BRUNO e CARVALHO, 2009: 38).

⁸⁹ Trata-se do Programa para o Setor Primário do Governo Tancredo Neves: Os Cem Dias e o Quadriênio. Campinas, jan. de 1990 (datilografado), conforme Silva (1997: 55).

⁹⁰ De acordo com José Gomes da Silva (1997: 61), avaliando criticamente a publicidade e o fracasso do PNRA, atribui esse, principalmente, ao “purismo ingênuo, praticado no seio de um governo fraco e hesitante”.

⁹¹ Segundo José Gomes da Silva (1997: 61), em nota Sarney chegou à Presidência em razão de uma “barbearagem jurídica e um erro de visão política do experiente Ulysses Guimarães que, como presidente da Câmara dos Deputados, seria o substituto de fato e de direito”, pois em virtude de Tancredo ter sido empossado, “não havia vice que pudesse substituí-lo”. Em entrevista do dia 13 de novembro de 2008, reproduzida por Bruno e Carvalho (2009), Sarney explica sua posição no período como uma tentativa de conseguir legitimidade política como presidente, para o que considerava necessário “cumprir os compromissos da Aliança Democrática”, colocando “a reforma agrária como um dos pontos principais” (SARNEY, 2008 *apud* BRUNO e CARVALHO, 2009).

⁹² Sobre isso, Silva (1997: 62-65) explica as articulações já em curso por Tancredo Neves antes de sua morte para nomear o ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário com origem na região Norte e as disputas encabeçadas por Bernardo Cabral, amazonense, que foi posteriormente preterido pelo paraense Nelson Ribeiro, apoiado pela CNBB.

⁹³ A formalização de proposta de Plano, entretanto, segundo Bruno e Carvalho (2009: 56), “só foi possível porque os trabalhadores já estavam organizados e se fizeram presentes com a reivindicação da reforma agrária”. Na cronologia que apresentam, entre os acontecimentos antecedentes à proposta, estão: a entrega à Tancredo Neves do “Documento do Conselho de Representantes da Contag”, em 14 de Setembro de 1984; o I Congresso Nacional do MST, em Curitiba, em janeiro de 1985; e o Encontro da Campanha Nacional pela Reforma Agrária em Brasília, em 12 de fevereiro de 1985.

Em oposição ao I PNRA, a classe proprietária argumenta que “a proposta traz um discurso deslocado da realidade, pois superado, economicamente inviável e politicamente desastroso”, reforçando a unidade da classe patronal rural e urbana (BRUNO e CARVALHO, 2009: 38).

As mais enfáticas reações ao PNRA partiram, conforme Ramos (2011: 222), de agremiações ligadas às regiões Sul-Sudeste do país – como a SRB, a FAESP e a FARSUL – a despeito das desapropriações privilegiarem áreas do Norte e Nordeste. Tal posicionamento pode ser explicado pelo fato de muitas empresas e pessoas físicas provenientes de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, por exemplo, terem adquiridos terras, para fins especulativos, nas regiões Norte e Nordeste.

Em sentido correlato, Bruno (1997: 47) apontava que, diferente do esperado, a “grita” em relação ao PNRA não veio das áreas tradicionais, “reduto do latifúndio conservador e arcaico”, mas especialmente das “regiões diretamente beneficiárias da modernização: o Centro-Sul”.

Ramos (2011: 223; Cf. *Jornal do Brasil*, 6 de junho de 1985: 7) destaca as críticas da CNA ao Plano: “deturpar o Estatuto da Terra ao considerar prioritárias as regiões de conflito e ao atribuir aos trabalhadores 90% das decisões”. Na oposição ao Plano, uniu-se com a SRB, buscando modificá-lo. Os representantes da CNA também desqualificavam José Gomes da Silva, que havia sido nomeado presidente do Incra, pressionando a sua demissão, e criticavam Nelson Ribeiro, então Ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário, que havia sido contundentemente questionado no Congresso Brasileiro de Reforma Agrária realizado pela CNA⁹⁴ (cerca de um mês depois do lançamento do Plano no Congresso da Contag) e também reivindicavam o seu afastamento do cargo (RAMOS, 2011: 223-224).

Outro fato marcante no período foi a publicação em 03 de julho de 1985 de dois decretos: um que declarou o município de Londrina, no estado do Paraná, como área prioritária para reforma agrária (Decreto 91.390, de 02 de julho de 1985⁹⁵) e outro que declarou de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural Apucarantina nesse município (Decreto 91.391, de 02 de julho de 1985⁹⁶), de acordo com o previsto pelo Estatuto da Terra, levando a classe patronal a ver, “nesse ato, a sinalização real de que a reforma agrária poderia ser feita pela equipe Nelson Ribeiro e José Gomes da Silva” (BRUNO, 2009: 38-39). A reação da classe, em especial por líderes que representavam as Federações do Paraná e do Rio Grande do Sul, de acordo com Ramos (2011: 224), “resultou na revogação do decreto pelo presidente Sarney”.

A classe patronal no período era contrária à criação de um setor reformado (que extrapolaria o Estatuto da Terra), ao custo da reforma agrária e à forma de pagamento propostos no Plano, bem como à criação do Mirad, pois para ela “a política agrícola é um

⁹⁴ De acordo com Lamarão e Pinto (2010), o Congresso Brasileiro de Reforma Agrária foi realizado em junho de 1985. O documento-base acordado no plenário desse evento apresentou a posição contrária da CNA, suas federações e sindicatos filiados, em relação ao I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA), conceituado como “inaceitável”, entre outros motivos, pela ausência de consulta às entidades rurais.

⁹⁵ Esse Decreto foi alterado no dia seguinte, pelo Decreto 91.395, de 03 de julho de 1985, que reduziu a área prioritária do município de Londrina para as “dimensões físicas do imóvel rural denominado ‘Apucarantina’”. Esse foi revogado, ressaltando-se os efeitos jurídicos das declarações de interesse social e utilidade pública, junto com diversos outros decretos, por um Decreto s/n de 05 de setembro de 1991 (publicado no D.O em 06 de setembro de 1991).

⁹⁶ Tal Decreto também autorizou o Incra a promover a desapropriação desse imóvel, na forma prevista pelo Decreto no. 554, de 25 de abril de 1969. Foi revogado pelo Decreto s/n de 10 de maio de 1991 (publicado no D.O de 13 de maio de 1991), ressaltando-se os efeitos jurídicos do ato declaratório de interesse social, junto com diversos outros, que abrangem o período de 30/11/1889 a 06/11/1990.

capítulo da política agrária e não o contrário”, além de disputar o campo acadêmico para questionar os dados estatísticos apresentados (BRUNO e CARVALHO, 2009: 49).

Nesse sentido, os dirigentes tanto da CNA quanto da SRB⁹⁷ buscavam deslegitimar o Plano, apontando “falhas técnicas”, decorrentes da desatualização do cadastro do Incra, e a necessidade de um censo de imóveis rurais que precedesse a elaboração de um PNRA (RAMOS, 2011: 225). Ramos (2011: 225) informa que “a CNA obteve êxito ao reivindicar a prorrogação dos debates sobre o PNRA”, pois a entrega de sua versão final prevista para julho, só ocorreu no final de setembro.

Ramos (2011: 226) expõe ainda que, durante a prorrogação do prazo para a entrega do PNRA, houve uma articulação entre as entidades patronais, notadamente, a CNA, a SRB, a ABCZ e a OCB, que afirmaram “não serem contrárias à reforma agrária, embora reiterassem que a distribuição fundiária deveria priorizar as terras públicas, posto ser um processo menos custoso *“já que não precisaria indenizar ninguém”* (grifos da autora). Esse argumento, como já vimos, já estava presente, ao menos, desde o início da década de 1960, quando ganharam maior expressão os movimentos reivindicatórios de uma reforma agrária distributivista e repercutiram as tentativas de legislações e políticas nesse sentido.

Outros antigos argumentos contrários à reforma agrária ressurgiram, por exemplo, o entendimento da reforma agrária como um capítulo da política agrícola, que constou no documento final do Congresso organizado pela CNA em finais de junho, que teve a participação da SRB, ABCZ e OCB (RAMOS, 2011: 226-227). Entretanto, somava-se um novo argumento: o Plano deturparia os princípios do Estatuto da Terra, ao propor, entre outras medidas, a admissão de “formas alternativas para posse e uso da terra, como a exploração cooperativista e/ou comunitária”, o que era considerado “eufemismo utilizado em lugar de comunicação ou coletivização da agricultura”, extrapolando o Estatuto que teria consagrado apenas “as categorias de empresa rural e de propriedade familiar” (RAMOS, 2011: 227)

No documento aprovado nesse Congresso, entre as críticas ao PNRA, conforme Ramos (2011: 227), figurou o argumento de que este “transgredia a independência dos poderes da União, previstos na Constituição Federal”, pois “previa o trabalho de sensibilização do Poder Judiciário na definição do preço das indenizações de acordo com a natureza e a peculiaridade das desapropriações por interesse social” e substituía o termo “justa indenização”, previsto na Constituição, por “custo compatível” com a implementação da reforma agrária. Apesar das críticas, continuavam a declarar-se “favoráveis ‘ao aprimoramento da estrutura fundiária’”, a partir de “uma nova política agrícola”, do “recadastramento” e da “assistência ao agricultor já assentado” (grifos no original).

A mudança de postura da CNA, que havia apoiado o Estatuto da Terra, em relação ao PNRA, para Ramos (2011: 230), pode ser explicada tanto pela exclusão de sua participação no primeiro momento de elaboração do Plano, quanto pela “crise de representação vivida pela direção da agremiação, acusada de ‘imobilismo’ e ‘governismo’ não só por outras agremiações patronais rurais, mas também por sua própria base”, o que resultou na saída de Flávio Brito da presidência da entidade em 1987.

⁹⁷ Bruno e Carvalho (2009, 50-51), destacam que a SRB, de acordo com seu ex-presidente, após a apresentação da proposta de PNRA, convocou reunião, realizada na sede da entidade, em São Paulo, que teria marcado o início das mobilizações patronais contra a reforma agrária proposta. Nessa reunião, as lideranças das entidades patronais presentes resolveram, “dentre outras coisas, reagir publicamente contra o I PNRA”, criar “um Núcleo de Trabalho para estudar o Plano”, além de realizar “um Congresso das Classes Proprietárias em Brasília”, que foi realizado em julho de 1985. O ex-presidente da SRB, na entrevista analisada por Bruno e Carvalho, acredita que esse congresso foi fundamental para dar visibilidade às posições dos setores patronais, exemplificando essa necessidade com um jargão da sua formação em Direito: “o que não está nos autos, não está no mundo” (MENEZES, 2008 *apud* BRUNO, 2009: 51). E, ao final, ele avalia o recuo do governo Sarney na versão final do PNRA aprovada como predomínio do “bom senso” (BRUNO e CARVALHO, 2009: 53).

O grande recuo ou retrocesso do governo a partir de uma série de reuniões com entidades patronais ocorreu, para Silva (1997: 68), principalmente, com a substituição do objetivo maior da Proposta de “mudar a estrutura fundiária do País” (pág. 11 da ‘Proposta’) por “contribuir para modificar o regime de posse e uso da terra” (pág. 23 do PNRA)”⁹⁸.

O próprio decreto presidencial que instituiu o PNRA, segundo Palmeira (1989b: 70-71), já dificultava a efetivação da reforma agrária, “sugerindo que não fossem desapropriados os latifúndios que observassem os itens da função social (uma contradição nos termos) e aqueles que apresentassem grande incidência de arrendatários e parceiros (uma das prioridades do Estatuto da Terra)”. De forma que não houve a aplicação do PNRA pelo governo Sarney e, ainda, o Poder Judiciário, “estimulado pela ambigüidade do texto da Constituição de 1967/1969 e pela falta de decisão do Executivo” vinha impedindo que as desapropriações se completassem (PALMEIRA, 1989: 71).

Segundo Ramos (2011: 233), o presidente da CNA, Flávio Brito, considerou a versão final do Plano, após diversos recuos exemplificados na “não definição de áreas emergenciais para a desapropriação por interesse social” e na consideração deste instrumento como último recurso, entre outras medidas, como “*promissor*”.

Conforme Bruno (2009: 63), em resposta às ocupações do MST intensificadas no Sul do País e ao lançamento do PNRA, foram criadas Associações em Defesa da Propriedade, cujas lideranças “assumem a iniciativa política e a ofensiva” e se transformam em “portavozes da ‘classe proprietária e empresarial’ no campo”. Dessa forma, Bruno (2009: 99) ressalta que o ano de 1985 “traçou as condições para o surgimento da UDR - uma das principais expressões, no campo patronal, do confronto entre proprietários e trabalhadores rurais”.

Nessa conjuntura, também marcada pela diminuição de crédito e pela crise de representação da CNA, foi constituída a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (Faab), que, conforme Bruno (2009: 120), “representou uma primeira tentativa de organização de alguns setores não necessariamente ligados à atividade agrícola – um dos primeiros passos para a ampliação e redefinição do campo de representação no processo de constituição político do agronegócio”⁹⁹, mas perdeu força política após a Constituinte, com a vitória sobre a reforma agrária e a consolidação da UDR.

Dreifuss (1989) demonstra que a crise de representação atingiu o sindicalismo patronal como um todo, acostumado a resolver as suas demandas no interior da burocracia estatal, dentro das esferas e organismos governamentais, durante a ditadura militar. Portanto, sem o traquejo e a experiência para enfrentar uma luta em campo aberto, como a que se configurou no período Constituinte.

Tendo em vista esse cenário, veremos, a seguir, como a CNA disputou as tentativas de regulamentação da reforma agrária na Constituinte de 1987/1988 e em legislações infraconstitucionais na década de 1990. Após, abordaremos as questões indígenas e quilombolas, que incluímos na abrangência de demandas agrárias, embora só tenham emergido na leitura dos periódicos da CNA mais recentes, apesar de já haver legislações de proteção às populações indígenas.

⁹⁸ Silva (1997: 135-139) destaca que foi o principal advogado dos grileiros-latifundiários da região do Pontal do Paranapanema, Fabio de Oliveira Luchesi, quem elaborou o texto final do PNRA no Conselho de Segurança Nacional, e que a posição desse advogado em um artigo recusado pelo Estadão e publicado no Correio Popular de Campinas em 11 de setembro de 1995, continha “uma das pérolas de sua cultura jurídica: a reintegração de posse deveria ser resolvida não pelos tribunais, mas pela polícia”.

⁹⁹ Bruno (2009: 120) destaca a iniciativa de algumas lideranças: Roberto Rodrigues (OCB), Pedro Camargo Neto (SRB), Alysson Paullineli (CNA) e Ney Bittencourt de Araújo (Agroceres). E a fala de Roberto Rodrigues no sentido de que conseguiram envolver nessa frente “a FEBRABAN, o adubo, semente, máquina”.

CAPITULO II – A QUESTÃO FUNDIÁRIA NAS DISPUTAS POLÍTICO-JURÍDICAS DA CNA NOS ANOS RECENTES

Neste capítulo, buscaremos examinar o que foi objeto de debate pela CNA em relação à questão agrária a partir da Constituinte de 1987/1988, com marco final em 2009, ano em que efetuamos o levantamento de ações judiciais da CNA.

Na conjuntura instaurada com o golpe militar de 1964, as associações patronais, de acordo com Dreifuss (1989: 41):

tiveram condições de comunicar-se diretamente com os centros de exercício do poder institucionalizado, não tendo necessidade de enfrentar outros segmentos da população, na discussão, no debate ou na ação prática da implementação de diretrizes.

A década de 1980 foi marcada pela ascensão dos movimentos que reivindicavam a abertura política e a redemocratização do Brasil, com o retorno das eleições diretas para a Presidência de República. Também foi um período de acirramento dos conflitos por terra e de intensas disputas em torno do I Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985. O combate, conforme Dreifuss (1989: 43), passou para o “campo aberto”, o que gerou a necessidade do empresariado “buscar novas formas de participação na formulação de diretrizes”.

O autor aponta a criação do que chama de “pivôs”, que caracteriza como “lideranças provisórias, com objetivos limitados e alvos imediatos – tais como a luta pela definição da Assembleia Nacional Constituinte ou a eleição de governadores, em 1986” (DREIFUSS, 1989: 50). Dentre esses pivôs, menciona a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (Cedes), cujo objetivo, conforme Renato Ticoulat Filho, ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), era “unir o empresário no sentido de demonstrar que o neoliberalismo não é um capitalismo selvagem, um criador de miséria, mas uma alavanca de desenvolvimento social, como mostra o exemplo norte-americano” (FOLHA DE SÃO PAULO, 05.10.1986 *Apud* DREIFUSS, 1989: 52). Dreifuss (1989) também chama a atenção para a assumida “batalha ideológica”, visando a criação de uma “consciência de classe”, conforme comentário do chefe do Conselho de Economistas da Cedes, Paulo Rabello de Castro, que também criticava a atuação dos sindicatos patronais.

Ao tratar dos embates na Constituinte de 1987/1988, buscamos verificar como a CNA atuou nesse contexto. Entretanto, a bibliografia que aborda o tema não costuma mencionar a referida entidade, já que então se destacava na liderança do patronato rural uma entidade então recém-criada, a UDR. De qualquer forma, conforme vimos no histórico, apesar da crise de representação vivenciada pela CNA em meados da década de 1980, não havia divergência de posicionamento entre setores da classe dominante no campo em relação ao direito de propriedade e à reforma agrária, mas apenas a disputa por espaços políticos e, por vezes, diferentes táticas de defesa de interesses patronais.

Neste capítulo, abordamos, inicialmente, as disputas no período da Assembleia Nacional Constituinte em relação ao tema da reforma agrária. Em seguida, tratamos dos discursos da CNA sobre a reforma agrária e os movimentos de luta pela terra. Na sequência, pontuamos o debate sobre as questões indígena e quilombola na Constituinte de 1987/1988 e os marcos legais a partir dos quais emergiram discursos da CNA relacionados às políticas de demarcação de terras indígenas e à titulação de comunidades remanescentes de quilombos.

2.1. As disputas em torno da reforma agrária: da Constituinte a 2009

Abordamos, aqui, inicialmente as disputas sobre a reforma agrária na Constituinte de 1987/1988, com ênfase na atuação do patronato rural e da CNA. Em seguida, tratamos da ação e discursos da CNA e de seus assessores em relação às tentativas de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e sobre políticas e alterações legislativas pertinentes ao tema.

2.1.1. Os embates na Constituinte de 1987/1988

O grande movimento pelas Diretas para as eleições de 1984 impulsionou o início da abertura política, compromisso assumido pela Aliança Democrática¹⁰⁰, com a proposta de Convocação de Constituinte em 1986 (SILVA, 1989: 27-28).

A Assembleia Constituinte, instalada em 1987, incluiu em sua composição os chamados “senadores biônicos” (ou seja, senadores que não foram eleitos por sufrágio universal) e teve caráter congressual, o que significa que o congresso eleito para a legislatura iniciada em 1987 acumulou a função constituinte, conforme haviam defendido os setores conservadores¹⁰¹ (SILVA, 1989: 28; PILLATI, 2008: 21).

O empresariado, nessa conjuntura, se organizou de diversas formas para interferir na Constituinte, o que envolveu, em um primeiro momento, a busca por garantir a eleição do maior número possível de deputados e senadores constituintes que pudessem defender os interesses abrangidos pela “livre iniciativa” e a negociação entre os diversos setores empresariais para a formação de uma “frente de operações”, como a União Brasileira Empresarial (UB), fundada em março de 1986, com o endosso dos presidentes de várias Confederações patronais, dentre as quais, o da CNA, Flávio da Costa Britto (DREIFUSS, 1989). A inclusão da CNA significava que a reforma agrária “certamente não seria bandeira de luta do setor industrial, comercial ou financeiro” (DREIFUSS, 1989: 62), o que se reforçava pela articulação com o Cedes, através do ingresso de Renato Ticoulat Filho, dirigente da SRB, na posição de Conselheiro da entidade.

O “antiestatalismo”, isto é, a defesa da desestatização, especialmente, da economia, configurou-se, nessa conjuntura, como a posição ideológica comum e aglutinadora da ação da classe empresarial, com setores que buscavam, conforme síntese de Delfim Neto¹⁰², a superação do atrelamento da representação patronal e de trabalhadores ao Estado, o que restou evidenciado com a “ascendência da UB sobre a CNI e da UDR sobre a CNA” (DREIFUSS, 1989: 183).

Nas eleições para o Congresso Nacional que acumularia a função Constituinte, os setores empresariais¹⁰³ lograram eleger um bom número de congressistas afinados com suas teses, mas “não havia qualquer garantia de resultado favorável dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte” (DREIFUSS, 1989: 109), em virtude “da falta de programa partidário

¹⁰⁰ Pacto político firmado em 07 de agosto de 1984 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL) que elegeu Tancredo Neves como presidente do Brasil (SILVA, 1989: 27-28).

¹⁰¹ Os setores progressistas defendiam que a Assembleia Constituinte fosse Exclusiva, ou seja, composta na sua totalidade por pessoas eleitas direta e exclusivamente para elaborar a Constituição.

¹⁰² Foi Ministro da Fazenda do governo militar do ditador Costa e Silva, além de sucessivamente ter sido Ministro da Agricultura e Ministro do Planejamento do governo do ditador João Figueiredo. No período da abertura, foi um dos articuladores do já citado Cedes.

¹⁰³ Dreifuss (1989: 117) também verifica a existência de diferenças, cujo “potencial desagregador em termos políticos” buscava-se “congelar”, que eram relacionadas à competitividade e à diferenciação entre o empresariado brasileiro “em relação ao acesso e à capacidade de influência na determinação de diretrizes governamentais, de interesses políticos e sociais divergentes (não só no corte campo-cidade) e de necessidades econômicas e administrativo-estatais conflitivas (estímulos, incentivos, subsídios, etc)”.

efetivo e da carência de lealdades ou identidades ideológicas” (DREIFUSS, 1989: 110). Esse quadro, de acordo com Dreifuss (1989: 112), levou os chamados “pivôs”, como a União Brasileira Empresarial (UB) e a União Democrática Ruralista (UDR), a constituir “facções temáticas”. Nas questões ligadas à terra, o autor cita o lançamento, em agosto de 1987, do “Grupo dos *Cowboys*”¹⁰⁴, para “impedir que a nova Constituição normatizasse a reforma agrária, assunto que deveria ser ‘objeto de lei ordinária’” (DREIFUSS, 1989: 112).

A CNA, embora presente nas articulações da Constituinte, em conjunto com outras entidades de representação sindical, além da Organização de Cooperativas do Brasil (OCB), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e mesmo a UDR, em contraponto à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)¹⁰⁵ e seus aliados (SILVA, 1989: 35), parecia estar em uma posição secundária e desgastada pela nova dinâmica patronal para enfrentar as possibilidades de inserção de conteúdos progressistas (ou identificados como de “esquerda”) na Constituição de 1988.

As conquistas conservadoras incluíram a desconsideração do Anteprojeto de Constituição preparado por uma comissão que havia sido criada para esse fim - a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC)¹⁰⁶, que ficou conhecida como Comissão Afonso Arinos (SILVA, 1989: 40) - em razão de conteúdos progressistas (PILLATI, 2008: 21). Isto provocou o início e prosseguimento dos trabalhos constituintes “sem qualquer roteiro prévio” (SILVA, 1989: 43) ou sem “prévia elaboração, endógena ou exógena, de um projeto global inicial” (PILLATI, 2008: 2).

Entretanto, o regimento definitivo da ANC¹⁰⁷ estabeleceu “um processo complexo e descentralizado para a elaboração constitucional”, com oito comissões temáticas, cada uma dividida em três subcomissões, totalizando 24 e previu participação ampliada na Comissão de Sistematização, composta pelos presidentes e relatores das comissões, relatores das subcomissões e outros 49 constituintes (PILATTI, 2008: 42-55). Previu ainda a possibilidade de emendas ao Projeto de Constituição por iniciativa popular e “audiências da sociedade civil” entre outras medidas (PILATTI, 2008: 41).

Entre as Comissões criadas, destacamos a Comissão da Ordem Econômica (art. 15, VII, RIANC), dividida nas Subcomissões de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; da Questão Urbana e Transporte; e da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Os debates mais acirrados da primeira etapa da Constituinte ocorreram na Subcomissão da Reforma Agrária. Por um lado, a direita radical realizou expressiva manifestação pública contra a reforma agrária em Brasília, com número estimado de manifestantes pela imprensa entre 15 e 30 mil pessoas. Por outro, os setores favoráveis à reforma agrária encaminharam uma emenda popular à Constituinte¹⁰⁸ “assinada por mais de um milhão de eleitores, a mais representativa entre todas as que foram encaminhadas àquela Assembleia” (PALMEIRA, 1989b: 68).

A tramitação na Subcomissão de Reforma Agrária foi permeada por disputas, e as propostas de anteprojeto ora atendiam às demandas das entidades patronais, ora se

¹⁰⁴ Formada, dentre outros, por Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Guilherme Afif Domingos (PL-SP), Amaral Neto (PDS-RJ), Siqueira Campos (PDC-GO) e Paula Zarzar (PMDB-SP). (DREIFUSS, 1989: 112).

¹⁰⁵ Vale ressaltar que o MST não teve o mesmo peso e participação na Constituinte do que a Contag.

¹⁰⁶ Foi criada através do Decreto 91.450 de 18 de julho de 1985, instalada em 03 de setembro de 1985 no Ministério da Justiça e concluiu seus trabalhos em 13 de setembro de 1986.

¹⁰⁷ Em 24 de março foi promulgada a Resolução no. 2/87, que estabeleceu o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC). Sobre as disputas em torno dos regimentos provisório e definitivo da ANC ver Pilatti (2008: 32-55).

¹⁰⁸ Sobre os principais pontos da emenda apresentada, ver Palmeira (1989b: 71).

aproximavam das reivindicações dos setores favoráveis à reforma agrária¹⁰⁹. Mesmo propostas consideradas moderadas para agradar o patronato foram rejeitadas pelos conservadores (PALMEIRA, 1989b: 72), que lograram aprovar o texto do Anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica incorporado pela Comissão de Sistematização com garantias de um direito de propriedade absoluto, quase intocável¹¹⁰, num recuo em relação à própria Constituição autoritária de 1967 e ao Estatuto da Terra de 1964.

A disputa sobre o conteúdo do direito de propriedade, da função social da propriedade e da reforma agrária prosseguiu na Comissão de Sistematização, que deveria apresentar o Projeto de Constituição. E outros acordos levaram a formulações que, por um lado, resgatavam conteúdos defendidos pelos setores pró-reforma agrária, como a cumulatividade de requisitos para o cumprimento da função social da propriedade¹¹¹ e, por outro, transferiam a regulamentação do procedimento contraditório e do rito sumário do processo judicial de desapropriação à lei complementar, retirando da esfera constitucional tanto previsões favoráveis à reforma agrária, como a fixação de prazo constitucional para imissão da União na posse do imóvel, quanto contrárias, como “a garantia da conversão do pagamento de indenização em dinheiro caso a sentença judicial reconhecesse que o imóvel cumpria sua função social” (PILATTI, 2008: 182-183; grifos do autor).

A matéria sistematizada no Projeto de Constituição incorporou a função social, com requisitos cumulativos, atribuiu à União a competência para desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural que descumprisse sua função social “em áreas prioritárias, fixadas em Decreto do Poder Executivo, mediante indenização em títulos da dívida agrária”, indenizando-se em dinheiro as benfeitorias úteis e necessárias e remetendo à lei a regulação do valor da indenização; autorizou a União a propor a ação de desapropriação; remeteu “à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação” e declarou “insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária os pequenos e médios imóveis rurais, definidos em lei, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural” (PILATTI, 2008: 184).

A movimentação para reforma do regimento da ANC iniciara-se dentro e fora do Parlamento durante o período de votação na Comissão de Sistematização do segundo substitutivo do Projeto de Constituição, que ficou conhecido como Cabral 2, e visava permitir ao Plenário da ANC a aprovação de substitutivos integrais ao Projeto de Constituição que seria apresentado pela Comissão de Sistematização (PILLATI, 2008: 175-178). Conforme Pillati (2008: 175-178):

Nos ambientes empresariais, o patronato brasileiro reunia esforços para dar suporte à ação parlamentar, através da formação de uma “Frente Nacional da Livre Iniciativa”, integrada pela UDR, pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), pela Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), e pelas Confederações Nacionais: da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), das Associações Comerciais do Brasil (CNACB). Nos currais, a UDR organizava aquilo que pretendia viesse a ser o maior leilão de gado do mundo: marcado para os dias 13 a 15 de novembro, em Brasília, com data e

¹⁰⁹ Para informações mais detalhadas sobre a tramitação e conteúdo dos substitutivos sobre a reforma agrária nas comissões, conferir Palmeira (1989b).

¹¹⁰ Trata-se do Substitutivo ao Anteprojeto de Jorge Viana que retirava a simultaneidade dos itens da função social; criava a figura da “propriedade que é ou está em vias de ser racionalmente explorada”; limitava a desapropriação à “propriedade territorial improdutiva”, a ser definida por lei ordinária; transformava a desapropriação em títulos em uma opção; reintroduzia o conceito de “prévia e justa indenização” e eliminava “a imissão imediata na posse, introduzindo ainda a exigência de uma prévia vistoria judicial ao imóvel a ser desapropriado” (PALMEIRA, 1989: 72).

¹¹¹ Eram eles: “*aproveitamento racional, conservação dos recursos naturais e do meio ambiente, observância da legislação trabalhista e promoção do bem-estar de proprietários e trabalhadores*” (PILLATI, 2008: 182; grifos no original).

local escolhidos para coincidir com as votações sobre a reforma agrária na ANC, e discurso que pregava a desobediência civil no caso de aprovação das propostas progressistas. Na Constituinte, o Centro Democrático, que adotaria em breve, ao ampliar-se, o codinome *Centrão*, já reunia as assinaturas necessárias para votar as alterações pretendidas (PILLATI, 2008: 175-178).

A articulação dos setores conservadores exposta por Pilatti (2008), liderada pela UDR para obstaculizar a aprovação do texto da Comissão de Sistematização e alterar o regimento interno da ANC, contava com as Confederações Sindicais da Indústria e do Comércio, porém não incluía a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Embora isso não signifique a ausência da entidade do debate, indica as divisões naquele momento. Conforme vimos no capítulo anterior, a crise de representação da entidade foi concomitante aos debates constituintes, mas a argumentação das diversas entidades patronais na defesa da propriedade absoluta da terra não se distancia.

Ferreira, Alves e Filho (2009: 19), seguindo as argumentações dos então representantes da CNA (Flávio Britto, presidente da entidade, Fábio Meirelles, primeiro vice-presidente, além de presidente da Federação da Agricultura de São Paulo - Faesp e Guilherme Pimentel, outro vice-presidente da CNA), identificam a defesa “de uma política agrícola que contemple o estabelecimento de um zoneamento agrícola para o país, capaz de promover o produtor e a produção”; do uso de terras públicas ociosas antes de considerações sobre desapropriação; da inadequação de permitir o livre acesso dos sem-terra “a terras que não serão capazes de tornar produtivas”, além da ênfase às “críticas sobre a desapropriação, sobretudo das terras produtivas”.

Os autores destacam ainda que o discurso da CNA sobre a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA)¹¹² como “obra de agitadores – com e sem batina – que aliciam trabalhadores rurais sem-terra, ignorantes de seus deveres e possibilidades. É só agitação” (FERREIRA *et all*, 2009: 19). A imagem pejorativa do trabalhador rural ignorante e, portanto, incapaz, é novamente trazida ao centro da argumentação patronal, de forma a desqualificá-lo até para a ação política em prol da reforma agrária e torná-lo objeto de manipulações de “agitadores”.

A CNA refutava a divulgação da CNRA que situava os empresários rurais como setor contra a reforma agrária, alegando que sua posição favorável restaria provada

pela ativa participação que tiveram, em 1964, na elaboração do Estatuto da Terra. A destinação de terras públicas, ponderam, deveria ser feita para a criação de projetos de colonização, sobretudo na modalidade privada, mais eficiente que a oficial e que requer menos recursos e investimentos públicos em infraestrutura (FERREIRA *et all*, 2009: 19).

As decisões da Comissão de Sistematização foram deslegitimadas pelas lideranças conservadoras apoiadas pela maioria dos constituintes¹¹³, que aprovaram alteração regimental que permitiu a apresentação de substitutivos de títulos do Projeto de Constituição; “a

¹¹² Fórum político da sociedade civil articulado e composto por organizações que defendiam a implementação de políticas de reforma agrária no Brasil, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) etc.

¹¹³ Para Pilatti (2008: 197), os procedimentos adotados na Comissão de Sistematização, sua composição e os resultados das votações que ali tiveram lugar, somados às dificuldades de modificação em Plenário do texto aprovado na referida Comissão, em razão de impossibilidade de apresentação de novas emendas e da necessidade de quórum de 280 votos para alteração do texto e de apenas 47 para a manutenção, motivaram o inconformismo do que nomeia de “*baixo clero* em geral” e “do *alto* e do *baixo* clero conservadores” da Constituinte (PILATTI, 2008: 197).

preferência automática para votação de suas emendas” que seria feita por capítulos (previsão que não se encontrava na proposta original do grupo conservador e “que impedia o *Centrão*¹¹⁴ de aprovar todo um substitutivo de título com uma única votação”); o “direito de nova votação caso suas propostas não obtivessem maioria absoluta”; a apresentação de “nova proposta em caso de *buraco negro*, ou seja, de rejeição tanto da proposta do *Centrão* como do Projeto” de Constituição; e “a criação do destaque para votação em separado (DVS), que transferia o ônus da maioria absoluta dos que pretendessem eliminar para os que desejassem manter a parte destacada” (PILATTI, 2008: 195-224).

De acordo com Pilatti (2008: 225), a maioria conservadora que “redefinira as regras regimentais” não significava necessariamente a maioria para garantir suas propostas de emendas substitutivas do Projeto de Constituição. O *Centrão* sofreu algumas derrotas no processo de votação do Projeto de Constituição em Plenário: a primeira sobre o preâmbulo, que forçou a negociação do *Centrão* com os progressistas em torno do texto constitucional para aprovação na votação seguinte e a segunda sobre “a definição geral do direito de propriedade que provocou o primeiro buraco negro do novo procedimento; confirmou o poder de veto dos progressistas” (PILATTI, 2008: 238)¹¹⁵.

O segundo buraco negro do processo constituinte e “o primeiro relativo a um capítulo inteiro” referiu-se ao Capítulo II (Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária) do Título VII (Ordem Econômica), de acordo com Pilatti (2008: 268). O texto apresentado pelo relator havia sido objeto de tentativa de acordo (entre líderes parlamentares) frustrada diante da pressão de Ronaldo Caiado, presidente da UDR. A proposta dispunha que: “*a lei dará tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação*” (PILATTI, 2008: 268; grifos do autor).

Entretanto, os conservadores conseguiram aprovar a supressão da parte do texto que permitia a desapropriação em caso de inobservância da função social da propriedade (PILATTI, 2008: 268-271). Conforme Pilatti (2008: 171), com essa vitória conservadora: “A luta pela garantia constitucional da reforma agrária encontrou seu *termidor*. O texto aprovado era um retrocesso mesmo em face da Emenda no. 1, imposta pela Junta Militar em 1969”. Com a supressão, o texto aprovado pela Constituinte foi transformado nos artigos 184 a 186 vigentes até hoje, apesar de tentativa frustrada, no segundo turno, dos setores progressistas suprimirem o texto que impedia a desapropriação de propriedades produtivas.

Diferente da votação em outros temas, em que os partidos de direita se fragmentaram, isolando o PFL, que também não conseguiu unificar sua base em torno das orientações da liderança partidária, e da coesão do PMDB em seguir as recomendações de seu líder, de acordo com Pilatti (2008: 301):

Em defesa da propriedade, os partidos de direita reconstituíram sua coesão e o PMDB voltou a se dividir ao meio, com ligeira vantagem conservadora. A decisão [de rejeitar a emenda supressiva] sacramentava o retrocesso na questão agrária que marcava o primeiro turno. A mobilização do patronato rural, capitaneada pela UDR e ativa até o último minuto das deliberações

¹¹⁴ Conforme Dreifuss (1989: 114): “O centro é apenas uma *posição* a ocupar, que serve de referencial político e aglutinador ideológico dos setores de direita nos acontecimentos. É um ‘encruzilhada de ‘espaço social’ e ‘tempo político’, a ser preenchida para a manobra da projeção de forças, já que a ocupação do centro político é precondição para o movimento partidário que pretenda envolver a sociedade, isto é, para uma ação política de inclusão multiclassista”, mas o *Centrão* limitava-se a um “recurso congressual, sem mostrar nenhuma qualidade para o apelo à população” e ainda sem possibilidades de atingir uma posição uniforme, tendo em vista as múltiplas funções que lhe foram atribuídas: além da defesa empresarial, base de sustentação governamental e “aglutinador de políticos profissionais e partidários” (DREIFUSS, 1989: 115).

¹¹⁵ Para detalhes a respeito do processo de votação e negociações na Constituinte sobre o tema, ver Pilatti (2008).

sobre seus interesses, confirmava-se como a melhor sucedida do partido da ordem em todo o Processo Constituinte (PILATTI, 2008: 301).

Pillati (2008: 301) revela que, após consumado esse resultado, dois dos parlamentares cuja sintonia com a UDR era mais notória não perderam a ocasião de tripudiar, ao retirarem seus destaques: ...considerando suficiente o que já aprovamos, retiro minha emenda, declarou Alysson Paulinelli (PFL); ...devido à euforia que sinto após essa vitória (...), retiro a minha emenda, afirmou José Egreja (PTB) – Ata da 333a. Sessão..., pp. 13717 e 13719.

Vale destacar que Alysson Paulinelli, considerado sintonizado com a UDR, protagonizou a disputa pela presidência da CNA, no período da crise de representação que já foi tratada e, após disputas judiciais e anulação de um pleito eleitoral, tornou-se presidente da CNA em 1988, ao que parece, a partir de uma composição que renovou parcialmente a direção da entidade patronal, já que na segunda eleição encabeçou uma chapa única.

O texto constitucional aprovado em outubro de 1988, em relação às Constituições anteriores, conferiu tratamento diferenciado à reforma agrária, que passou a ser regulada em um capítulo próprio (Capítulo III do Título VII), o que pode ser compreendido como aspecto favorável, em conjunto com a explicitação da função social, a previsão de expropriação (sumária e sem indenização) de áreas com cultivos de psicotrópicos e a obrigatoriedade de revisão de incentivos fiscais e da concessão de terras públicas com áreas superiores a três mil hectares (SILVA, 1997: 73-76).

Os recuos se deram com relação à abrangência (art. 185) e à exigência do pagamento prévio (art. 184) concernentes à desapropriação por interesse social; ao não resgatar o critério do decreto de Costa e Silva de limitar o pagamento das indenizações ao valor declarado para fins de pagamento de ITR, entre outros (SILVA, 1997: 73-76). O setor patronal agrário, em relação ao capítulo relativo à desapropriação para fins de reforma agrária, garantiu a impossibilidade de desapropriação de áreas produtivas e de pequenas e médias propriedades. Restava, agora, à lei ordinária delimitar o que seriam áreas produtivas e improdutivas e qual critério delimitaria as grandes propriedades.

Vejam, a seguir, algumas disputas em torno da regulamentação dos referidos dispositivos constitucionais, bem como os discursos e atuação da CNA no período pós-Constituição de 1988 sobre as questões agrárias.

2.1.2. Disputas sobre a Lei Agrária e a Lei Complementar de 1993: do parlamento ao Judiciário

A lei complementar, prevista da Constituição Federal de 1988, para disciplinar o rito sumário do processo de desapropriação para fins de reforma agrária, foi editada em 06 de julho de 1993 (Lei complementar no. 76), após quase cinco anos da promulgação da referida Constituição. Alguns meses antes, porém, foi aprovada a Lei ordinária nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária.

Entre o período da Constituinte e da aprovação das referidas legislações, conforme Cunha Filho (2007: 75-76), o Supremo Tribunal Federal (STF) “entendeu haver um vácuo legal na regulamentação da política de reforma agrária e decidiu pela não recepção do Decreto-lei nº 554/69¹¹⁶ pela Constituição de 1988”, em razão da incompatibilidade. De acordo com o autor, “em razão deste posicionamento do STF, o Executivo Federal se viu

¹¹⁶ O referido decreto dispunha sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, de acordo com o Ato Institucional no. 9, que retirava a necessidade de indenização prévia, conforme visto no capítulo 1.

impedido de utilizar a desapropriação sanção até o advento da lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93” (CUNHA FILHO, 2007: 76).

Na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada após aprovação em 1º de março de 1990 do Requerimento no. 228, de autoria do senador Leite Chaves, para criação de CPI para apurar os conflitos de terra¹¹⁷, o então Ministro da Agricultura, Iris Rezende, chamado a prestar depoimento, reivindicou a aprovação pelo Congresso da lei complementar, em virtude dos “empecilhos jurídicos colocados às desapropriações, materializados em 89 processos de pedido de imissão de posse de áreas com um total superior a 400.000 hectares, que vem encontrando óbices no Judiciário” (BRASIL, 1990, Seção II, p. 5071).

O Ministro alegou que a reversão do quadro de conflitos poderia ocorrer com a implementação do Plano de Reforma Agrária que reduzia o número de mortes decorrentes de conflitos agrários, trazendo números em relação a isso, após o início de implementação do Plano Nacional da Reforma Agrária em 1986 (BRASIL, 1990, Seção II, p. 5071).

Diante dos documentos e depoimentos apurados ao longo dos trabalhos, a Comissão Parlamentar de Inquérito aprovou recomendações, na sessão de 23 de agosto de 1990¹¹⁸, para que fosse criada uma comissão especial, com a atribuição “de elaborar e encaminhar em caráter de urgência” projetos de lei: um destinado a tornar-se “lei complementar [...], estabelecendo procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária” e outro para adequar o Estatuto da Terra aos dispositivos constitucionais de 1988 (BRASIL, 1990, Seção II, p. 5075).

Entretanto, a aprovação da lei que regulamentava os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (Lei 8629/1993) ocorreu apenas no contexto marcado pelos debates e pressões para o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, de acordo com Oliveira (2002), com pouca participação de setores conservadores. E, após quase seis meses desta, a lei complementar (LC 76/2003) pleiteada para regulamentar o rito sumário das ações de desapropriação para fins de reforma agrária foi promulgada.

De acordo com Cunha Filho (2007: 77), a conjuntura de aprovação das leis diferia daquela em que se processou a ANC e caracterizava-se pela disputa política que visava o consenso, em virtude, especialmente, “da consciência existente então acerca da necessidade de aprovação das leis que permitiriam ao Executivo promover alguma política de reforma agrária e, desta forma, intervir para diminuir os conflitos no campo”. Diferia também, de acordo com o autor, do contexto de elaboração do Estatuto da Terra, na medida em que a tramitação das duas legislações atinentes à reforma agrária no período pós-constituinte “contou com uma ampla participação de diversos setores da sociedade civil, tal como representantes sindicais, patronais, associações populares e organizações não governamentais”.

¹¹⁷ Na segunda reunião de trabalho da referida CPI, realizada em 17 de maio de 1989, que convocou o Ministro da Agricultura e o Diretor-Geral da Polícia Federal, Romeu Tuma a prestarem depoimento, “foi decidida a formalização do pedido de levantamento de conflitos de terras às seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Sociedade Rural Brasileira, Sociedade Nacional da Agricultura - Fetag, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associação Brasileira de Reforma Agrária - Abra, Comissão Pastoral da Terra - CPT, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e Conselho Indigenista Missionário” (BRASIL, 1990, Seção II, p. 5070).

Interessante notar a ausência de pedido de informações para a entidade oficial de representação do patronato rural, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), mas apenas para a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA). A SRB respondeu o pedido, afirmando não possuir esse levantamento.

¹¹⁸ Recomendações aprovadas com uma restrição de voto do Vice-Presidente da CPI, senador Manuseto de Lavor, no sentido de considerar importantes e votar a favor das recomendações aprovadas, com restrições por julgá-las insuficientes, argumentando que “nem de longe esgotam o conjunto de medidas legislativas, Judiciárias, econômicas e sociais que se fazem urgentes para debelar os conflitos fundiários” (BRASIL..., 1990, Seção II, p. 5075).

A UDR, após sair vitoriosa da ANC, conforme Cunha Filho (2007: 77-78), foi perdendo a capacidade de liderança e ficou isolada ao longo do processo de negociação política que teve lugar no parlamento para a aprovação das leis regulamentadoras da reforma agrária.

Bruno (1997: 20) destaca o papel da Frente Agrícola para a Agropecuária Brasileira (Faab), também chamada de “Bloco Ruralista” (atualmente Bancada Ruralista), que correspondia, em 1993, a 28% do conjunto de parlamentares e que consiste no “espaço de representação direta dos grandes proprietários de terra e empresários rurais” no Congresso Nacional. A autora expõe a caracterização da Faab feita por Graziano da Silva (1992) “como um fórum para a elaboração da lei agrícola e como instrumento de consulta permanente para todas as decisões relativas à agricultura” e acrescenta que também consistem em espaço de “vigilância sobre a questão fundiária”, no qual seus assessores “formularam os itens da lei agrícola [...] relativos à questão da função social da propriedade e a definição das categorias de proprietários rurais” (BRUNO, 1997: 20).

A Lei 8629, de 1993, foi fruto da aprovação do Projeto de Lei (PL) 11/1991¹¹⁹, de autoria da deputada Luci Choinacki (PT/SC) e outros quatro, apresentado em 19 de fevereiro de 1991 na Câmara dos Deputados.

Após passar pela Comissão de Constituição e Justiça, sem que tenha recebido emendas, o projeto encontrou obstáculos e ficou paralisado na Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), onde recebeu 28 emendas, uma vez que a referida Comissão era “dominada por parlamentares conservadores da base de sustentação do governo” (CUNHA FILHO, 2007: 79). De acordo com Cunha Filho (2007: 79), “o primeiro parecer do relator do projeto na CAPR foi dado somente em junho de 1992, dois dias após a instalação da então denominada ‘CPI do PC’”.

Cunha Filho (2007: 79) destaca que:

Após o relator do PL nº 11/91 ter apresentado diversas propostas sem que qualquer delas fosse votada na Comissão de Agricultura, os setores progressistas lograram a aprovação de um requerimento de urgência que levou o projeto da Comissão de Agricultura para a pauta do plenário da Câmara¹²⁰.

Após alguns adiamentos da votação em plenário por falta de quórum, a pauta chegou a ser obstruída pelas lideranças de vários partidos que pediam a suspensão da sessão alegando a existência de um acordo para a votação no mesmo dia do projeto de lei agrária e do projeto de lei dos portos, ambos sem a negociação concluída. O presidente da Câmara negou os requerimentos de suspensão e adiamento, justificando que os projetos já tramitavam há muito tempo e que, se fosse necessário, marcaria sessões extraordinárias sábado e domingo para que a votação fosse concluída.

Ante a obstrução chamada por diversas lideranças partidárias, que acarretou a falta de quorum, o presidente da Câmara marcou para a manhã do dia seguinte, dia 26 de julho, sob alguns protestos, sessão extraordinária para concluir a votação dos projetos de lei dos portos e da reforma agrária. A referida sessão logrou quorum, mas chegou a ser suspensa pelo Presidente, após requerimento que expunha a conclusão do acordo quanto à lei dos portos,

¹¹⁹ No Senado também foi apresentado um projeto de lei no mesmo sentido, pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, o PLS no. 13, em 06 de março de 1991. Este restou prejudicado em 02 de setembro de 1992, ante a aprovação do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados.

¹²⁰ O referido requerimento, aprovado em 17 de junho de 1993 pelo Plenário, foi encaminhado pelos deputados Luiz Eduardo, líder do bloco parlamentar; Genebaldo Correia, líder do PMDB; Eden Pedrosa, líder do PDT; Jose Luiz Maia, líder do PDS; Jose Serra, líder do PSDB; Eduardo Jorge, líder do PT; Nelson Marquezelli, líder do PTB; Sidney de Miguel, líder do PV e Eduardo Siqueira Campos, líder do PDC (Cf. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170088>. Acesso em 23.04.2012).

mas a necessidade de mais tempo para o fechamento do acordo em relação à lei da reforma agrária.

Retomada a votação no período da tarde do projeto de lei da reforma agrária, após concluída a votação da lei dos portos, o deputado Ronaldo Caiado, liderança mais proeminente da UDR, manifestou sua discordância com relação ao acordo, afirmando que este teria sido firmado a partir da negociação da aprovação da lei dos portos desejada pelo Governo. Chegou a requerer votação nominal do projeto ou dos substitutivos preferenciais, o que foi rejeitado em Plenário.

Já Fábio Meirelles, liderança patronal sindical da Federação paulista e vice-presidente da CNA, parece ter participado da costura do acordo. Chamado a proferir parecer pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CEIC), declara:

O projeto da reforma agrária é resultado do consenso entre o centro e os extremos ideológicos desta Câmara Federal. Também não posso deixar de reconhecer a justa reação do Deputado Ronaldo Caiado, baseado em princípio doutrinário, porque, ao entender que a Constituinte de 1988, não se referia à reforma agrária em terras produtivas, Sr. Exa. defendeu corajosamente seu ponto de vista.

[...]

O projeto que vamos aprovar hoje não é o ideal, como todos já disseram, mas é o possível, o que permitiu nossos entendimentos e principalmente atendeu aos nossos princípios de servir à Nação brasileira; é uma solução que permitirá harmonizar o campo. Não há mais sentido em a esquerda ou a direita quererem guerrear aqui ou lá fora, porque as idéias se uniram num novo projeto (BRASIL, 1992).

O deputado Fábio Meirelles reconhece como “justa” a reação de Ronaldo Caiado, cuja posição de extrema direita parece refletir o ideal desejado pela classe dominante no campo. Para Meirelles, entretanto, havia a necessidade de negociar essa posição ideal com os setores progressistas, sem que isso signifique diferenças nos princípios que os movem: a defesa absoluta do direito de propriedade.

Fábio Meirelles, em seu parecer, alerta ainda para a possibilidade de reversão do aprovado na estrutura portuária ou na política agrícola, “se amanhã for necessário” e marca sua posição sobre o tema, que é também uma posição histórica da CNA, nos seguintes termos:

a terra não é problema da reforma agrária. Isso foi usado indevidamente ao longo dos anos, como se a terra fosse a solução para os males da agropecuária e da própria economia nacional. É preciso, sim, a profissionalização do setor, a criação de infraestrutura e o Governo fazer a sua parte. É necessário estabelecer programas que tenham início, meio e fim e não um programa que termine no meio de sua execução, e não se alcance o objetivo final.

Argumenta ainda que, apesar de promessas do ex-presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira na segunda candidatura, sobre o estímulo à agropecuária, “de lá para cá, o setor rural foi pisado, tributado, confiscado, e criou-se um confronto desnecessário entre trabalhadores e produtores rurais” (BRASIL, 1992).

Em conclusão, que precede a declaração de seu voto no sentido da aprovação do substitutivo que seria apresentado pelo relator em razão do acordo realizado, afirma:

Tive dificuldades com aqueles que dizem serem de esquerda, assim como com aqueles que se dizem de direita, para comprovar que a agropecuária sempre esteve no centro e nunca aceitou os extremos, porque isso destrói os interesses do povo e da democracia brasileira (BRASIL, 1992).

Ao final, foi aprovada a redação final do relator, Odelmo Leão, e enviado ao Senado Federal, que aprovou o projeto com emendas. De acordo com Cunha Filho (2007: 80), as 22 emendas aprovadas pelo Senado foram apresentadas majoritariamente pelos setores progressistas, o que gerou protestos dos ruralistas.

Entre as principais modificações constantes das emendas do Senado, Cunha Filho (2007: 80) destaca “a maior precisão quanto aos critérios de utilização da terra”; a modificação do “critério do cálculo do grau de eficiência na exploração, passando a utilizar como base a área aproveitável do imóvel rural e não a área utilizada”; o acréscimo da “necessidade de observação do índice de lotação por zona pecuária a ser fixado pelo Poder Executivo”, pois o projeto aprovado pela Câmara “considerava a simples presença de pastagem como suficiente à caracterização da área como produtiva”.

Na discussão e votação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados foram aprovadas 15 e rejeitadas sete delas (CUNHA FILHO, 2007: 81). De acordo com Cunha Filho (2007: 81), embora

grande parte das emendas aprovadas pelo Senado e mantidas pela Câmara tenham sido conquistas dos setores comprometidos com a reforma agrária, o projeto remetido à sanção presidencial apresentava alguns dispositivos que consistiam em claros obstáculos às desapropriações, significando uma verdadeira proteção ao latifúndio improdutivo.

Entre os dispositivos que protegiam o latifúndio (ao obstaculizar a desapropriação) e que foram objeto de veto do Presidente da República, conforme demandado pelas organizações pró-reforma agrária, estavam: o artigo 3º, que condicionava a possibilidade de a União desapropriar imóveis de propriedade dos Estados, Municípios e Distrito Federal bem como os de suas entidades de administração indireta à autorização do Congresso Nacional; o artigo 14, que determinava a permanência do expropriado “na posse do imóvel objeto da desapropriação até o trânsito em julgado da sentença proferida nos autos da ação de desapropriação”; o artigo 15, que proibia a desapropriação para fins de reforma agrária dos imóveis “adquiridos por via judicial, para pagamento de dívida do anterior proprietário devedor, e que esteja sob o domínio temporário do credor”; e o artigo 17, cujo parágrafo único tornava quase impossível a aplicação da previsão de assentamento dos trabalhadores rurais preferencialmente na região por eles habitada, “ao estabelecer uma ordem de prioridade para a desapropriação dos imóveis rurais em todo o território nacional que obedeceria ao grau de utilização de terras (GUT)” (CUNHA FILHO, 2007: 81-82).

O veto do Presidente foi mantido pela Câmara, apesar dos “protestos dos setores ruralistas (CUNHA FILHO, 2007: 83).

Para Oliveira (2002: 170-171) houve pouca participação do que chama organizações conservadoras no debate sobre a lei agrária no período em virtude da descrença dos dirigentes destas sobre a existência de recursos suficientes das “facções sociais não pertencentes à classe produtora (...) para ampliar os espaços políticos da abertura”.

De acordo com o autor, apenas no final do processo de negociação as organizações conservadoras procuraram os deputados, mas “tiveram dificuldade de aumentar seu leque de alianças”, o que coincidiu com uma conjuntura em que os aliados dessas organizações “estavam com as atenções voltadas para a questão do *impeachment*” e em que houve um fracionamento dessas forças em razão da conjuntura em que a opinião pública igualava os governistas aos corruptos e provocou o afastamento de parlamentares do governo, “intensificando o ambiente progressista” (OLIVEIRA, 2002: 170-171).

Entretanto, dois deputados que se destacaram na tramitação do Projeto de Lei Agrária são conhecidos dirigentes patronais: Ronaldo Caiado, presidente da UDR, e Fábio Meirelles, dirigente da CNA e presidente da Faesp.

A ausência do ambiente de pressão e mobilização dos setores conservadores e progressistas que havia na Constituinte e da busca de um acordo mínimo foi motivo de observação pelo deputado Roberto Rollemberg (PMDB – SP) na sessão que aprovou a lei da reforma agrária, nos seguintes termos:

Sr. Presidente, quem poderia imaginar que votaríamos o projeto de regulamentação da reforma agrária com as galerias vazias, sem que houvesse pessoas pressionando firmemente os Deputados para que assumissem posições radicais?

Quando essas pressões não existem, é porque os homens conseguem trazer o equilíbrio no momento e no lugar devidos (BRASIL, 1992).

Essa ausência das bases das organizações nas galerias não significava a inexistência de pressões, em especial, para a aprovação da lei da reforma agrária, visto que o governo respondia aos reclamos da opinião pública quanto à não realização da política de reforma agrária culpabilizando o Congresso Nacional, que ainda não havia aprovado a lei necessária. Nesse sentido, a fala do mesmo deputado deixa transparecer essa pressão sobre os deputados que os levaria a aprovar a lei, mesmo que implicasse ter que passar por cima de alguns princípios. Declara:

Muitos de nós tivemos de passar por cima de princípios que jamais pensaríamos em renunciar. Mas o fizemos em benefício do consenso. A extrema direita, a esquerda e o centro abriram mão de convicções ideológicas para criar uma lei, tirando do Congresso a culpa pela não-realização da reforma agrária (BRASIL, 1992).

Como veremos a seguir, atendendo reivindicação da CNA e de outras entidades patronais no campo, aproximadamente sete anos após, foi alterada a referida Lei, através de Medida Provisória 2.027-38, em 2000, para impedir a vistoria para fins de desapropriação de terras justamente em áreas de conflito, ou seja, que tivesse sido objeto de ocupação, na contramão das propostas do Estatuto da Terra de 1964, que priorizava justamente essas áreas.

Além do que, mais de dez anos após a vigência da Lei Agrária, a CNA questionaria judicialmente os dispositivos que estabelecem os critérios de aferição da improdutividade, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), conforme veremos adiante.

A Lei complementar 76/1993 decorreu da aprovação do projeto de lei complementar (PLP) no. 71/89, proposto na Câmara dos Deputados em março de 1989 pelo Deputado Amaury Muller (PDT/RS), para tratar do rito sumário da desapropriação para reforma agrária, arquivado em fevereiro de 1991 e desarquivado em março de 1991 (CUNHA FILHO, 2007: 76).

Em 30 de junho de 1992, diversas lideranças partidárias solicitaram urgência para o referido PLP, o que foi acatado pelo Plenário. Essa movimentação denota a existência de acordo entre lideranças também para aprovar a lei que trataria do rito da desapropriação para reforma agrária. No mesmo dia de aprovação do requerimento, o projeto de lei complementar foi discutido e votado, tendo sido aprovado o substitutivo do relator, José Thomaz Nono (PFL/AL)¹²¹.

Entretanto, a aprovação no Senado levou aproximadamente nove meses e apresentou substitutivo, cujos pontos mais relevantes, de acordo com Cunha Filho (2007: 84), em relação ao projeto aprovado pela Câmara, foram: a exclusão da definição prévia de áreas prioritárias para a desapropriação de imóveis; a retirada da autorização expressa para o ingresso do órgão expropriante no imóvel após a publicação do Decreto, que poderia apenas “postular em juízo

¹²¹ In: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233659>. Acesso em: 25.04.2012.

a autorização para fazer a vistoria”; a supressão da disposição que permitia uma renovação do Decreto revogado ou cujo prazo de dois anos para ajuizamento da ação judicial tivesse decorrido, bem como da determinação expressa de suspensão do prazo “caso houvesse medida judicial impeditiva do ajuizamento ou da tramitação da ação de desapropriação”; a alteração nos valores de condenação que sujeitavam a sentença à apreciação obrigatória pelo Tribunal superior, de “quantia igual ou superior a duas vezes” para “quantia superior a cinquenta por cento do valor ofertado na inicial”.

Após alguns adiamentos pela Câmara da discussão em segundo turno do substitutivo do Senado para permitir que fossem negociadas as alterações entre os líderes para votação, foi aprovado o substitutivo do Senado em 01 de junho de 1993, com pequenas supressões: uma reivindicada pelos setores conservadores para excluir a obrigatoriedade de indicação de assistente técnico na petição inicial do expropriante, e a segunda, proposta pelos progressistas, para retirar do valor da indenização a ser paga em dinheiro o das pastagens naturais tratadas (CUNHA FILHO, 2007: 85).

Houve ainda uma proposta conservadora não acatada que visava “ampliar a abrangência da contestação na ação de desapropriação” (CUNHA FILHO, 2007: 85). A lei complementar foi sancionada sem vetos.

Com relação à lei complementar que regulamentava o rito sumário do procedimento judicial para a tramitação das ações de desapropriação para fins de reforma agrária, de acordo com Medeiros (1993 [*on line*], alguns entraves permaneceram

na medida em que há alguns pontos controversos, passíveis de discussões judiciais. O mais significativo deles diz respeito à tensão existente entre os requisitos para cumprimento da função social e a definição de que terras produtivas não podem ser desapropriadas. Além disso, como bem apontou Guedes Pinto, ao contrário das desapropriações por utilidade pública, onde o proprietário só tem condições de discutir na justiça o valor fixado para ressarcimento, no caso das terras para fins de reforma agrária, o proprietário pode levar à justiça o julgamento do mérito.

Os dispositivos da Lei Agrária de 1993 que estabeleceram o Grau de Utilização da Terra (GUT) como um dos critérios de aferição da (im)produtividade do imóvel para a promoção da desapropriação para fins de reforma agrária foram objeto de questionamento em face da Constituição de 1988, através da propositura de uma ADI, cerca de 14 anos após a vigência dos referidos dispositivos: a ADI no. 3865, protocolada em 02 de março de 2007, patrocinada pelo ministro aposentado do STF, Ilmar Galvão.

Na ADI, o advogado da CNA questiona a constitucionalidade dos arts. 6º e 9º e parágrafos da Lei Agrária. O artigo 6º conceitua a propriedade produtiva e o artigo 9º define o racional e adequado aproveitamento do solo como aqueles que atingem os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração estabelecidos na mesma lei.

Portanto, a ADI se dirigiu ao questionamento dos dispositivos sobre os critérios da função social e a aferição da improdutividade. O objetivo da ação foi (e é, pois ainda não havia julgamento final até o encerramento desta tese) alterar as definições legais de “propriedade produtiva” e de “adequado aproveitamento do solo”.

Para rejeitar a constitucionalidade de definições legais centrais para a caracterização de propriedades improdutivas e de descumprimento da função social da propriedade, o advogado da CNA apresentou uma interpretação de normas constitucionais que reforçava a sua tese central: a Constituição de 1988 não recepcionou os requisitos de extensão do imóvel para a desapropriação-sanção e de empresa rural oriundos do Estatuto da Terra para os imóveis excluídos, que teriam sido substituídos pelo critério do cumprimento da função social.

O advogado atribuiu a inconstitucionalidade dos dispositivos legais a uma confusão do legislador na sua redação, que teria misturado os critérios grau de utilização da terra (GUT) e eficiência em sua exploração (GEE) ao prever a aplicação conjugada desses critérios para definir propriedade produtiva e caracterizar o cumprimento da função social.

Em síntese, de acordo com a argumentação do advogado, houve violação do art. 185, II, que impede a desapropriação de imóveis produtivos pelo artigo 6º da Lei no. 8.629/93, quando define “propriedade produtiva como a que atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração segundo índices fixados pelo INCRA”, pois o dispositivo constitucional teria se limitado “a exigir a observância do segundo requisito (produção)”.

Já o § 1º do artigo 9º “ao incluir na definição de aproveitamento racional e adequado do imóvel rural o requisito de eficiência na exploração, por sua vez, afrontou o inciso I do art. 186 da Constituição, que se satisfaz, para tanto, com a utilização do imóvel no grau estipulado por lei” (p. 7, grifos no original).

A partir do pressuposto de que basta a eficiência na exploração para caracterizar um imóvel como produtivo e de que é suficiente a utilização da terra em níveis adequados para configurar o atendimento de sua função social, o advogado construiu a tese da inconstitucionalidade de partes da redação de artigos da lei agrária, visando alterar a definição de propriedade produtiva e de função social da propriedade.

O art. 185, no inciso II, foi uma conquista patronal que limitou a desapropriação de imóveis produtivos, mas não apresentou nenhuma definição sobre como seria caracterizada a produtividade, o que foi objeto da lei agrária, mas na retórica jurídica patronal, o dispositivo constitucional só exigiria a produção e seria violado pela lei que estabelece, além do grau de eficiência na exploração, para aferir a produção, a necessidade de uso de determinado percentual da propriedade (o que é medido pelo GUT).

Parece que o advogado associa o GUT à proibição de desapropriação de imóveis por sua extensão (permitida pelo Estatuto da Terra e restrita pela Constituição de 1988 às propriedades improdutivas). Mas não há relação entre a limitação do tamanho da propriedade rural (de fato, não mais existente) e o estabelecimento de critérios concomitantes de proporção da área usada e quantidade da produção alcançada para mensurar a produtividade de um imóvel rural.

Por outro lado, a Constituição de 1988, estabeleceu critérios simultâneos a serem observados para o cumprimento da função da propriedade, entre os quais o “aproveitamento racional e adequado do imóvel rural” (art. 186, I, CF/1988), o que na interpretação do advogado patronal seria satisfeito apenas com o percentual da área de terra utilizada e violado com a inclusão da necessidade de eficiência na exploração.

A medida cautelar requerida pelo advogado visava suspender a vigência das seguintes expressões:

- a) no texto do art. 6º da Lei no. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, das expressões: “*explorada econômica e racionalmente*”, “*simultaneamente*” e “*utilização da terra*”; e,
- b) no texto do § 1º do artigo 9º do mesmo diploma legal, da expressão: “*e de eficiência na exploração*”, presentes que se encontram, à evidência, como demonstrado, os requisitos autorizadores da medida (Inicial, p. 8, grifos no original).

E, ao final, pede que seja julgada a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões indicadas, ficando o texto dos artigos reduzido ao seguinte:

- Art. 6º - *Considera-se propriedade produtiva aquela que atinge graus de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.*

- Art. 9º - (...)

§ 1º - *Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra especificados nos §§ 1º a 7º do artigo 6º desta lei.*

(Inicial, p. 8-9, grifos no original)

A mudança na redação dos referidos dispositivos significaria a exclusão da concomitância dos critérios para a aferição da (im)produtividade do imóvel, qual seja, o grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência econômica (GEE), o que teria como consequência a impossibilidade de encontrar imóveis suscetíveis a desapropriação para fins de reforma agrária.

Nas informações enviadas pela Presidência da República¹²², o consultor da União Cleso Fonseca destaca, inicialmente, que a constitucionalidade dos incisos I e II do art. 6º da Lei em questão já havia sido declarada pelo STF em diversos processos e arrola algumas ementas de julgados como exemplo. Após, ressalta a ausência de impugnação a todo o complexo normativo no qual se insere o dispositivo atacado, em afronta à jurisprudência já firmada no STF, e que a redução do texto da lei proposta resultava numa disciplina contrária à vontade do legislador.

Ele citava ainda precedentes do STF no sentido do não conhecimento de ADIs, sendo uma (no. 2.133) de relatoria do próprio Ministro Ilmar Galvão. Argumentava que a exclusão das expressões tem como consequência um novo conceito de propriedade produtiva, contrária à “*positivada pelo legislador e amplamente aplicada não só pelo Poder Executivo, mas pelo próprio Supremo Tribunal Federal ao longo dos anos de vigência da Lei n 8.629, de 1993*” (fls. 110, grifos no original), o mesmo ocorrendo com a declaração de inconstitucionalidade de parte do § 1º do artigo 9º, que significaria que o aproveitamento racional e adequado ocorreria somente ao se atingir o grau de utilização da terra. Citava emendas de julgados do STF no sentido do descabimento de produção de nova norma por via de ação direta de inconstitucionalidade e a incorreção da interpretação deduzida dos artigos 184, 185 e 186 de que haveria uma cisão entre os conceitos de propriedade produtiva e propriedade que cumpre a função social. E afirmava a necessidade de que a propriedade produtiva cumpra a sua função social, de acordo com a interpretação sistemática da Constituição Federal. A defesa da Advocacia-Geral da União sustenta as mesmas teses apresentadas na informação da Presidência da República.

O advogado da CNA apresenta manifestação em 18 de junho de 2007, na qual caracteriza de inexata e “leviana” a assertiva de que acórdãos precedentes do STF teriam declarado a constitucionalidade da definição de propriedade produtiva e ainda afirma “surpresa diante de tão flagrante deturpação do sentido de acórdãos”, entendendo que o que se declarou constitucional foi apenas a expressão final “*segundo os índices fixados pelo órgão federal competente*” (fls. 276-277).

E o que se buscava na ADIn, a inconstitucionalidade de parte do artigo que define a propriedade produtiva como a que cumpre a função social e atinge os dois graus (GUT e GEE) não teria sido ainda apreciada pelo STF.

Nessa ação houve ainda dois pedidos de ingresso na ADI como *amicus curiae* para refutar as alegações da CNA: um por parte do Inbra, protocolado em 09 de abril de 2007 e

¹²² Em 06 de março de 2007, o relator do processo, Min. Adotou o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9868/99, tendo em vista a relevância da matéria (publ. Dj em 13.03.2007). Em 21 de março de 2007 o processo foi recebido pelo STF com as informações da Presidência da República, mesma data em que foi certificado o decurso de prazo para que o Congresso Nacional prestasse as informações solicitadas.

deferido pelo juízo em 11 de abril do mesmo ano; e outro de autoria da Associação dos Juizes pela Democracia, em 28 de abril de 2011, sem apreciação pelo relator (até 13 de março de 2012).

As alterações na redação da Lei propostas pela CNA para, em tese, se adequar aos dispositivos constitucionais foram nesse sentido, para excluir o GUT da aferição da produtividade dos imóveis e o GEE da caracterização de uso racional e adequado do imóvel.

Mas é a exclusão do GUT para a classificação de propriedades como improdutivas que traria o maior obstáculo para as desapropriações do Incra, tendo em vista que os índices de produtividade usados possuem uma defasagem histórica de mais de 30 anos, o que implica na dificuldade de desapropriar terras, mesmos semi-abandonadas e sem técnicas incorporadas. A reforma agrária seria enfim enterrada, como defendem as entidades patronais.

2.1.3. Disputas sobre alterações nas leis regulamentadoras da reforma agrária: entre a desobstrução e o bloqueio das desapropriações para fins de reforma agrária

Vimos, durante a tramitação da Lei Agrária de 1993, o alerta de Fábio Meirelles sobre a possibilidade de mudanças futuras nas leis aprovadas, que haviam sido produto de acordo (e disputa) entre setores diversos em virtude da ausência de legislação que permitisse a execução da política de reforma agrária.

Nos anos posteriores, foram efetuadas algumas importantes alterações legislativas, num contexto marcado, entre outros fatores, por novas reações dos setores patronais aos movimentos organizados de trabalhadores rurais sem terra, em especial, ao MST com sua principal tática política de ocupação de terras improdutivas.

A partir de 1995 a violência no campo voltou a ganhar destaque nacional, em especial em razão dos Massacres de Eldorado dos Carajás (1996) e de Corumbiara (1995). O acirramento da violência no campo coincide com o surgimento de

uma enorme massa de desempregados no campo e de pequenos produtores falidos que, junto a um outro contingente de desempregados de origem urbana, engrossou a fileira dos movimentos de luta pela terra, entre os quais o de maior destaque é o MST (CUNHA FILHO, 2007: 128).

Nesse contexto, marcado “pela morosidade dos procedimentos expropriatórios – o que fazia aumentar a pressão política dos movimentos sociais e os conflitos no campo – e pelo alto valor das indenizações pagas” (CUNHA FILHO, 2007: 119), tramitava um projeto de lei complementar que visava alterar as regras sobre o rito sumário nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária, com o objetivo de acelerar o processo, que foi aprovado e transformou-se na Lei Complementar no. 88/1996, uma das primeiras mudanças legais relacionadas à legislação agrária, que alterou alguns dispositivos da Lei Complementar nº 76/93.

Conforme Cunha Filho (2007: 119), entre as principais modificações, consta a obrigatoriedade do “INCRA a lançar os TDAs referentes à terra nua e depositar os valores referentes às benfeitorias antes do ajuizamento da inicial da desapropriação” (cf. incisos V e VI no artigo 5º da LC nº 76/93); a determinação para que a imissão do INCRA na posse fosse concedida imediatamente ou em, no máximo, 48 horas após o ajuizamento da ação expropriatória (cf. nova redação do art. 6º); e a permissão “para a realização de audiência de conciliação logo após a citação do réu” (cf. parágrafos inseridos no art. 6º).

A Bancada Ruralista votou de forma favorável às alterações que permitiram a aceleração da desapropriação “em troca da medida provisória que proibiu a desapropriação de terras ocupadas (FSP, 15/08/96)”, conforme Medeiros (2002: 63).

Entre as medidas adotadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) ainda na esteira da repercussão nacional e internacional do Massacre de Eldorado dos Carajás

esteve a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, retirando a reforma agrária do âmbito do Ministério da Agricultura, com a nomeação para a chefia do novo Ministério de Raul Jungmann, que tinha algum diálogo com os movimentos de trabalhadores rurais (FERREIRA *et alli*, 2009: 185).

Conforme o transcurso do tempo e a diminuição do espaço midiático para os massacres e o retorno de notícias que buscavam desqualificar os movimentos camponeses, o diálogo entre estes e o governo esvaiu-se e a relação com o MST restou praticamente rompida até a Marcha para Brasília, realizada pelo MST em abril de 1997, que mobilizou cerca de 100 mil pessoas e obrigou o governo a retomar o diálogo, recuando em relação ao discurso inicial de que não receberia o MST para negociar (FERREIRA *et alli*, 2009: 185-186).

Entretanto, após nomear, supostamente para favorecer as negociações, Milton Seligman como presidente do Incra, e dez dias após a posse deste (em 2 de junho), conforme Ferreira *et alli* (2009: 187-188), houve o anúncio da Medida Provisória (MP) no 1.577 e do Decreto no 2.550, de 11 de junho de 1997, pelo governo.

A Medida Provisória impedia a vistoria de imóveis que estivessem ocupados - alterou a redação de alguns artigos da Lei nº 8.629/1993 (Lei Agrária). Entre as principais alterações, destacamos as que autorizam o órgão federal competente “a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante comunicação escrita ao proprietário, preposto ou representante”¹²³ (art. 2º, § 2º) ou comunicação por edital, em caso de “ausência do proprietário, do preposto ou do representante” (art. 2º, § 3º), desconsiderando-se “qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação” da vistoria (art. 2º, § 4º).

O artigo 6º da Lei Agrária caracteriza as propriedades produtivas e, portanto, não passíveis de desapropriação, e determina que o cálculo do grau de utilização da terra deve considerar a área efetivamente utilizada em relação à área aproveitável do imóvel. A redação de dispositivo deste artigo (inciso V do § 3º) foi alterada no sentido de acrescentar restrições relativas ao que seria a área efetivamente utilizada, pois se antes bastava que as áreas estivessem “sob processos técnicos de formação e recuperação de pastagens”, com a nova redação, essas áreas deveriam também estar “tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica”¹²⁴.

Outra modificação introduzida pela Medida Provisória foi no sentido de flexibilizar os impedimentos da Lei Agrária para desapropriação para fins de reforma agrária, pois se antes bastava, para obstar a desapropriação, o registro do projeto técnico “no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social (IV)”, passou-se a exigir que o projeto tivesse “sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação” da vistoria¹²⁵, dificultando as fraudes dos proprietários, que poderiam após a vistoria registrar projeto em órgão competente e, assim, impedir o decreto presidencial para desapropriação.

Por um lado, através das alterações da MP, o governo visava tornar mais fácil a desapropriação de terras, removendo obstáculos da Lei Agrária, tal como o impedimento de decretar como de interesse social ante um registro de projeto técnico em execução pelo proprietário (mesmo após a vistoria). Por outro, o governo atendeu às reivindicações dos proprietários e da CNA, buscando minar a tática de ocupação de terras pelos movimentos para a conquista de assentamentos, ao impedir as vistorias de áreas ocupadas, através do Decreto no 2.550, de 11 de junho de 1997. Embora este tenha possibilitado a indicação formal de áreas

¹²³ Dispositivo que teve a execução suspensa pela Resolução do Senado Federal nº 4, de 2007.

¹²⁴ Esta exigência foi reinserida por Medidas Provisórias posteriores, como a de no. 2183-56, de 24 de agosto de 2001, validada.

¹²⁵ Essa alteração se manteve com a Medida Provisória 2138-56/2001.

para vistoria pelas “entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores” (art. 1º) e prazo para vistoria nesse caso (art. 2º), com a comunicação de entidades dos trabalhadores e do patronato rural, às quais era facultada a indicação de assistente técnico para acompanhar a vistoria (art. 3º), impediu a vistoria para fins de reforma agrária do “imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho [...], enquanto não cessada a ocupação” (art. 4º).

O Ministro de Política Fundiária do governo FHC faz coro com o discurso da classe patronal, que é veiculado também pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), ao justificar obstáculos à vistoria de imóveis ocupados, atribuindo os conflitos agrários à ação política dos movimentos de luta pela terra.

De acordo com Leal (2002: 108-109), os esforços da classe patronal para limitar a possibilidade de desapropriação de imóveis que haviam sido ocupados pelos movimentos sociais são antigos e datam de 1996, quando “a Assessoria Parlamentar da CNA sugeriu ao deputado Jaime Martins (PFL-MG) um projeto de lei que estabelecesse interdição à vistoria de propriedades invadidas pelo prazo mínimo de um ano após a ocorrência da ocupação”.

A elaboração desse projeto de lei, de acordo com Leal (2002: 108), pela Bancada Ruralista, com o apoio da CNA, SRB, OCB e ABCZ, compunha a tentativa do patronato de enfraquecimento do MST e da estratégia de ocupações de terras e sua aprovação foi um dos itens reivindicados no documento “Lei, ordem e paz no campo”, subscrito por outras entidades e entregue em março de 1997 à presidência da República, ao Ministério da Justiça e ao Ministério de Política Fundiária. Na medida em que também interessava ao governo o enfraquecimento dos movimentos sociais, foi editada uma Medida Provisória tornando mais difícil a desapropriação de terras ocupadas.

Outro mecanismo proposto ao presidente FHC, em carta de 11 de julho de 1996, pela CNA, junto com a SRB e a OCB, visando retirar o poder dos movimentos de luta pela terra foi “o cadastro nacional de pretendentes à reforma agrária” para a escolha das famílias a serem assentadas (LEAL, 2002: 110); política que foi igualmente adotada pelo governo federal.

A proibição imposta pelo Decreto de 2.250/1997 de vistorias em imóveis durante ocupações coletivas não foi suficiente para o deputado ruralista Moacir Micheletto, que apresentou Indicativo ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária para alterar a redação do artigo 4º do referido Decreto a fim de impedir a vistoria pelo prazo de cinco anos após cessada a ocupação do imóvel; reivindicação “incluída na pauta de reivindicações da Mobilização Acordo Rural, da qual a CNA participou juntamente com a UDR, a SRB e o MNP em 1999” (LEAL, 2002: 109). Conforme Leal (2002: 109), em apoio a esse indicativo, “a presidência da CNA e seus Departamentos Jurídicos e de Relações Parlamentares participaram de negociações com representantes do Incra e da Casa Civil da Presidência da República” (LEAL, 2002: 109).

As reivindicações da CNA e de outras entidades patronais foram parcialmente atendidas com a edição da Medida Provisória no. 2.027-38¹²⁶, de 04 de maio de 2000, que, entre outras alterações, introduziu diversos parágrafos ao artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (que dispõe sobre a Lei Agrária), que proibiram a vistoria de imóveis rurais “objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo” pelo prazo de “dois anos seguintes à desocupação do imóvel” (§ 6º), computado em dobro na hipótese de reincidência (§ 7º), além de impedir que o repasse de recurso público a qualquer organização que “auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo” (§ 8º).

¹²⁶ Tal medida foi reeditada sucessivamente por Medidas provisórias até a de no. 2.109-53/2001, que foi revogada e reeditada pela Medida Provisória no. 2.183-54, de 28 de junho de 2001 (reeditada posteriormente pelas Medidas Provisórias 2.183-55/2001; 2.183-56/2001; e 2.183-56/2001).

Após sucessivas reedições de Medidas Provisórias que mantiveram essa redação, a MP 2.183-56/2001, atualmente em vigor, alterou novamente a redação dos §§ 6º e 7º do art. 2º da Lei Agrária, no sentido de ampliar as restrições impostas à realização da política de reforma agrária, ao impedir também a avaliação e a desapropriação dos imóveis que fossem objeto de ocupação, além de prever a exclusão de beneficiários ou pretensos beneficiários da reforma agrária identificados como participantes de conflito fundiário¹²⁷.

Essas proibições, que permanecem na Medida Provisória em vigor (no. 2.138-56, de 24 de agosto de 2001), foram objeto de disputas judiciais que envolveram, de um lado, proprietários de terras buscando afastar desapropriações, e, de outro, o Incra, argumentando a limitação da MP a ocupações que afetassem a produtividade do imóvel.

Além disso, foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2213) proposta, em 26 de maio de 2000, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e, posteriormente, subscrita pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) ao Supremo Tribunal Federal (STF). O julgamento liminar da ADI 2213 foi noticiado pelo assessor da CNA, Anaximandro Doudement Almeida, sob o título “Acórdão do STF diz que invasão de terra é crime” (GLEBA, mai. 2004: 9), levando a crer que se tratava de julgamento final e definitivo. No acórdão declarava-se inexistir inconstitucionalidade formal, o que significa que, em princípio, só foi apreciada a possibilidade de regulação da matéria através de Medida Provisória, isto é, se a edição desta havia cumprido os requisitos constitucionais de urgência e relevância. Na fundamentação da ementa, entretanto, o STF de fato parece adiantar seu posicionamento em relação ao mérito (conteúdo), ao afastar, mesmo no julgamento da liminar, a inconstitucionalidade em relação ao conteúdo da matéria.

A decisão afirma a ilicitude do esbulho possessório mesmo sobre “propriedades alegadamente improdutivas” e parece reunir os principais argumentos que a CNA, os grandes proprietários rurais e associações de defesa da propriedade como direito absoluto construíram ao longo do tempo em oposição à reforma agrária: ilegalidade e ilegitimidade da ação dos movimentos sociais; uso “arbitrário da força” para “constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária”; esbulho possessório como “ilícito civil” e “ato criminoso” (ADI 2.214-MC/DF, 2000: fls. 624). O assessor da CNA sintetiza assim suas conclusões sobre os atos considerados ilegais dos movimentos: “enfraquecem o Governo, causam enormes prejuízos ao setor privado, desestimulam investimentos na economia brasileira e ferem o estado democrático de direito”, conclusões que estariam postas nos resultados da pesquisa do Instituto Vox Populi¹²⁸, divulgados no final de 2003 pela CNA (GLEBA, mai. 2004: 9). Ao tomar esse argumento como verdade, apresenta a necessidade de “que o Governo coíba a prática das invasões, promovendo a aplicação integral da MP 2.183/01” e, ainda, numa argumentação típica do pensamento moderno-colonial, ressalta que: “As nações civilizadas se caracterizam pelo respeito às leis e a sua aplicação contra atos ilícitos” (GLEBA, maio de 2004: 9). O Brasil, portanto, para se tornar uma nação civilizada, de acordo com o pressuposto dessa concepção, deveria possuir um Governo que punisse as “invasões”.

Percebemos, dessa forma, uma manifestação do pensamento fundado sob o paradigma da modernidade-colonialidade (ESCOBAR, 2005; GROSFOGUEL, 2008) que mitifica a lei como fundada em uma abstração e universalidade ocidental reinante no mundo moderno e civilizado, ao qual a classe dominante brasileira aspira, na medida em que possa ser usada para punir ou coibir a ação de seus adversários.

O Supremo Tribunal Federal (STF), embora tenha, no julgamento da medida cautelar (liminar), declarado constitucionais os dispositivos da referida Medida Provisória (ADI

¹²⁷ Cf. art. 2º: § 6º e § 7º, da Lei Agrária.

¹²⁸ Veremos o uso dessa pesquisa pela CNA adiante.

2.213), em casos concretos submetidos ao seu julgamento entendeu que a proibição referida à vistoria, avaliação e desapropriação ocorreria apenas se a ocupação fosse anterior à vistoria e caso a ocupação pudesse alterar a classificação da área de produtiva para improdutiva (MS nº 24.136-5/DF).

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), apesar de ser inferior ao STF na hierarquia do Judiciário, por se destinar à interpretação de leis ordinárias, a partir de provocações de proprietários de terras, em oposição a esse entendimento do Supremo, voltou a aplicar a proibição, suspendendo procedimentos administrativos de desapropriação em curso, independente do momento em que a ocupação fosse identificada, em especial a partir da edição, em 25 de junho de 2008, da Súmula 354, que apresentou o seguinte enunciado “A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária” (DJ 08.09.2008).

A CNA agiu, em conjunto com outras organizações representativas de setores patronais no campo e com parlamentares da Bancada Ruralista, para pressionar o Executivo federal em momentos de ascensão de lutas pela reforma agrária no Brasil, com intensificação das ocupações de terra, e logrou uma legislação que visava minar essa tática de luta e enterrar a reforma agrária.

A partir dessa conquista, passaram a cobrar a aplicação dos dispositivos chamados de “anti-invasão”, que consideravam não terem produzido “todos os seus efeitos”, o que seria demonstrado pela continuidade e até aumento de ocupações, por exemplo, no ano de 2007 (GLEBA, nov/dez. 2007: 11).

O discurso político-jurídico da CNA passa a identificar o “conflito” agrário com a ausência de cumprimento das leis (supondo-se seu caráter neutro) e das decisões judiciais de reintegração de posse (GLEBA, nov/dez. 2007: 11). Esse conflito agravava-se na medida em que as táticas de ocupação começavam a atingir não apenas “produtores rurais”, mas também “empresas do agronegócio e de outros setores da economia, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e as empresas de celulose” (GLEBA, nov/dez. 2007: 11).

O PT, na época em que foi editada a norma que criava obstáculos para as desapropriações e seguimento das ocupações como forma de luta pela terra, acionou o Poder Judiciário para questionar essa legislação, mas não obteve êxito. Embora minoritários e oposição, a presença de parlamentares que apóiam os trabalhadores e as lutas pela reforma agrária também possibilita tentativas de alterações legislativas que coíbam ações repressivas ao movimento. Esse foi o caso, por exemplo, do Projeto de Lei (PL) nº 490, de 1995, proposto pelo deputado Domingos Dutra (PT-MA), que propunha nova redação aos artigos 924 e 928¹²⁹ do Código de Processo Civil de 1973, no sentido de impedir a concessão de liminares de reintegração de posse nas ações “que envolvam litígios coletivos pela posse urbana ou rural” e de determinar a prévia realização de “audiência de Justificação Prévia da Posse, garantindo ao réu o direito a ampla defesa”, eliminando-se a possibilidade de concessão de liminar possessórias sem a oitiva do réu¹³⁰.

¹²⁹ De acordo com o art. 924 do CPC, em relação a ações possessórias, o único requisito para que essas ações sejam regidas pelas normas do procedimento especial (mais célere, que permite a concessão de medida liminar independente de ouvir a outra parte) é a propositura da ação “dentro de ano e dia da turbação ou do esbulho”. O artigo 928 determina que: “Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada”. Baseado nesses dispositivos, os proprietários de terras objeto de ocupação pelos movimentos de trabalhadores rurais costumam ingressar no Judiciário e obter do juiz facilmente a medida liminar para reintegração na posse, com auxílio de força policial, o que tem como consequência inúmeras violências contra as famílias que pertencem aos movimentos.

¹³⁰ O projeto citado não havia sido objeto de votação pela Câmara dos Deputados, ao menos até 27 de abril de 2012, cf. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15516>. Acesso em

O vice-presidente da CNA, Fábio Meireles, em declaração para a Folha de São Paulo em 25 de abril de 1996, alegou que a aprovação do projeto de lei que visava limitar a concessão de liminares de reintegração de posse de propriedades ocupadas “levaria insegurança ao campo e, portanto, traria perigo de diminuição da produção agrícola, pois os produtores deixariam de investir com medo de invasão e desapropriação” (LEAL, 2002: 102). Isto porque as ações judiciais com pedidos de liminares de reintegração de posse são os principais instrumentos jurídicos utilizados pelos proprietários de terras para combater as ocupações de terras realizadas pelos movimentos populares.

Na contramão da proposta legislativa que buscava limitar as possibilidades de concessão de liminares para a reintegração de posse em caso de conflitos coletivos, a CNA “ameaçou recomendar aos fazendeiros que usassem a força para impedir a invasão de suas propriedades” (LAMARÃO e PINTO, 2010: *on line*).

Isso demonstra que a disputa no legislativo envolve também reações às tentativas de legislações que possam limitar as possibilidades de ação patronal na defesa da propriedade da terra.

A argumentação da CNA nessa disputa mobiliza o discurso do medo, da insegurança, do perigo à economia, ao lado do discurso do outro, do ilegal, ilícito e arbitrário (no caso o MST), como o “inimigo” ou o não-humano (e, portanto, desprovido de direitos, exterminável); discurso que não é apenas do patronato, mas que é incorporado por diversos agentes do sistema judicial, conforme Vieira (2012) detectou ao analisar o enquadramento de lideranças do MST na Lei de Segurança Nacional, no estado do Rio Grande do Sul. A autora sintetiza a percepção dos operadores do direito que corroboraram com a criminalização do MST: ao pressuporem “que não há outro modelo agrário viável que não seja o dado pelo agronegócio”, eles transformam o MST em “arauto do atraso, em um movimento do anacronismo” (VIEIRA, 2012: 84).

2.1.4. As ações da CNA contra ocupações de terras e reforma agrária

Além do acompanhamento e cobrança da aplicação da legislação restritiva à desapropriação de áreas objeto de ocupações, a CNA apresentou em sua revista um quadro demonstrativo do seu leque de ações contra o que considera “ameaças de invasões”, cujo conteúdo reproduzimos abaixo:

Principais Ações da CNA Contra as Ameaças de Invasões	
1	Ações políticas junto ao Congresso Nacional e órgãos públicos.
2	Acompanhamento das audiências da CPMI da Terra, para diagnóstico da estrutura fundiária brasileira.
3	Ajuizamento de ações contra entidades e órgãos federais quando a classe produtora é prejudicada.
4	Investimentos em informação e formação de produtores e profissionais que atuam na área rural, em defesa do direito de propriedade e da livre iniciativa, por meio do Programa Terra Legal ¹³¹ .
5	Ação conjunta com Federações e Sindicatos, via profissionais qualificados, de medidas preventivas, administrativas e/ou judiciais, contrapondo vistorias, desapropriações, avaliações e invasões. Monitoramento de vistorias; ações possessórias (manutenção e reintegração de posse);

27.04.2012. Outro projeto de lei com objetivo semelhante foi apresentado em 1999. Trata-se do PL 2267/99 de autoria dos deputados Maria do Carmo Lara e Nilmário Miranda (PT/MG), que determinava a suspensão do processo cujo cumprimento da liminar pudesse colocar em risco a integridade física das pessoas. Na última consulta realizada, verificamos o arquivamento do projeto, em razão da mudança da legislatura, sem que houvesse requerimento para o desarquivamento, cf. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17877>. Acesso em 27.04.2012.

¹³¹ Programa do Governo Federal para regularização fundiária na Amazônia Legal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA).

	medidas criminais de perdas e danos contra invasores (esbulho, dano, formação de quadrilha); e ações por crime de responsabilidade e de perdas e danos contra agentes e órgãos públicos.
6	Constituição de Comissões Estaduais de Assuntos Fundiários, coordenadas pela Comissão Nacional, para discussão e deliberação dos assuntos agrários.
7	Comunicação para formação da opinião pública.

Fonte: CNA/ Informativo técnico Revista Gleba (maio de 2004: 9)

Já vimos as disputas políticas no Congresso, que envolveram tanto a aprovação da lei agrária, quando posteriores modificações no sentido de coibir a ação dos movimentos de luta pela terra. A CNA conta, para tanto, com uma assessoria parlamentar, que acompanha o Congresso Nacional e faz o *lobby* da entidade patronal. Também possui alguns de seus quadros políticos dentro do parlamento brasileiro, na articulação da chamada Bancada Ruralista.

Dentro do Congresso, o leque de ações também é amplo: vai desde o monitoramento da tramitação de leis e do *lobby* para aprovar as medidas de seu interesse e barrar as consideradas prejudiciais ao setor, até o fomento à criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), visando levantar problemas na execução da política fundiária que corroborem com a tese da ineficiência da reforma agrária. A conclusão necessária não seria, como esperado, fomentar medidas que possam torná-la efetiva, mas o contrário, o abandono da política para o livre jogo do mercado, que embora livre no discurso, não apenas aceita como busca o financiamento sob melhores condições para a compra da terra e subsídios para a agropecuária.

Além do acompanhamento no Congresso e de ações judiciais, a CNA arrolou, entre as medidas direcionadas ao combate da ação dos movimentos de luta pela terra, o Programa Terra Legal, instituído pelo Governo Federal em 2004, que tem o objetivo institucional de promover a regularização fundiária na Amazônia. A chamada regularização, na verdade, compreende a defesa da transferência de terras públicas ao domínio de particulares, o que não é novidade em termos de defesa da entidade patronal de apropriação de terras públicas.

As normas governamentais editadas no sentido de dificultar a grilagem de terras, ao impedir transação de imóveis sem a prévia realização de georreferenciamento, ao mesmo tempo em que tomadas pela assessoria da CNA como necessárias para proporcionar a distinção do público e do privado e permitir a caracterização precisa dos imóveis, são criticadas em razão dos custos para o proprietário. A CNA defende que tais serviços deveriam ser patrocinados pelo governo, que também deveria reconhecer as “posses de boa-fé, titulando e escriturando a favor da iniciativa privada, conforme prevê o estatuto da terra”, sem o que vigoraria “uma situação de ilegalidade e instabilidade jurídica, pela indefinição dos imóveis rurais, especialmente nas áreas de litígio” (GLEBA, jan/fev. 2005: 11).

Foram objeto de informação e discussão pela assessoria medidas específicas que visaram regularizar a situação fundiária na Amazônia, ou seja, promover a transferência de terras públicas da União para a esfera privada, especialmente na Amazônia Legal, como a Instrução Normativa do Incra no. 41, de 11 de junho de 2007, que estabeleceu critérios e procedimentos administrativos para alienação de terras públicas em áreas superiores a 500 hectares até o limite de 15 módulos fiscais e as Leis nº 11.763, de 1º de agosto de 2008, e nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispuseram sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (GLEBA, mai./jun. de 2008: 12; jan-jul. 2009: 12).

A Instrução Normativa do Incra para a aquisição de terras da União por particulares foi tratada como uma iniciativa que, sendo “bem executada”, poderia “contribuir significativamente para a redução de conflitos sociais ambientais e ao desenvolvimento agrário do Brasil” (GLEBA, jul/ago. 2007: 8-9). Significou uma priorização do governo por canalizar sua ação para a regularização fundiária em detrimento da política de reforma agrária

em terras particulares, conforme a CNA defendera desde sua fundação. Mas algumas exigências legais para que essa transferência de terras fosse efetuada foram consideradas excessivas pela assessoria técnica da CNA, como as dispostas no Decreto 6321/2007 e em outra Instrução Normativa INCRA (no. 44/2008), para o recadastramento na Amazônia, visando o controle e monitoramento do desmatamento, com a atualização cadastral e a fiscalização cadastral e ambiental. Alega a “total ausência de oportunidades de produção sustentável e regularização fundiária destinadas aos produtores rurais do bioma” (GLEBA, jan./fev. 2008:8-9).

A Lei nº 11.763/2008 contemplou a proposta da CNA de regularização fundiária da Amazônia ao permitir “a concessão de título de propriedade ou direito real de uso, dispensada licitação, à pessoa física que possua imóvel de até 15 módulos fiscais, na Amazônia”. Os louros da medida são atribuídos à CNA, que teria sugerido essa legislação à Casa Civil da Presidência da República, que a aceitou, inicialmente através da edição da Medida Provisória nº 422/2008, que alterou dispositivo da lei de licitações, para ampliar o limite anterior da área dispensada de procedimento licitatório para aquisição e, posteriormente transformou-se na Lei 11.763/2008 (GLEBA, mai./jun. 2008: 12; grifos no original).

Outra lei atribuída à reivindicação da CNA para a regularização fundiária na Amazônia foi a Lei nº 11.952/2009, da qual disse esperar “segurança jurídica, paz social e maior conservação da floresta amazônica”. O mérito da lei é justificado pelas “circunstâncias históricas e conjunturais da Amazônia”, pois

o texto aprovado no Congresso, com redação final da senadora Kátia Abreu (DEM-TO), buscou solucionar o problema social gerado por uma seqüência de políticas públicas, ou por ausência delas, que levou a ocupações de pequenas e médias áreas da União na Amazônia, em torno de 90% das posses, desde a década de 60.(...) Trata-se, portanto, de uma lei que vem ao encontro do fato social vivenciado pelos amazônidas e suas famílias (GLEBA, jan-jul. 2009: 12).

Argumenta que o fundamento da referida lei está “na previsão constitucional da destinação de terras públicas e devolutas, mediante alienação e concessão (art. 188), bem como na previsão de transferência do público para o particular pelo art. 10 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964)”. Além de explicar como se daria a regularização rural e avaliação dos imóveis, explicita os requisitos exigidos quanto aos ocupantes e às ocupações:

praticar cultura efetiva; exercer ocupação e exploração direta, mansa e pacífica ou por si ou seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; ser brasileiro nato ou naturalizado; e não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional (GLEBA, jan-jul. 2009: 12).

E afirma, diante disso, que “a nova lei não se confunde com a chamada ‘grilagem de terras públicas’ - casos de fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras” (GLEBA, jan-jul. 2009: 12).

Entende ainda “que a lei está em consonância com a doutrina agrária”, citando a referência ao Estatuto da Terra do jurista Benedito Ferreira Marques, ao afirmar a previsão da regularização de posse e destaca quais são os “efeitos esperados” da aplicação da legislação: “a menor pressão por novas áreas na floresta amazônica e a imputação de responsabilidades ao novo proprietário, que será uma espécie de guardião das áreas de interesse ambiental” (GLEBA, jan-jul. 2009: 12).

Faltaria, então, “apenas a regulamentação adequada da Lei pelo Poder Executivo, especialmente em relação ao valor a ser cobrado pelo hectare da terra nua”, que não poderia ser exorbitante, “sob pena de tornar a lei inexecutável, condenando todo um promissor ordenamento fundiário e ambiental” (GLEBA, jan-jul 2009: 12).

Foi, portanto, exitosa a ação da CNA no sentido de transferir o foco da política governamental da reforma agrária para a facilitação da regularização fundiária na Amazônia que contempla pequenos e médios produtores em área de fronteira agrícola, tornadas regulares e, a partir de então, disponíveis para incorporação pelo agronegócio brasileiro.

Em relação à ação articulada com as Federações e os Sindicatos patronais, através de “profissionais qualificados”, que incluiria “medidas preventivas, administrativas e/ou judiciais, contrapondo vistorias, desapropriações, avaliações e invasões”, verificamos que a CNA fornecia orientações aos proprietários em sua revista tanto para se prevenir ou combater as ocupações, como para evitar que o imóvel fosse declarado improdutivo, como veremos. Chega até a elaborar um programa de computador e colocar à disposição dos proprietários para que, entre outras funções, permitia saber se a propriedade era passível de ser classificada como grande propriedade improdutivo e, portanto, sujeita à desapropriação.

Um dos advogados entrevistados que atuou no departamento jurídico da CNA afirmou que recebiam, por vezes, demandas que considerava serem da esfera das federações estaduais, como problemas relacionados às desapropriações. De forma que, as ações levantadas pela CNA como realizadas em conjunto com federações e sindicatos nesse âmbito, como monitoramento de vistorias e assessoria para os proprietários ingressarem com ações possessórias e “medidas criminais de perdas e danos contra invasores (esbulho, dano, formação de quadrilha)” ou ainda “ações por crime de responsabilidade e de perdas e danos contra agentes e órgãos públicos”, nos parecem ser prioritariamente executadas pelas federações ou sindicatos com eventual auxílio da estrutura da CNA.

Mas a busca por reunir as informações locais e traçar táticas de abrangência nacional para coibir ocupações de terra pode, inclusive, ter fomentado a criação das “Comissões Estaduais de Assuntos Fundiários, coordenadas pela Comissão Nacional, para discussão e deliberação dos assuntos agrários”. O ex-presidente da Comissão Nacional de Relações de Trabalho e Previdência da CNA e presidente da Federação da Agricultura do Rio de Janeiro informou, por exemplo, haver diversas comissões estaduais correspondentes às comissões nacionais que se reuniam periodicamente em Brasília para tratar de temas que fossem comuns aos Estados e, por isso, fossem alçados à competência da CNA para resolução.

A CNA apoiou e participou dos desdobramentos da Proposta de Fiscalização e Controle no. 16, de 1999, instituída para fiscalizar o Incra e suas superintendências regionais, a partir de “reunião da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários¹³² para sua discussão com os deputados Moacir Micheletto (PMBD-PR) e Luiz Carlos Heinze (PPB-RS)” (LEAL, 2002: 102-103).

O primeiro deputado, que foi também vice-presidente da Federação da Agricultura do Estado do Paraná (Faep) de 1988 a 2002 e presidente da Comissão Nacional de Grãos e Fibras da CNA entre 1993-1996¹³³, propôs a fiscalização no âmbito da Comissão de Agricultura da Câmara Federal. O segundo deputado, produtor rural, fundador e primeiro presidente da Associação dos Arrozeiros de São Borja (RS) entre 1988 e 1990 e fundador e primeiro vice-presidente da Federação das Associações de Arrozeiros do Rio Grande do Sul de 1989 a 1990¹³⁴, assumiu a relatoria e requereu ao presidente da Comissão a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para dar prosseguimento à investigação dos “indícios de irregularidades na administração e na gestão dos recursos públicos destinados ao INCRA” que, alegava prejudicarem “a eficiência e a eficácia do programa nacional de

¹³² Essa é uma das diversas Comissões temáticas que fazem parte da estrutura de funcionamento da CNA.

¹³³ Cf. http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=99113. Acesso em 02.07.2012.

¹³⁴ Cf. http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=99312. Acesso em 02.07.2012.

reforma agrária” e provocarem “ações que causam danos à produção e à paz social no campo, trazendo enormes prejuízos ao País” (LEAL, 2002: 104).

Este requerimento de CPI, de acordo com Leal (2002: 104), contou “com amplo apoio da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da CNA e de vários ruralistas que lotavam o plenário, com bonés da UDR nos quais se lia ‘CPI da reforma agrária já’ (*Folha de São Paulo*, 8 nov. 2000)”. Apesar da não instalação da CPI na época, os presidentes da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da CNA e da UDR consideraram uma grande conquista a investigação realizada, pois contribuiu “para reforçar a ideia (...) de que a reforma agrária distributivista que vem se realizando representa ‘desperdício de dinheiro público’” (LEAL, 2002: 104).

Nas fiscalizações e investigações articuladas com os parlamentares ruralistas¹³⁵, que ameaçam e tentam instalar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), os problemas existentes nos projetos de assentamento servem de argumento para negar qualquer possibilidade de êxito da política de reforma agrária ou mesmo sua necessidade.

Após a primeira tentativa frustrada, de instalação da CPI na época do governo FHC, os setores dominantes no campo lograram instalar algumas CPIs com os mesmos objetivos: desqualificar tanto os órgãos governamentais responsáveis pela política de reforma agrária, como o Incra, quanto o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), considerado o grande adversário do patronato rural no período pós-constituinte.

Seguindo a linha de buscar desqualificar os movimentos de luta por terra, em 2004, a CNA anunciou a CPMI que investigou o uso de recursos públicos pelo MST (GLEBA, junho de 2004: 8). A produção do discurso da CNA, ou melhor, de seus assessores técnicos, relaciona-se com o contexto específico de correlação de forças que se revela, muitas vezes, na argumentação. Principalmente a partir do governo Lula destaca-se a tática de desqualificar o MST ao relacionar o crescimento de ocupações ao financiamento público do referido movimento. Com isso, visavam inibir o repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos por meio de convênios para realização de projetos de assistência aos trabalhadores rurais em assentamentos e acampamentos ligados ao MST.

Mesmo que a CPMI não tenha resultado na verificação de desvios na aplicação de recursos pelas entidades investigadas, o assessor técnico da CNA segue ressaltando o fundamento de sua instalação: suspeita “de que verbas públicas possam estar sendo utilizadas para custear a estrutura dos movimentos sociais do campo, treinamento de líderes, promoção e manutenção de invasões e aliciamento de militantes”, o que, alega configurar “em tese, malversação dos recursos públicos ou, no mínimo, um desvio do objeto de tais convênios” (GLEBA, jan/fev. 2005: 10).

Além da CPMI, houve a mobilização do Tribunal de Contas da União (TCU), com a aprovação pelo Senado Federal do Requerimento 1.486/2004, proposto pelo senador Álvaro Dias, que solicitou ao órgão a “inspeção nos convênios celebrados entre a União e as citadas entidades” (GLEBA, jan/fev. 2005: 10-11).

Para reforçar seus argumentos, a CNA recorre à contratação de institutos privados de pesquisa, como o Vox Populi¹³⁶, com perguntas que direcionam a obtenção do resultado

¹³⁵ Alguns desses parlamentares são também representantes políticos de associações de setores ou da classe patronal rural.

¹³⁶ Trata-se de um instituto de pesquisas que, de acordo com seu marketing institucional, é “referência em pesquisas de mercado e opinião desde 1984”, possuindo como “missão” gerar “informações segundo os padrões internacionais de prática de pesquisas para contribuir com a evolução contínua dos negócios de nossos clientes; garantir alto nível técnico para agregar precisão e segurança aos processos de tomada de decisão é a nossa prioridade; manter elevado padrão de qualidade em todas as etapas de pesquisa é a nossa meta para proporcionar altos níveis de retorno sobre o investimento de nossos clientes e parceiros” (*In*: http://www.voxpopuli.com.br/vox/index.php?acao=sobre&subacao=quem_somos. Acesso em: 23.04.2012).

almejado: a conclusão de que os assentamentos realizados após desapropriação de terras não deram certo.

Isso porque o “dar certo” para a CNA é estar inserido na cadeia produtiva agroexportadora, com uso de insumos tecnológicos e aquisição de uma renda que considera alta. Não há, por exemplo, comparação entre a situação anterior da terra e a situação após a desapropriação. Parece que o principal e, por vezes, exclusivo critério para a CNA argumentar a inexistência de eficácia da política é o fator renda inferior a determinado patamar, desconsiderando variáveis como o autoconsumo e o que pode representar em termos de melhoria de qualidade de vida para os assentados em relação às suas condições anteriores. Essa pesquisa que, em tese, buscava verificar os resultados dos assentamentos rurais¹³⁷, foi divulgada amplamente na mídia e no Congresso na semana da votação da Lei complementar 88 de 1996, que buscava acelerar o rito sumário da ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

Bergamasco (1997: 44) informou a existência da pesquisa contratada pela CNA ao Vox Populi, que apontou como resultado uma renda familiar mensal perto de um salário-mínimo e ausência de outras condições e a resposta à CNA dada por Graziano da Silva (1996), utilizando dados do Programa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) de 1993, para mostrar que não haveria diferença entre os dados da população assentada e os da população rural brasileira em geral (BERGAMASCO, 1997: 45).

A CNA, através de suas assessorias técnicas, também realiza sua própria interpretação dos dados estatísticos produzidos por outras agências de pesquisa e órgãos oficiais governamentais. O Censo da Reforma Agrária, contratado pelo governo, e realizado no final de 1996, sob a coordenação da Universidade de Brasília, indica “a persistência de graves problemas sociais ainda sem equacionamento”, o que, de acordo com Bergamasco (1997: 40) “reafirma que ‘a conquista da terra não significa que seus ocupantes passem a dispor da necessária infraestrutura social (saúde, educação, transporte, moradia) e produtiva (terras férteis, assistência técnica, eletrificação, apoio creditício e comercial)...’ (Bergamasco & Norder, 1996)”.

Isso não significa para os pesquisadores e setores progressistas que a política de desapropriação para fins de reforma agrária e assentamentos rurais deva ser abandonada, mas que precisa ser complementada com outras políticas públicas ou mesmo que a política de reforma agrária incorpore o desenvolvimento social dos assentamentos criados. Já os conservadores fazem uso dos problemas levantados para alegar a ineficiência da reforma agrária e refutar a continuidade das desapropriações.

Por outro lado, a afirmação de que já ocorria a reforma agrária também foi “colhida” por um assessor técnico da CNA de dados do próprio Programa da Reforma Agrária (embora ele alerte para a necessidade de tratar tais dados “com cuidado”) que indicavam o “ingresso de milhares de famílias no Programa e distribuição de terras”. Mas reclama da ausência de conhecimento sobre o que chama de “indicadores de saída, para que possam ser realizadas avaliações mais precisas sobre o desempenho do processo de reforma agrária”. Estes indicadores, para ele, são “o montante de produção, produtividade e renda destes assentamentos” (GLEBA, mai/jun. 2006: 1-2).

A falta de “emancipação dos assentamentos” pelo poder público e a “dependência de recursos públicos pelos assentamentos do Governo Federal”, para ele, “revela o alto grau de paternalismo e insustentabilidade” (GLEBA, mai/jun. 2006: 1-2). Se o Brasil já realizou a

¹³⁷ Essa pesquisa, encomendada pela CNA e publicada em agosto de 1996, avaliava a situação de 603 projetos emancipados de reforma agrária e concluiu que: “a agricultura familiar dos assentamentos não utilizava os recursos tecnológicos disponíveis, garantindo assim apenas a sua subsistência, e não recebia assistência técnica e insumos por parte do governo”, o que foi contestado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que afirmou a ausência de análise dos assentamentos que deram certo (LAMARÃO e PINTO, 2010).

distribuição de terra e a reforma agrária, a ação dos movimentos sociais em prol da reforma agrária, com ocupação de terras, perde o sentido e se torna “lamentável” (GLEBA, mai/jun. 2006: 1-2).

De modo que uma das estratégias argumentativas dos assessores da CNA é apresentar parte de dados de pesquisas que possam corroborar com a alegação de ineficácia do modelo de reforma agrária para atender os objetivos de redistribuição de terras e de melhora da qualidade de vida e, ainda, relacionam a ausência de produção dos assentamentos ao “o aumento de novas invasões de propriedades rurais”, baseando-se em números divulgados pelo Incra sobre ocupações de terras (GLEBA, jul-ago. 2003: 11).

Para combater a tática dos movimentos de luta pela terra de promover ocupações coletivas, bem como para impedir a desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, a CNA também orienta os proprietários de terra.

Em caso de ocupação coletiva, o ex-presidente da CNA, Antônio Salvo, afirmava que a melhor maneira de interromper o acirramento da violência dos movimentos seria enquadrá-los “na legislação em vigor no País” (SALVO, 2000: 12. *Apud* LEAL, 2002: 110). Leal (2002: 110) menciona, nesse sentido, a existência de um

manual que orienta os associados do sistema CNA sobre como agir em caso de ocupação de sua propriedade, no tratamento das ocupações como crimes, recomendando-se as providências legais para a reintegração de posse, que passam pelo registro de boletim de ocorrência e pela solicitação de ação judicial.

Além de indicar um recurso para os proprietários individuais coibirem ou reprimirem as ocupações de terras de forma imediata, segundo Leal (2002: 111), esse tipo de orientação e postura indica o tratamento de uma questão social, no caso a agrária, “como uma questão de polícia”, desviando-se “a discussão que movimentos sociais procuram politizar, sobre a legitimidade de uma certa estrutura fundiária e distribuição de poder, encaminhando-as, alternativamente, para questões restritas à legalidade”.

A referida autora, assim, entende que os adversários da CNA e de ao menos parte do que chama de burguesia agrária estão “nitidamente identificados: são os trabalhadores sem-terra organizados e, mais especificamente, o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que é hoje o mais visível movimento deste tipo” (LEAL, 2002: 113).

Orientações também são fornecidas para os proprietários se prevenirem contra as tentativas de desapropriação para fins de reforma agrária pelo Incra, o que justificava-se, de acordo com o assessor técnico da Comissão de Assuntos Fundiários da CNA pela “pressão exercida pelos chamados movimentos sociais em prol da reforma agrária, o Governo tem intensificado os mecanismos legais para realizar desapropriações para fins de reforma agrária” (GLEBA, out/nov. 2003: 10).

As medidas que poderiam ser adotadas pelos proprietários para evitar a desapropriação do imóvel foram resumidas em um quadro, cujo conteúdo reproduzimos a seguir, no qual a CNA destaca os pontos vulneráveis quanto ao GUT e ao GEE, com as medidas preventivas ou corretivas a serem adotadas em relação a cada um:

Pontos vulneráveis quando ao GUT	Medidas preventivas ou corretivas
-Reserva legal não averbada	- Averbar a reserva legal as margens da matrícula do imóvel; providenciar o ADA ¹³⁸ ; cercar as áreas de reserva
- Áreas aproveitáveis não utilizadas que superam 20% da área total aproveitável	- Elaborar um projeto técnico com ART para exploração das áreas aproveitáveis não utilizadas; - Se não houver interesse em explorá-las, gravá-las como Reserva Legal ou Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN
-Lotação pecuária menor que os índices de rendimento mínimo para pecuária para a respectiva zona	- Elevar o efetivo pecuário acima dos índices de rendimentos mínimos através de aquisições, aluguel de pasto, parcerias, etc. Não esquecer de obter sempre documentação comprobatória.
-Pastagem em mal estado de conservação que gerem dúvidas quanto a sua classificação	- Elaborar e executar projeto de recuperação de pastagens com ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) no CREA; - Preparar toda a documentação referente a obtenção de insumos; - Materializar o projeto com ações previstas de acordo com o cronograma de atividades (aração, gradagem, calagem roçagem, etc)
- Produtividade extrativa vegetal e florestal menor do que o índice de desenvolvimento mínimo	- Elaborar e executar projeto de recuperação dos índices de desenvolvimento mínimo

Pontos vulneráveis quando ao GEE	Medidas Preventivas e/ou Corretivas
Efetivo pecuário abaixo do índice de lotação para a Zona Pecuária (ZP)	- Aquisição de animais; aluguel de pasto, parcerias pecuárias, projeto de reforma de pastagem etc; - Observa documentação comprobatória da entrada e saída de animais -
Produtividade agrícola abaixo do índice de rendimento para produtos agrícolas	- Incremento da produtividade através de adoção de tecnologia etc.
Produtividade extrativa vegetal e florestal abaixo do índice de rendimento para produtos extrativos vegetais e florestais	- Incremento da produtividade através de manejo adequado etc.

Fonte: Maurício Ludovico de Almeida

Elaboração: CNA/Decon

Além das orientações fornecidas em sua revista, a CNA informou, através do assessor técnico da sua Comissão de Assuntos Fundiários, a elaboração de um programa de computador pelos seus técnicos em conjunto com técnicos das Federações de Agricultura, que teria a intenção de ajudar o produtor rural a cumprir a lei, na medida em que serviria para o preenchimento do Cadastro de Imóveis Rurais (DP) e do Ato Declaratório Ambiental (ADA), além de trazer informações

sobre as exigências da legislação quanto a índices de produtividade e indicadores ambientais, o que permitirá declarar de forma mais eficiente aos

¹³⁸ Sigla referente a Ato Declaratório Ambiental, definido como “documento de cadastro das áreas do imóvel rural junto ao IBAMA e das áreas de interesse ambiental que o integram para fins de isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre estas últimas. Deve ser preenchido e apresentado pelos declarantes de imóveis rurais obrigados à apresentação do ITR. O cadastramento das áreas de interesse ambiental declaradas permite a redução do Imposto Territorial Rural do imóvel rural” (Cf. www.ibama.gov.br. Acesso em: 29.07.2012).

órgãos federais os dados sobre a propriedade exigidos por lei. Poderão, também, preparar-se para enfrentar com mais segurança eventuais fiscalizações do Incra [...] e Ibama [...] (GLEBA, jul. 2004: 10)

De acordo com a publicação, haviam sido habilitados profissionais das Federações para trabalhar com o programa e capacitarem os sindicatos rurais a atenderem os produtores e o programa ainda teria a finalidade de permitir ao produtor calcular os índices de produtividade da sua propriedade e, em caso de classificação como improdutiva, aumentar a produtividade, nos seguintes termos:

O programa permitirá ao produtor conhecer o GUT, o GEE e a classificação da propriedade antes mesmo da entrega do CCIR. Caso não atinja os parâmetros mínimos da lei, o produtor deve procurar assessoria agrônômica e adotar as medidas necessárias para aumentar a produção e produtividade do imóvel. O mesmo também vale para os efeitos do Imposto Territorial (ITR), pelo qual quanto maior for o valor do Grau de Utilização, menor será a alíquota do ITR (Lei 9.393/96). (GLEBA, jul. 2004: 10).

Notamos, portanto, o esforço da CNA por tornar as terras produtivas e não passíveis de desapropriação.

A organização sindical patronal rural também promove ações voltadas à mobilização e consulta de suas bases, tanto através de aplicação de questionários, quanto da promoção de fóruns de debate que parecem visar a legitimação de suas posições entre seus associados e fortalecer suas reivindicações perante os governos.

Nesse sentido, a CNA promoveu consulta a suas bases no contexto de duas disputas presidenciais: a de 2002, que elegeu o candidato Luis Inácio Lula da Silva (PT), e a de 2006, com Lula candidato vitorioso à reeleição, alegando a busca por verificar os temas que constituem as maiores preocupações dos empregadores rurais, a fim de apresentar aos presidentes. Entre os temas escolhidos em 2002 e em 2006, esteve, de acordo com a CNA, o “direito de propriedade e reforma agrária” (GLEBA, set. 2002: 6; set./out. 2006: 6).

O resultado serve para a entidade reforçar o argumento de que “a reforma agrária não apresenta o resultado esperado em termos de evolução social e econômica dos beneficiados”, remoendo novamente os dados do I Censo da Reforma Agrária Brasileira, de 1997, e da pesquisa encomendada ao Vox Populi e divulgada pela CNA, que revelava renda média de 70% das famílias assentadas abaixo de três mil reais por ano (GLEBA, set. 2002: 8; grifos no original).

O procedimento de aferição da produtividade previsto pela legislação e adotado pelo Incra é nesse bojo questionado como não representativo da “realidade do produtor” e provocador de uma “instabilidade” que teria transformado “os movimentos sociais em orientadores do Estado para a obtenção de terras para a desapropriação, gerando insegurança aos proprietários rurais” (GLEBA, set. 2002: 8; grifos no original).

A reforma agrária é traduzida como um “fracasso” em virtude do modelo de assentamentos em terras desapropriadas ser caracterizado como “reconhecidamente centralizador, paternalista e de alto custo, resultando numa relação de dependência entre beneficiários e Incra”, devendo ser substituído pela “reestruturação do crédito fundiário”¹³⁹, que evitaria “conflitos fundiários, arbitrariedades e violências”, ao promover o “financiamento da aquisição da terra aos interessados, livrando-se dos percalços processuais e pagamento de indenizações” (GLEBA, set./ out. 2006: 7).

¹³⁹ Embora, como vimos, o governo Lula tenha dado continuidade à política de crédito fundiário para aquisição de terras para reforma agrária, com algumas alterações em relação ao anterior, cf. Pereira e Sauer (2011: *on line*).

A CNA, em parceria com a Associação Brasileira de Florestas Plantadas (Abraf), também promove encontros para tratar de temas específicos, como denominado Fórum Agrário Empresarial, realizado em 26 de abril de 2007, que aprovou uma “Carta de Brasília” destinada, “*especialmente, ao Congresso Nacional, às áreas de decisão do Governo e ao Poder Judiciário*” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 6; grifos no original), com “sugestões” do setor relacionadas a três tipos de questões: titulação de terras quilombolas, demarcação de reservas indígenas e reforma agrária/movimentos de luta pela terra. Outros encontros, com o mesmo caráter, foram também posteriormente realizados em alguns estados, em parceria com Federações, como a do Mato Grosso do Sul.

Em relação à reforma agrária e aos movimentos de luta pela terra, o assessor técnico que assina a matéria ressalta a recomendação ao Governo Federal de “aplicação da lei”, no caso, dos dispositivos introduzidos pela MP 2.183-56/2001, alegando que os participantes do Fórum avaliaram que “os chamados movimentos sociais elevaram o sistema de pressão democrática para o da pressão da força e do conflito, preponderantemente através das invasões” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 6-7).

E reitera o discurso sempre circular que contrasta a tática de ocupações (sempre identificadas como “invasões”) ao “regime democrático de reivindicação social” e ao direito de propriedade. Enquanto o direito de propriedade é alçado à categoria de garantia constitucional, as ocupações (ou “invasões”) são qualificadas como “ilícito civil e ato criminoso” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 6-7), em uma disputa que envolve a deslegitimação da forma de luta principal do MST.

2.1.5. Argumentações no contexto de alterações da política: o Banco da Terra e a Reforma Agrária de Mercado

A CNA, no contexto de crescimento das ocupações de terra e da violência no campo, seguiu refutando os argumentos em prol da reforma agrária, disputando o próprio conceito, na medida em que, dependendo da correlação de forças, se afirmava favorável, desde que não tenha o caráter distributivista (o que é a própria essência da reforma agrária, na visão de seus defensores) e seja guiada pelo mercado (o que descaracteriza a própria noção de reforma agrária como intervenção do poder público para alterar a estrutura fundiária), admitindo-se, no máximo, incentivos (subsídios) governamentais para compra de terras (LEAL, 2002: 100). Entre os argumentos da CNA, estava a defesa de que “uma reforma agrária ampla é desnecessária porque a estrutura agrária brasileira não se apresenta como um problema econômico ou social para o País” (LEAL, 2002: 100).

Além disso, a CNA questionava a condução da reforma agrária pelo governo Fernando Henrique Cardoso, considerando que, além de não atingir seus objetivos, se constituía “em desperdício de dinheiro público” (LEAL, 2002: 100). Outro argumento contrário à reforma agrária era que a desapropriação para fins de reforma agrária de áreas que fossem objeto de ocupação pelos movimentos sociais era “um incentivo a ações consideradas criminosas e promotoras de desordens sociais” (LEAL, 2002: 100). De acordo com Leal (2002: 100): “a reivindicação de substituição da desapropriação pela comercialização de imóveis rurais toma a forma de apelo em nome do fim do desrespeito à lei e da violência que as ocupações de imóveis rurais representariam”.

A reivindicação da CNA sobre a necessidade de substituição da desapropriação pela comercialização de imóveis incentivada pelo governo foi contemplada sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso¹⁴⁰, através da criação do Banco da Terra pela Lei Complementar

¹⁴⁰ Sobre a posição do governo Fernando Henrique Cardoso em relação à reforma agrária, José Gomes da Silva (1997: 88) avalia já no início de seu governo foi explicitada a “aliança de FHC com o conservadorismo”, com a

93, de 4 de fevereiro de 1998, considerado um instrumento da reforma agrária (assistida) pelo mercado.

De acordo com Pereira e Sauer (2011: [on line]), a "reforma agrária assistida pelo mercado" (*market-assisted land reform* ou RAAM) já havia sido implantada na Colômbia e na África do Sul. A reforma agrária de mercado, que significa o financiamento da compra de terras por agricultores, foi concebida e impulsionada pelo Banco Mundial (BIRD)¹⁴¹, e desde 1995 apresentada ao Brasil "como o mecanismo mais eficiente para distribuir terra, aliviar a pobreza rural e dinamizar os mercados fundiários (BANCO MUNDIAL, 1995)", visando aliviar "o impacto do Plano Real e das políticas de ajustamento estrutural no campo (VAN ZYL *et al.*, 1995)" (PEREIRA e SAUER, 2011: [on line]).

A introdução dessa política no Brasil foi possível em virtude da convergência de interesses entre os técnicos do Banco Mundial, que ressaltavam as "condições ideais" do Brasil para o teste do mecanismo financeiro ("enorme demanda por terra, tendência de queda relativa do preço dos imóveis rurais em algumas regiões e, sobretudo, um governo politicamente alinhado ao programa neoliberal")¹⁴², e o governo brasileiro¹⁴³, que precisava "não apenas dar respostas imediatas ao aumento da pressão social por terra, mas também pautar a maneira pela qual a problemática agrária devia ser tratada institucionalmente" (PEREIRA e SAUER, 2011: [on line]).

Apesar de não ser novidade a obtenção de terras através da compra, conforme destaca Medeiros (2002: 70)¹⁴⁴, a defesa desses mecanismos pelo setor patronal acentou-se na conjuntura do Plano Nacional da Reforma Agrária, de 1985, e da Constituinte de 1987/1988. Mas foi a partir da intensa e crescente pressão política dos movimentos sociais para a obtenção de terras, ao lado das dificuldades e do alto custo de algumas desapropriações para fins de reforma agrária (MEDEIROS, 2002: 77; CUNHA FILHO, 2007: 122), que o uso dos mecanismos de mercado tornou-se uma política de acesso à terra.

nomeação de quadros anti-reforma agrária para o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) e a presidência do INCRA (SILVA, 1997: 89).

¹⁴¹ Conforme Oliveira (2009: 58): "A preocupação do Banco Mundial com a economia dos países em desenvolvimento como o Brasil, o México e a África do Sul tem origem na própria criação da instituição em meados do século XX. O aumento da pobreza no mundo e o endividamento desses países favoreceram as instituições financeiras multilaterais para que elas apresentassem, no final dos anos de 1990, propostas para os setores de educação e desenvolvimento rural. A proposta do Banco Mundial para o 'alívio da pobreza' veio com a política de reforma agrária com base no mercado".

¹⁴² O Banco Mundial alegava como vantagens: "1) o fato de ser mais barata por se dar através de barganha mercantil e prescindir da intervenção do Judiciário, que encarece as indenizações; 2) não geraria conflitos, por se basear na livre transação mercantil; 3) estimularia a cooperação, pois a aquisição da terra se dá através de associações; 4) estimularia a criação e dinamização do mercado de terras; 5) estimularia o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais; 6) seria mais coerente com a liberalização das economias nacionais" (CUNHA FILHO, 2007: 122-123).

¹⁴³ Entre as justificativas governamentais para a adoção das políticas defendidas pelo Banco Mundial, estava, de acordo com Cunha Filho (2007: 123), o "encarecimento das indenizações pagas em decorrência de decisões judiciais, sobretudo em virtude da incidência de juros compensatórios, que, em regra, elevam as indenizações a patamares muito acima do valor de mercado do imóvel", bem como "a) a impossibilidade de se captar os movimentos de queda do preço da terra em curto prazo; b) intervalo de tempo elevado entre a identificação das terras e o início do processo de assentamento, o que estimularia as ocupações e conflitos indiretamente; c) necessidade de uma burocracia superdimensionada; d) menor capacidade de atender às necessidades de desenvolvimento dos assentamentos já realizados, uma vez que as atenções se voltam todas para a obtenção de terras para novos assentamentos" (CUNHA FILHO, 2007: 123).

¹⁴⁴ A autora ressalta que a obtenção de terras via mercado, através da compra, já havia sido utilizada no final do regime militar e no início da Nova República por alguns governos estaduais numa conjuntura em que estavam impedidos de desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária, mas não se caracterizava "como um programa efetivo de acesso à terra" (MEDEIROS, 2002: 70).

O Banco da Terra fora precedido por outros projetos localizados inseridos nos marcos da reforma agrária de mercado e que serviriam de experiências ou projetos pilotos¹⁴⁵, mas que não foram avaliados antes da regulamentação de sua extensão a todo território nacional. Conforme Ferreira *et alli* (2009: 190), o “Banco da Terra beneficiava o proprietário de terras que ignorava impunemente a exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade rural”, retirando “o caráter punitivo da legislação sobre latifúndio e desqualificava importante conquista social dos trabalhadores ocorrida na Constituinte”, além de ter possibilitado “manipulações nos empréstimos beneficiando o latifúndio”, especialmente “nas regiões mais necessitadas de reestruturação agrária”.

Os autores verificam ainda o objetivo estratégico do Banco da Terra: “desqualificar os movimentos sociais organizados – especialmente, quebrar a legitimidade do MST – atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados”, o que também beneficiaria os interesses dos latifundiários e subordinaria os trabalhadores rurais, pois:

As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam dinheiro à vista por terra e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais, liberadas do respeito à função social da propriedade rural. Não é sem razão que na época a CNA manifestou-se afirmando que o Banco da Terra (...) será um marco na história da política fundiária adotada pelo atual governo.

(...) Esta guinada é tudo o que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil, tudo o que a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (...) vinha pregando há muito tempo (SALVO, 1999, p. A-2). (FERREIRA *et alli*, 2009: 195).

O então presidente da CNA, Antônio Ernesto de Salvo, reiterava o alto custo da reforma agrária para o país e a sua ineficiência, propondo substituir a forma adotada para o financiamento da compra de terras pelo Estado, com a destinação das verbas do Incra a um crédito agrícola para a aquisição de terras e, portanto, foi favorável ao Banco da Terra (LEAL, 2002: 104).

Antes, portanto, da aprovação do Banco da Terra ou mesmo do início do projeto Cédula da Terra, o presidente da CNA já se posicionava, conforme destaca Medeiros (2002: 82), na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em 19 de novembro de 1996, alegando a existência de “outras maneiras de se fazer reforma agrária”, que não estariam sendo usadas e que passavam pela terceirização da formação de lotes e pelo fornecimento de créditos fundiários para a compra de terras, instrumentos que, de acordo com o presidente da CNA,

podem ajudar o escopo principal: dar terra a quem dela precisa, sabe e quer trabalhá-la. [...] É preciso viabilizar a aquisição de áreas nas regiões mais quentes de conflitos, nos acampamentos, porque não é possível conviver com essa chaga. O Governo tem que achar recursos para comprar, de que maneira for, e acabar com essa mancha que, além de tudo, tem um altíssimo poder explosivo e de reação, que convém, para quem tem bom-senso e prudência, apagar a tempo (notas taquigráficas da sessão, *apud* MEDEIROS, 2002: 83).

Após a previsão do Banco da Terra, a CNA manifestou sua concordância, considerando que era “tudo que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil” e que estariam migrando “de um regime no qual imperavam as invasões, as querelas judiciais sobre desapropriações ou produtividade dos imóveis rurais, que

¹⁴⁵ Sobre esses projetos e para maiores detalhes sobre o Banco da Terra no Brasil, consultar Pereira e Sauer (2011); Medeiros (2002); Ferreira *et alli* (2009) e Cunha Filho (2007).

demandavam tempo, arbitrariedades e violências [...] para um meio moderno de aquisição e financiamento de terras” (www.cna.org.br apud MEDEIROS, 2002: 83).

Dentre as vantagens atribuídas pela CNA ao programa, de acordo com Medeiros (2002: 83), estaria a disponibilização de financiamento

às pessoas que possuem vocação para trabalhar na terra, caso dos trabalhadores rurais assalariados, parceiros, arrendatários e minifundistas, incluindo aí os filhos de pequenos agricultores ou mesmo aqueles que perderam suas propriedades. É um avanço muito importante em relação ao programa de assentamentos, que simplesmente coloca nas propriedades pessoas que não têm nenhuma familiaridade com o trabalho rural e tornam-se eternos dependentes do Governo (www.cna.org.br).

A defesa do mercado como o grande e único impulsionador de qualquer reforma agrária pela CNA também justificou a posição contrária do seu presidente ao estabelecimento de índices de produtividade pelo Incra, conforme expõe Leal (2002: 105; cf. *Informativo Técnico Gleba*, set., 1998: 5):

“um instrumento de medição da produtividade é inócuo” por duas razões: 1ª) Com o preço da terra em queda, não haveria especulação, numa sugestão que não há mais propriedades esperando somente para serem valorizadas; 2ª) *“A própria conceituação de índices de produtividade é adequada a uma década onde havia crédito rural abundante e necessidade de crescer para o oeste. Agora, num tempo de desenfreada competição por produtividade e preços menores, o próprio mercado se encarrega de afastar os menos eficientes”*.

Segundo Antônio Salvo, nesse artigo, o Estatuto da Terra deve ser aposentado junto com a Lei Áurea, uma vez que a desapropriação “será consequência natural do regime de alta competitividade em que vivemos” e não há necessidade de fiscalização da produtividade, pois “o próprio mercado vai se encarregar de premiar os mais produtivos e eficientes e desapropriar por processos naturais, aqueles que forem menos produtivos e eficientes” (*Informativo Técnico Gleba* no. 152, set., 1998: 5. Apud LEAL, 2002: 106).

A tentativa de negar a luta pela terra e de abafar os conflitos fundiários são outras motivações que levaram o apoio da CNA ao Banco da Terra, por exemplo, política que retiraria a força dos movimentos organizados ao se dirigir aos trabalhadores desorganizados (LEAL, 2002: 106-107).

O combate à realização da reforma agrária prosseguiu entre as preocupações da CNA, mesmo após a implementação do Banco da Terra, que sofreu fortes resistências dos movimentos de trabalhadores rurais sem terra e seus apoiadores.

Após a vitória do presidente Lula - que, como veremos, deu prosseguimento à política de reforma agrária de mercado, embora com alterações e sob o argumento, já adotado pelo governo anterior, que esta teria um caráter complementar - a CNA lançou matérias como a intitulada “Reforma Agrária é cara e sem resultados sociais”, assinada José Ricardo Severo, engenheiro-agrônomo e assessor técnico da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários que após mencionar as pesquisas que corroboravam a assertiva, alegava a desconsideração pelo Executivo do que nomeava de “instrumentos modernos de acesso à terra, que permitem o financiamento da compra de uma propriedade, que poderiam ser liberados a juros negativos e longo prazo para pagamento” e que “possibilitam o acesso democrático à terra de pessoas que tenham realmente vocação para o trabalho no campo”, como o Banco da Terra (GLEBA, jul-ago. 2003: 11).

Esse mecanismo completamente adequado à lógica de “mercado” tomava a forma de “reforma agrária sensata e permanente”, em oposição à reforma agrária via desapropriações, que, no discurso do assessor da CNA, se limitaria a mudar “a terra de proprietário, sem

qualquer ganho para o assentado, quase sempre com perdas para a atividade agropecuária” (GLEBA, jul-ago. 2003: 11).

A mudança de governo, embora não tenha significado uma mudança radical na política dirigida à reforma agrária, parece ter trazido preocupações (em virtude da histórica ligação do PT com o MST e do crescimento do número de ocupações de terra) e fomentado o debate sobre o tema, abordado também pelo então presidente da CNA, Antônio Ernesto de Salvo na matéria intitulada “Brasil precisa optar: qual é a sua reforma agrária?” (GLEBA, jul-ago. 2003: 12). O representante patronal considerava que:

Reforma agrária pode ter dois cunhos – ser política, ideológica, instrumento da filosofia socialista ou significar o acesso à terra para uma população vocacionada e necessitada. Como todos são a favor da ideia central, o que permanece indefinido e conflituoso é a escolha e a escala do modelo (GLEBA, jul-ago. 2003: 12).

Constrói, portanto, uma narrativa que opõe a reforma agrária como um projeto político amplo àquela destinada a permitir o acesso à terra dos “vocacionados”. Os que defendem o primeiro ponto de vista, de acordo com o dirigente patronal, não poderiam “permitir uma solução ordenada e conseqüente, que lhes esvaziaria o discurso” e os que adotam a corrente considerada “majoritária, realmente imbuída do desejo de criar mecanismos que assegurem tal acesso” seriam inviabilizados “pela ação provocadora dos primeiros, ativos no afã de manter a inquietação acesa” (GLEBA, jul-ago. 2003: 12). Ou seja, culpabiliza os próprios movimentos de luta pela reforma agrária como projeto político pela impossibilidade de realização da reforma agrária no Brasil. Estes teriam tornado os órgãos do poder público “reféns de uma pauta artificialmente criada”, ao transformar em “fato consumado” a “usurpação da posse”, obrigando “a interveniência do poder público para evitar o conflito” (GLEBA, jul-ago. 2003: 12).

Outra tática de argumentação é articular a democracia à manutenção da “ordem”, por sua vez vinculada à intolerância com “ajuntamentos dirigidos que produzem pressões potencialmente perigosas” (GLEBA, jul-ago. 2003: 12). A CNA reclama ainda do acréscimo de áreas para assentamentos que estaria se realizando “por meio de artifícios administrativos ou legais, pela descaracterização da produtividade de outras áreas” e lança mão do argumento sobre razoabilidade como limite aos conceitos relacionados ao cumprimento da função social da propriedade, chegando a afirmar que a prevalência, independente do novo Governo, de formas arditosas e de má fé daqueles que devem julgar legalmente a produtividade do imóvel é prática antiga que contrapõe a expressão “produtividade” à “propriedade improdutivo”, sendo esta contrária da opinião pública. Ao mesmo tempo, refuta a veracidade desta classificação, alegando que “produzir em menos do que 80% da área ou com índice menor em volume do que o fixado pelo Incra já faz de quem produz um ente classificado como improdutivo” (GLEBA, jul-ago. 2003: 11). Outro apelo argumentativo da CNA relaciona-se ao “bom-senso” e à “justiça”, cuja prevalência dependeria do poder público manter-se “no estrito limite das leis e da neutralidade”, o que significa a espera dos camponeses “com paciência, dentro de um processo democrático de prioridade” (GLEBA, jul-ago. 2003: 11).

Entretanto, o cumprimento destas diretrizes universais e consensuais comportariam dificuldades e impasses em razão do alto custo “em dinheiro, tempo, pessoal qualificado e paciência” e da tolerância com “o tipo de ação dos radicais”, caracterizados como “a raiz da violência” (GLEBA, jul-ago. 2003: 11).

Somado a este argumento está a essencialidade dos produtores rurais brasileiros para a manutenção da “viabilidade política de sucessivos governos pela eficiência de seu trabalho”, sob a seguinte alegação:

Manter o nível de segurança mínimo numa profissão já naturalmente sujeita aos azares da natureza e dos mercados viciados não é só obrigação do poder

público por direito, mas é imperativo da vontade da sociedade e do bem-estar da Nação, por justiça (GLEBA, jul-ago. 2003: 11).

Nota-se a retomada de diversos antigos argumentos da CNA contrários à política de reforma agrária, entre os quais: o questionamento à “vocação” ou “experiência” de trabalhadores ou pequenos agricultores beneficiados com a reforma agrária para a atividade agrícola e as dificuldades enfrentadas pelos considerados agricultores ou produtores rurais, sempre ameaçados com o perigo da desapropriação ou da ocupação de suas terras e com as intempéries naturais.

Dentre os argumentos levantados (e/ou reproduzidos) pela CNA para a defesa da substituição da desapropriação pela compra e venda de terras como solução de reforma agrária dentro da lógica do mercado estava a ineficiência e os altos custos da política, além do estímulo às “invasões” de propriedades rurais. A desqualificação da política de reforma agrária, baseada na desapropriação de terras, alterna-se ou é concomitante com a desqualificação dos movimentos sociais, em especial do MST.

Na conjuntura inaugurada pelo governo Lula, em 2003, em que pesem as esperanças dos movimentos sociais de verem alterações substantivas na política de reforma agrária, a fim de finalmente efetivá-la, além da abertura de diálogo, não houve nenhuma medida ou política que indicasse a priorização, conforme prometido em campanha presidencial, pela reforma agrária. O Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado por um militante petista na época, histórico defensor da reforma agrária, Plínio de Arruda Sampaio, que estabelecia a meta de um milhão de famílias assentadas, não foi aceito. Foi substituído por outro, com meta bem inferior, 400 (quatrocentas) mil famílias e que, ainda assim, não foi atingida.

Embora o cadastro de pretendentes à reforma agrária que fora inaugurado no governo FHC, sem sucesso, não tenha tido prosseguimento, o governo Lula não revogou ou editou nova Medida Provisória para afastar a proibição de desapropriação de áreas ocupadas, como reivindicavam os movimentos de trabalhadores rurais. Além disso, manteve o Banco da Terra (que, além de programa, era um fundo de financiamento criado pelo Congresso Nacional para compra de terras) e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, “criado a partir de um acordo de empréstimo com o BIRD e estava apenas começando a ser implantado em 2003” (PEREIRA e SAUER, 2011: [on line]). De acordo com Pereira e Sauer (2011: [on line]), o governo decidiu “ampliar a implantação da RAAM com metas maiores que o governo anterior”, apesar de ter assumido o compromisso público “com a reforma agrária por meio das desapropriações”, em uma “estranha combinação” presente nas metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária “de financiar a compra de terra por parte de 130 mil famílias em quatro anos, enquanto a reforma agrária abarcaria 400 mil famílias (MDA, 2003)”.

Entretanto, cabe ressaltar que esse programa foi reivindicado também pela Contag e comemorado em avaliação da entidade sindical dos trabalhadores rurais em espaços de avaliação do referido programa, como o III Seminário de avaliação e planejamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) ocorrido em Brasília, no ano de 2010 (CONTAG, 2010).

Nos primeiros anos do governo Lula, um histórico militante do Partido dos Trabalhadores, que apoiava as lutas dos trabalhadores rurais sem terra, houve um crescimento no número de ocupações de terras, a fim de pressioná-lo a massificar a Reforma Agrária. Esse crescimento foi levantado pela CNA para criticar a ausência de aplicação dos dispositivos criminalizadores da Medida Provisória que, embora não revogada, não vinha sendo aplicada. Nesse sentido, o aumento dos conflitos seriam para a CNA fator que demonstraria equívocos do Governo na condução da política agrícola, já que o aumento no número de “invasões” coincidiria com a queda no “ritmo da implantação de assentamentos”, destacando-se o não cumprimento de metas de assentamentos pelo governo federal como explicação para a criação

de “expectativas e ilusões, que realimentam as invasões, prejudicando os produtores rurais e a sociedade com o constante registro de agressões e conflitos” (GLEBA, jan/fev. 2005: 10).

Note-se que o MST também atribui as ocupações de terras à ausência de cumprimento de metas de assentamentos e, de forma mais ampla, de realização da reforma agrária. A diferença é que o MST entende que são instrumentos legítimos e necessários de pressão, enquanto a CNA alega que elas são atos ilegais, crimes, agressões, violações aos direitos de propriedade e/ou de livre iniciativa, que “contrariam o regime democrático”, caracterizam-se como “esbulho possessório” e são consideradas como “a gênese dos conflitos agrários”. Para o assessor:

Neste contexto, uma política agrária leniente com as invasões e que não consegue assentar famílias passa a fomentar conflitos. O retorno das invasões, que estavam em franco declínio, reflete a existência de uma ideologia que lhes dá sustentação e a não observância efetiva dos preceitos da MP anti-invasão, o que ampliou a tensão no campo. Uma política agrária que permite invasões, que gera conflitos e cria poucos assentamentos é, no mínimo, contraditória e anti-social. Em muitas regiões do Brasil, decisões judiciais de reintegração de posse têm enfrentado dificuldades para serem executadas, agravando a situação de conflito, gerando prejuízos à sociedade e caracterizando a ausência do Estado. Atualmente, os sem-terras praticantes de atos ilegais tornaram-se inimputáveis perante muitos que deveriam zelar pela lei, o que leva ao perigoso entendimento de que o estado de direito não está funcionando em uma sociedade estruturada em bases democráticas (GLEBA, jan/fev. 2005: 11).

A CNA, além de pesquisas, confere espaço para intelectuais orgânicos da classe dominante apresentarem sua posição sobre a atuação do governo federal e do movimento de trabalhadores rurais sem terra, como o filósofo de direita¹⁴⁶ Denis Rosenfield, que atribuía a intensificação das ocupações de terras pelo MST, inicialmente ao discurso esquerdizado do presidente Lula no segundo turno das últimas eleições, bem como ao posicionamento do governo de não cortar repasse de recursos para entidades ligadas ao MST e não aplicar o dispositivo de excluir famílias que ocupassem terras dos projetos de assentamentos rurais (GLEBA, mar/abr. 2007: 6). Em palestra para os empregadores rurais, ele relacionou ainda o que entende como “desrespeito à propriedade privada” como perigo para a “democracia” e alegou que oculto no discurso do MST estaria a “destruição da propriedade privada e das empresas, com objetivo de implantar no Brasil um modelo socialista autoritário. Isso ameaça a sociedade brasileira” (GLEBA, mar/abr. 2007: 6).

O assessor técnico da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da CNA sintetiza da seguinte forma as medidas que, na opinião da referida comissão deveriam ser tomadas pelo Governo com o objetivo de “estabelecer a paz no campo”:

ação mais firme em defesa do direito de propriedade e da livre iniciativa; adoção da compra e venda de terras como instrumento principal da reforma agrária; não gerar expectativas e ilusões ideológicas; cumprimento das metas do II Plano Nacional da Reforma Agrária; priorização de cadastro consistente de imóveis rurais, disponibilizando os meios para a identificação georreferenciada; regularização fundiária de posses de terras de boa-fé, por meio do acesso aos instrumentos jurídicos de regularização, legitimando

¹⁴⁶ Entendemos que, de fato, há divisão entre a esquerda e a direita, nos termos desenvolvidos por Dreifuss (1989) e que a identificação com o centro é apenas uma tática daqueles que não querem assumir sua posição de direita para evitar o risco de serem anti-populares. No caso, classificamos como de direita em função de sua reiterada produção voltada para a defesa do direito de propriedade absoluto e da livre iniciativa e desqualificar periodicamente a luta dos partidos ou setores de esquerda em suas colunas nos jornais Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo.

posses de até 100 hectares e regularizando posses de até 2.500 hectares¹⁴⁷; compatibilização da política agrária com a agrícola; não criar duas políticas agrícolas diferentes para a agricultura familiar e a agricultura comercial, como se as duas fossem de classes distintas e não complementares ou, ainda, como se a agricultura familiar não fizesse parte do agronegócio (GLEBA, jan/fev. 2005: 11)

Não deixa de ser interessante notar um ponto em comum entre as reivindicações patronais e dos trabalhadores: o cumprimento das metas de assentamentos. Em momentos passados, as metas de assentamentos foram objeto de disputa pela CNA, em especial em relação ao I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). No contexto do II PNRA, que ficou bem aquém das expectativas dos movimentos sociais, a assessoria técnica da CNA atribuiu à falta de ação governamental no sentido de cumprimento das metas de assentamento prometidas a motivação para a continuidade e radicalização da ação dos movimentos de luta pela terra. A CNA parece querer que o governo não dê motivos para justificar ações dos movimentos ou apenas usar a retórica para atribuir ao governo a responsabilidade pela ação dos movimentos, seja ao não reprimi-los, seja ao assentar abaixo das metas por ele mesmo estipuladas.

2.1.6. A reação da CNA à campanha pela atualização dos índices de produtividade

A proposta de reajuste dos índices de produtividade adotados pelo Incra para classificar a (im)produtividade dos imóveis rurais já fora apresentada no início de 2005, ano em que ocorreu a Marcha Nacional pela Reforma Agrária, em Brasília, construída pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) para chamar a atenção da opinião pública e pressionar o governo federal em relação à necessidade da realização efetiva da reforma agrária no Brasil.

Nesse contexto, foi lançada uma proposta de atualização de índices de produtividade pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de pronto rechaçada pela CNA, que alegava, através da assessoria, serem “índices exorbitantes”. Para ilustrar, elaborou um quadro comparativo entre índices de produtividade de grãos naquele momento e os propostos pelo MDA, com o cálculo do percentual de aumento para cada item considerado relevante para algumas regiões (GLEBA, mar/abr. 2005: 3).

A campanha que buscava a atualização dos índices de produtividade foi intensificada em 2006, através de mobilizações do MST. Essa campanha teve destaque midiático e contou com reunião com representantes do governo que se comprometeram com a atualização demandada. A CNA se opôs a essa revisão, que considerava uma “ameaça”, argumentando haver “uma contradição entre as políticas agrícola e fundiária”¹⁴⁸ (GLEBA, nov/dez. 2006: 6). A intenção da atualização dos índices, de acordo com a argumentação patronal, “não observou ou, até mesmo, feriu o § 2º do art. 187 da Constituição Federal, que determina que as ações de política agrícola e de reforma agrária devem ser compatibilizadas”. O equívoco da proposta seria contemplar “unicamente a elevação do potencial físico da propriedade ou a produtividade física da terra”, sem considerar “a produtividade total dos fatores, que contempla o capital, tecnologia (insumos, máquinas, equipamentos, etc), mão-de-obra e

¹⁴⁷ Veremos em outro tópico a disputa em relação à regularização fundiária na Amazônia.

¹⁴⁸ De acordo com a matéria: “Apesar dos resultados obtidos pelo agronegócio que, apesar da crise ainda representa 26,4% do PIB nacional, não foi adotada, em 2006, uma política agrícola consistente, capaz de proporcionar remuneração justa ao produtor em geral, o que compromete a sustentabilidade da agropecuária. Como se não bastassem as dificuldades de renda, o setor viveu, em 2005 e 2006, sob a ameaça de atualização pelo Governo dos índices de produtividade dos imóveis rurais.”

terra.” Conclui assim que: “Eventual alteração nos índices de produtividade das propriedades rurais, na forma proposta, deve estar atrelada a garantias de renda aos produtores pelo Governo”, sendo “preciso distinguir capacidade de produção e viabilidade econômica”. E ainda argumenta:

Uma produção ideal, sem a observância de preços compatíveis com os custos de produção, torna o investimento deficitário, enquanto um investimento racional, compatibilizando custos com o preço de mercado, proporciona um empreendimento economicamente viável, com lucro operacional e a subsistência do negócio (GLEBA, nov/dez. 2006: 6).

A conjuntura desse discurso é revelada, ao seu modo, na própria publicação da CNA:

O ano de 2006 foi marcado também por invasões em todo o Brasil. O Relatório da Ouvidoria Agrária Nacional 01/2006 registrou 110 invasões apenas no primeiro trimestre do ano, das quais 69 ocorreram apenas em março deste ano. Duas invasões, entretanto, tiveram uma grande repercussão na opinião pública: do horto florestal do grupo Aracruz Celulose S/A e da Câmara dos Deputados (GLEBA, nov/dez. 2006: 7).

Portanto, havia forte mobilização dos movimentos de luta pela terra que tiveram repercussão na opinião pública para chamar atenção para suas demandas. Medeiros (2010) explica a reação patronal à reivindicação pela atualização dos índices em razão da própria dinâmica capitalista de apropriação de terras no campo brasileiro, pois:

Terras improdutivas ou produzindo pouco fazem parte das necessidades criadas pela expansão das atividades empresariais. Transformá-las em áreas passíveis de desapropriação, com a possibilidade de se transformarem em assentamentos, significa subtraí-las do mercado e excluí-las do cerne desse circuito de reprodução.

Dessa dinâmica de expansão do agronegócio, de acordo com a autora, também “deriva a pressão sobre áreas de florestas, a luta por um afrouxamento nas regras de desmatamento, a crítica à delimitação de reservas indígenas” (MEDEIROS, 2010).

A análise do discurso da CNA no período pós-Constituição de 1988 nos indica uma continuidade da oposição à reforma agrária e de respostas às mobilizações dos movimentos de luta pela terra, em especial, a partir de então, as dirigidas pelo MST.

Entretanto, o discurso da CNA sobre a questão fundiária gradativamente passa a envolver uma rejeição das políticas dirigidas à demarcação de territórios indígenas e à titulação de territórios quilombolas, além da oposição às interferências das políticas ambientais sobre a propriedade da terra. Inclusive, orientações jurídicas aos proprietários que tenham sido atingidos ou possam ser afetados pelas demarcações de terras indígenas também serão dadas, conforme veremos adiante.

A histórica oposição à reforma agrária não parece ter perdido força, mas outros opositores se somam e são identificados com mais clareza: os ambientalistas e ONGs ambientalistas, além dos antropólogos que fornecem os laudos que subsidiam a demarcação de territórios indígenas e a titulação dos territórios quilombolas. Abordaremos a seguir, portanto, a constitucionalização e os argumentos contrários às tentativas de implementação das políticas indigenistas e quilombolas.

2.2. As questões indígena e quilombola

O foco das organizações do patronato rural em impedir a reforma agrária na Constituinte de 1987/1988 parece não ter permitido atenção à constitucionalização de demandas indígenas e quilombolas, conforme aduzimos nesse tópico. Mas veremos a tentativa sem sucesso de incluir na Constituição de 1988 categorias (como a de “extintos aldeamentos indígenas”) aplicadas para o esbulho de terras indígenas no período colonial e de mobilizá-las a partir de jurisprudências do STF, em especial recuperadas no julgamento da demarcação contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol. Os debates sobre as questões indígena e quilombola foram deslocados, pela CNA, para o âmbito do Judiciário, no momento em que as normas começaram a ser usadas de modo a afetar os interesses da base da CNA.

Tratamos, inicialmente, dos debates sobre os direitos indígenas e quilombolas durante a Constituinte de 1987/1988 e, em seguida, das disputas protagonizadas pela CNA em torno das normas regulamentadoras sobre o processo de demarcação de terras indígenas e sobre a titulação de territórios quilombolas.

2.2.1. A constitucionalização e o debate na Constituinte de 1987/1988

Nas revistas da CRB e da CNA consultadas entre 1955 e 1973 a temática indígena não ocupa espaços de debate ou discussão, apesar de já na época haver órgãos e legislações de proteção ao índio¹⁴⁹. Como já se viu no capítulo 1, a argumentação das Confederações patronais sobre a questão fundiária estava voltada ao combate de propostas de reforma agrária que pudessem significar uma efetiva redistribuição de terras.

Essa pressão contra as tentativas de reforma agrária tomou grandes proporções em 1985, com o anúncio do Plano Nacional da Reforma Agrária, e ao longo da Constituinte de 1987/88. Na Constituinte, a pressão conservadora se concentrou sobre a previsão constitucional do direito de propriedade e da política de reforma agrária. Entretanto, a CNA, no período pós-Constituinte, em especial a partir das tentativas de efetivação dos dispositivos relacionados às terras indígenas e quilombolas, também voltou sua artilharia contra esses grupos e os órgãos responsáveis pela execução de tais políticas.

A literatura que tratou dos debates constitucionais referentes a essas temáticas não deixa entrever nenhuma atenção do setor patronal às questões indígenas e quilombolas, provavelmente pela ausência de interferência de políticas anteriores que afetassem de alguma forma a grande propriedade fundiária.

Portanto, trataremos de forma breve da constitucionalização dessas duas questões, que foram debatidas na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, subordinada à Comissão da Ordem Social (art. 15, VII, RIAN). A referida Subcomissão, de acordo com Evangelista (2008: 54) “deveria contar com 21 componentes, mas devido à preferência por outros temas, ela só contou com 18 componentes, mostrando como afirmavam os constituintes em sua primeira reunião ordinária, o pouco prestígio dos temas nela incluídos”.

Ainda conforme Evangelista, durante as audiências públicas na Subcomissão que foram destinadas ao tratamento da questão indígena, houve convergência entre os grupos indígenas “nos destaques e nos principais pontos abordados e reivindicados”, dentre os quais:

o reconhecimento da posse da terra, a demarcação, o usufruto das riquezas naturais e do subsolo, da inalienabilidade das terras indígenas, das invasões, preservação ambiental, o reconhecimento da formação pluriétnica da nação, o reconhecimento da língua indígena como instrumento da educação, a extensão dos direitos políticos (EVANGELISTA, 2004: 57).

¹⁴⁹ A respeito do histórico das legislações, ver Evangelista (2004).

Dentre os avanços verificados no anteprojeto da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias em relação à legislação indigenista à época vigente, como o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73), está a centralidade da demarcação, reconhecimento e proteção do direito à terra “no sentido que qualquer outra garantia (reprodução física, cultural, diversidade etc) era dependente desta para se realizar”, proibindo, por exemplo, “no caso de remoção dos índios”, a “utilização dessa terra indígena para qualquer outro fim. A terra indígena não deveria ter outra utilização que não o usufruto exclusivo dos índios” (EVANGELISTA, 2004: 60).

Há uma tradição legal de reconhecimento do “direito a terra aos povos indígenas desde o período colonial” e “também nas Constituições desde 1934, mesmo quando esse direito era desrespeitado” e “quando instalado um autoritarismo acirrado, quando nasce o Estatuto do Índio, em 73, esse direito foi garantido”. (EVANGELISTA, 2004: 60).

A diferença da Constituição de 1988 em relação às proteções legais e constitucionais anteriores seria “a perspectiva pluriétnica da formação social brasileira sendo reconhecidas as populações indígenas com suas organizações, usos, costumes, línguas e tradições superando o viés integracionista e homogeneizador”¹⁵⁰ (EVANGELISTA, 2004: 60-61).

Evangelista (2008), entretanto, deixa entrever a atuação de setores conservadores que provocaram recuos em relação à proposta inicial aprovada na subcomissão, tanto nas comissões da ordem econômica e de sistematização, quanto no projeto de Constituição aprovado.

O debate na Comissão de Sistematização, como já visto, coincidiu com a articulação do “Centrão”, apoiado pelas elites empresariais e pelo governo federal para alterar o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte¹⁵¹, a fim de facilitar a aprovação de emendas ao texto aprovado na Comissão de Sistematização. Apesar de conseguirem a mudança regimental, tiveram que negociar a aprovação dessas emendas com os líderes partidários, pois a manobra regimental não a garantia.

Porém, algumas conquistas dos grupos conservadores para atender “interesses nacionais e internacionais nas riquezas minerais” foram observadas já no anteprojeto da Comissão de Sistematização que diferenciou-se do apresentado pela Subcomissão ao retirar o “monopólio da União da exploração de riquezas em terras indígenas” e o “condicionante para realizar tal exploração, como por exemplo a inexistência de reservas do minério em outras partes do território, mantendo apenas a condição de ser interesse nacional”, embora tenha mantido “a necessidade de aprovação do Congresso Nacional e das comunidades afetadas para realização da exploração” (EVANGELISTA, 2004: 66). Pois “a manutenção como único condicionante do interesse nacional pouco diz e define para impedir que as terras indígenas se tornem alvo de mineradoras” (EVANGELISTA, 2004: 66-67).

Evangelista revela o surgimento, no primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização, mantido no Anteprojeto de Constituição (B), de outra previsão prejudicial aos direitos indígenas: a adoção de “uma categoria inexistente na legislação, utilizado apenas no período colonial”, para o esbulho de terras indígenas: “o de extintos aldeamentos indígenas”,

¹⁵⁰ Essa visão dos anos 1950 teria também se modificado “em normas internacionais, como o exemplo da Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 05 de junho de 1957, que postula a proteção das populações tribais ou semitribais conjuntamente com um processo de integração progressiva na vida nacional, e revisada pela Convenção nº 169 que reconheceu ‘as aspirações desses povos a assumir o controle de suas instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram’” (EVANGELISTA, 2004: 61).

¹⁵¹ De acordo com Evangelista (2004: 63), os setores empresariais estariam “insatisfeitos com a aprovação de direitos sociais, a tendência estatizante e nacionalista do projeto” e o Governo “com a opção parlamentarista e da fixação do mandato de presidente de quatro anos”.

que “fariam parte dos bens do Estado (art. 28, inciso V)”, o que se provavelmente se configuraria em

outra estratégia de desconsiderar a existência indígena e de legitimar a posse dessas terras para fazendeiros, como é exemplo da certidão negativa emitida pela FUNAI apresentada aos constituintes por Nelson Saracura – Pataxó - BA, na audiência do dia 05 de maio. Na referida certidão a Órgão Indigenista Federal afirma não existir índios no sul da Bahia (EVANGELISTA, 2004: 67-68).

De fato, a categoria “aldeamentos extintos” foi mobilizada pela CNA para questionar a demarcação de terras indígenas, buscando limitá-las, através de uma Proposta de Súmula Vinculante (PSV) que buscava ampliar uma interpretação restritiva ao direito dos indígenas oriunda do julgamento sobre o decreto demarcatório da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, como veremos em mais detalhes adiante.

O texto final da Constituição de 1988 tratou da questão indígena no Capítulo VIII (Dos Índios), do Título VIII (Da Ordem Social). Reconheceu “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, atribuindo à União a competência para “demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231). Considerou “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” tanto “as por eles habitadas em caráter permanente” quanto “as utilizadas para suas atividades produtivas” e “as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (art. 231, § 1º).

Previu ainda que o direito dos indígenas ao “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos” existentes em suas terras (art. 231, § 2º), podendo ser realizado o “aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas”, mas apenas se autorizadas pelo “Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (art. 231, § 3º). Determinou também a impossibilidade de alienação e disposição sobre terras indígenas, bem como da prescrição dos direitos (art. 231, § 4º). A remoção dos grupos indígenas de suas terras foi vedada, excetuando-se “em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional” (art. 231, § 5º). Além disso, a Constituição de 1988 declarou serem “nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras” tradicionalmente ocupadas pelos índios ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé (art. 231, § 6º).

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, foi determinado ainda o “prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” para que a União concluísse “a demarcação das terras indígenas” (art. 67, ADCT).

Em adequação aos dispositivos constitucionais mencionados, foi editado, durante o governo de Fernando Collor, o Decreto no. 22, de 04 de fevereiro de 1991, que dispôs sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas¹⁵², prevendo, entre outras questões, a participação dos grupos indígenas interessados em todas as fases, bem como a “revisão das terras indígenas consideradas insuficientes para a sobrevivência física e cultural

¹⁵² E revogou o Decreto 94945, de 23 de setembro de 1987, que dispunha sobre a matéria.

dos grupos indígenas” pelo órgão de assistência ao índio, no prazo de um ano (art. 7º); prazo este aumentado pelo Decreto 608, de 20 de julho de 1992, para 05 de outubro de 1993. Já na era FHC, esses Decretos foram revogados pelo Decreto 1.775, de 08 de janeiro de 1996, que desde então passou a regular a matéria e encontra-se vigente.

A partir desses marcos legais, algumas tentativas de demarcação de territórios indígenas esbarraram, na década de 1990, nos interesses da classe dominante rural, incorporados pela CNA.

O direito das “comunidades remanescentes de quilombos” foi reconhecido no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988. Esse artigo, de acordo com Arruti (2006: 67), além de reconhecer, também criou essa “categoria política e sociológica”.

O debate sobre negros e necessidade de reparação histórica, durante a Assembleia Nacional Constituinte, de acordo com Lopes (2010: 43), polarizou-se

entre a reparação no campo da cultura e da concessão de terras. A primeira apontava a necessidade de preservação das culturas negra e indígena através do tombamento de patrimônios histórico-culturais, com a alocação de verbas para o estímulo das manifestações culturais; a segunda, a concessão da propriedade da terra às comunidades identificadas como oriundas de antigos mocambos e quilombos.

A formulação inicial da proposta, de autoria de Carlos Alberto Caó (PDT), que representava, junto com Benedita da Silva (PT), o movimento negro do Rio de Janeiro na Constituinte, determinava a inserção de artigo que declarava “a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombolas, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” e o tombamento das terras e documentos históricos relacionados aos quilombos no Brasil (Transcrito em Silva, 1997, *apud* ARRUTI, 2006: 68).

Sobre essa proposta, foram apresentadas emendas, entre as quais uma de autoria de Aluizio Campos (PMDB/PB) no sentido de assegurar apenas a “posse legítima das terras ocupadas, durante mais de dez anos ininterruptos...”, aproximando-se do estatuto dos indígenas somado a uma espécie de “usucapião especial” (ARRUTI, 2006: 68-69). Outra “emenda modificativa”, rejeitada, foi proposta pelo Deputado Eliel Rodrigues (PMDB/BA), no sentido de suprimir a parte que conferia a propriedade das terras e alterar a redação relativa ao tombamento para que figurasse apenas sobre “as terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à sua história no Brasil” (Transcrito em SILVA, 1997 *apud* ARRUTI, 2006: 69), de forma a agregar o termo “antigo” e limitar “o reconhecimento aos direitos culturais” (ARRUTI, 2006: 69).

A proposta inicial foi desmembrada no texto final da Constituição: a previsão de tombamento dos documentos relativos à história dos quilombos foi alocada no capítulo relativo à cultura (de caráter permanente) e o dispositivo relacionado à questão fundiária foi relegado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ou seja, ao corpo transitório (ARRUTI, 2006: 70; LOPES, 2010: 44). Isto evidenciava “que o campo da cultura era, até então, o próprio limite permitido ao reconhecimento público e político dessa temática”, o que apenas se transformaria com a captura do artigo 68 da ADCT pelo movimento social (ARRUTI, 2006: 70).

Enquanto a reparação no campo da cultura foi fixada no artigo 215 da Constituição Federal de 1988, a questão territorial quilombola foi tratada no artigo 68 do ADCT, que dispôs o seguinte: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Segundo Lopes (2010: 44), após as

disputas em torno da redação final dos artigos constitucionais relativos às políticas de reparação aos negros no Brasil, a definição do conceito constitucional tornou-se um dos principais pontos de tensão nas disputas fundiárias referentes aos territórios quilombolas e no contexto de elaboração dos laudos antropológicos, expressando-se de diversas maneiras nos processos judiciais, na imprensa, no Congresso Nacional e em trabalhos acadêmicos, tornando-se objeto de embates entre significações e valores opostos em cada um destes campos. A interpretação do texto do artigo constitucional configura-se, portanto, uma dimensão do conflito envolvendo as comunidades quilombolas pela disputa da terra, conflito este que abrange dinâmicas decorrentes de sua cristalização nos textos legais.

Exemplo desses embates foi a oposição enfrentada na Câmara e no Senado Federal e a demora para que o art. 68 fosse regulamentado (LEITE, 2008; [*on line*]). A primeira regra infraconstitucional sobre o tema surgiu no governo Fernando Henrique Cardoso, com a edição da Portaria 307, do INCRA, em 1995, que determinava a demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas. Alguns anos mais tarde, a Medida Provisória 1.911-11, de 26 de outubro de 1999, que alterava dispositivos sobre a organização da Presidência, atribuiu ao Ministério da Cultura a aplicação do artigo 68.

Os procedimentos que deveriam ser adotados para a titulação das terras quilombolas, entretanto, foram primeiro abordados no Decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001, ainda no âmbito do Ministério da Cultura e da Fundação Cultural Palmares (FCT). Este decreto, que restringiu o reconhecimento da propriedade apenas sobre terras ocupadas por quilombolas desde 1888 até 05 de outubro de 1988, foi revogado posteriormente pelo Decreto 4887, de 20 de novembro de 2003, do governo Lula, que passou a regulamentar a matéria na esfera dos órgãos fundiários. Na mesma data, o Decreto 4883 transferiu do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência para delimitar e demarcar as terras de remanescentes de comunidades quilombolas.

2.2.2. As preocupações da CNA quanto à demarcação de territórios indígenas e à titulação de terras aos remanescentes quilombolas

A preocupação em relação à garantia do direito absoluto à propriedade esbarra também em políticas de demarcação de terras indígenas e quilombolas no Brasil. Alguns fatores relacionados podem explicar a gradativa ênfase da CNA em relação ao tema, entre os quais: a conquista de maior espaço pelos movimentos reivindicatórios de territórios indígenas e quilombolas e seus aliados; a execução de políticas que respondem a essas pressões, através da criação de marcos normativos a partir dos quais estas pressões se respaldam e legitimam; a retirada de terras do mercado, já que tanto as reservas indígenas quanto as terras quilombolas são inalienáveis. Note-se que no período está em expansão a fronteira agrícola em direção às terras amazônicas brasileiras, em especial para a plantação mecanizada de soja (SILVA, 2006).

A CNA ressalta a participação de sua Comissão de Assuntos Indígenas em Seminário para tratar das questões indígena e quilombola realizado, em 2005, por duas Federações da Agricultura da região sul do país: a dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (Farsul e Faesc), “na região de fronteira entre os dois Estados, na área territorial dos municípios de Erechim/RJ e Chapecó/SC”, em que os participantes sugeriram a Comissão passasse a ser informalmente denominada de “Comissão Nacional de Assuntos Indígenas e Quilombolas” (GLEBA, set. 2005: 9), o que revela a emergência do tema quilombola para a organização sindical patronal na ocasião.

O assessor técnico da CNA informa a existência de conflitos no Rio Grande do Sul, “face a possibilidade de desalojamento em massa de pequenos proprietários rurais”, um problema que considera não restrito a este Estado, pois poderia se estender por outros, além de conflitos indígenas configurados em face de pedidos de demarcação de diversas áreas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul (GLEBA, set. 2005: 9).

Identificamos, a partir de então, uma série de argumentos contrários à demarcação de terras indígenas e quilombolas, que redefinem algumas fórmulas já usadas contra os movimentos de trabalhadores rurais e a reforma agrária.

Em relação às áreas destinadas às populações indígenas, que devem compreender o território necessário para sua forma de uso e reprodução física e cultural, a CNA recorre ao levantamento quantitativo do número e percentual de hectares que as reservas indígenas demarcadas ocupariam do território nacional e à comparação com a área territorial de Estados europeus¹⁵³, o que revelaria o aumento de “conflitos entre índios e produtores” e de “prejuízos do setor produtivo, por causa da expansão arbitrária das áreas destinadas aos índios” (GLEBA, mar/abr. 2007: 7).

Ocupações indígenas que atingiram instalações da Companhia Vale do Rio Doce¹⁵⁴, bem como sobre áreas ditas “de propriedade” da Aracruz Celulose são dadas como exemplos do crescimento dos conflitos entre setor empresarial ou produtivo e comunidades indígenas, ressaltando-se, no primeiro caso, prejuízos econômicos e o segundo lugar na produção de minério de ferro e, no outro, a liderança mundial na produção de celulose de eucalipto (GLEBA, nov/dez. 2006: 7; GLEBA, mar/abr. 2007: 7).

Uma matéria, sob a seguinte chamada: “Ação estatal exclui milhões de hectares do cenário econômico”, explicita o motivo da oposição da CNA às tentativas de reforma agrária ter se somado à crítica das políticas ambiental e indigenista: o entendimento de que estas estariam retirando terras do processo produtivo. Como síntese e subtítulo da argumentação do assessor da Comissão de Assuntos Fundiários que assina a matéria, lê-se:

Milhões de hectares estão sendo subtraídos anualmente do processo produtivo. A estrutura fundiária está sendo desenhada dentro de um dilema: incorporar terras agricultáveis à produção ou excluí-las da exploração econômica. A política agrícola descompromissada com a renda dos produtores, dividida entre agricultura comercial e familiar, utiliza 282 milhões de hectares (33,3% do território). As políticas ambiental e indigenista já destinaram 233 milhões de hectares (27%) a Unidades de Conservação e terras indígenas. Por fim, a política fundiária de resultados questionáveis distribuiu 64 milhões de hectares (8%) para colonização e reforma agrária (GLEBA, nov./dez. 2006: 6).

Assim, ao lado da reforma agrária, as “expropriações de terras geradas pela criação de novas terras indígenas ou pela ampliação das já existentes”, também representam “ameaças” para o setor patronal (GLEBA, nov/dez. 2006: 7).

O discurso justificador da apreensão da CNA busca caracterizar o processo de demarcação de terras indígenas como arbitrário e, para isso, usa conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada para investigar a atuação da Funai, em dezembro de 1999, que teria verificado “a forte influência de organizações não governamentais (ong’s) na formulação dos laudos antropológicos que, em franca discordância com as definições

¹⁵³ De acordo com a Comissão Nacional de Assuntos Indígenas da CNA, a área demarcada “supera a soma dos territórios da Alemanha, França e Itália” (GLEBA, mar/abr. 2007: 7).

¹⁵⁴ A CNA informou também que em função da última das três ocupações sofridas pela Vale do Rio Doce em 2006, esta empresa “denunciou o Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA), pedindo medidas cautelares contra novas invasões”, sob a alegação de “falta de ação do Governo junto às comunidades indígenas” (GLEBA, nov/dez. 2006: 7).

legais pertinentes, aumentam os limites das áreas indígenas a seu belprazer” (GLEBA, nov/dez. 2006: 7, *sic*).

Os procedimentos adotados pela Funai são taxados pela CNA como “tendenciosos, de caráter político e não devidamente amparados na legislação” e o processo de demarcação “arbitrário”, por não garantir o “contraditório” e a “ampla defesa” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 7).

A CNA se volta ao questionamento da legalidade dos laudos de antropólogos contratados (“terceirizados”), tanto em relação aos princípios da Administração Pública previstos na Constituição (e que reforçam o discurso de neutralidade estatal), quanto em relação à lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

Diferente da luta pela reforma agrária em que o inimigo é o MST com suas táticas de ocupação de terras, em relação à questão indígena (e mesmo à quilombola), a CNA parece construir como opositores os antropólogos, que, através de seus laudos, conferem legitimidade às reivindicações territoriais indígenas. A CNA chega a alegar que esses antropólogos “estão decidindo, sozinhos, os rumos da política indigenista no País” (GLEBA, nov/dez. 2006: 7). A tática argumentativa de descredibilização da luta indígena invisibiliza e nega os próprios protagonistas, ao centrar-se nas “organizações não governamentais, nacionais e estrangeiras”, a quem atribui o aumento da reivindicação de identidade indígena. A assessoria da CNA alega que:

A expectativa para 2007 é que, além das etnias que conhecemos, teremos muitas outras renascidas pelas mãos de ong's. As terras que atendem aos requisitos previstos no art. 231 da Constituição Federal parecem não ter fim, mas cresce a certeza de que vai ter pouca terra para tanta ONG (GLEBA, nov/dez. 2006: 7; *sic*).

Dessa forma, constroem (ou reforçam) uma imagem tutelada dos indígenas, atribuindo às ONGs a invenção de identidade indígena, que, nesse quadro, são pintados como absolutamente manipuláveis por interesses ocultos dessas organizações na terra e dos antropólogos que produzem os laudos e, ainda, da Igreja. A CNA defende, dessa forma, o “afastamento de toda e qualquer ingerência das organizações não governamentais e igrejas internacionais na condução da política indígena nacional” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 7).

O outro problema no tocante à demarcação e ampliação de reservas indígenas que a CNA identifica são os procedimentos que subsidiam a ação da FUNAI, estabelecidos pelo Decreto 1.775/1996.

A Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da CNA alega que a expansão de áreas indígenas decorreu da aplicação do Decreto Federal no. 1.775/1996, que estabelece o procedimento administrativo para demarcação de terras indígenas. A assessoria da CNA afirma que o referido decreto, diferente do disposto na Constituição de 1988, teria permitido “a identificação e ampliação das terras indígenas, além daquelas tradicionalmente ocupadas” (GLEBA, mar/abr. 2007: 7).

Esse entendimento nos parece equivocado, pois a própria Constituição definiu de forma abrangente o que são terras tradicionalmente ocupadas e o Decreto anterior revogado (Decreto 22, de 04 de fevereiro de 1991) determinava que os órgãos procedessem a revisão das demarcações para adequar-se à previsão constitucional que abrangia no conceito de terras tradicionalmente ocupadas as necessárias para reprodução física e cultural das populações indígenas (art. 231, CF).

Entretanto, na disputa sobre a interpretação e o grau de aplicabilidade das regras procedimentais dispostas no Decreto no 1.775/1996, este chega a ser caracterizado como

resquíio do sistema inquisitivo¹⁵⁵ pelo assessor técnico da Comissão de Assuntos Fundiários, que arrola, entre o que considera problemas: “outorga competência a antropólogo, sem estabelecer os critérios de avaliação e os procedimentos que ele para proceder à discriminação das terras indígenas das terras de particulares”, o que permitiria demarcações “fundamentadas muitas vezes em estudos subjetivos ou com vícios”; a redução do “direito ao contraditório e à ampla defesa a uma simples manifestação, que será submetida à apreciação da própria Funai, que também é parte interessada” e “julga seus próprios atos”; o prazo de 90 dias para os proprietários contestarem os estudos da Funai, que possui “vários anos para pesquisa, levantamentos e coleta de dados”, o que alega ferir “o princípio da isonomia”; além da adoção de Portarias, que não teriam “validade jurídica” por serem “atos administrativos” com caráter declaratório e não “constitutivos”, e da autorização para a “perda da propriedade na esfera administrativa” (GLEBA, ago. a out. 2009: 8).

Apesar da jurisprudência do STF ter se firmado em sentido contrário à alegação de violação do contraditório e da ampla defesa pelo Decreto (MS 21649-2/ MS; MS23862-3/GO; 24.045-8/DF), o que o próprio assessor admite, segue o questionamento do prazo exíguo para a defesa dos proprietários e da impossibilidade de assistentes técnicos de proprietários acompanharem os trabalhos da Funai (GLEBA, ago. a out. 2009: 8). A CNA chegou a solicitar ao governo a revogação do referido decreto e a reformulação dos procedimentos “ou a inserção no texto de norma permitindo que os produtores rurais passíveis de serem atingidos de algum modo, pelos procedimentos de identificação, demarcação ou ampliação de terras indígenas, participem de todas as fases do processo” (GLEBA, mai./jun. 2007: 7).

Entre as reivindicações normativas da CNA também esteve a previsão de prévia audiência dos particulares e dos Estados “onde estiverem localizadas as terras em demarcação”, além da “criação de legislação determinando que a gleba particular invadida não pode ser objeto de procedimentos para fins de ampliação ou demarcação de terra indígena, conforme previsão no ordenamento agrário vigente” e de emenda constitucional “para garantir aos possuidores de boa-fé a justa indenização em face da perda do imóvel, em função da demarcação ou ampliação de terra indígena” (GLEBA, mai./jun. 2007: 7).

Na tentativa de encontrar argumentos que desacreditem o Decreto, o assessor técnico também argumenta ausente a abordagem da demarcação pelo Estatuto do Índio (lei no 6.001/1973), mas cita o disposto no art. 19 que revela o contrário: “*As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo*” (GLEBA, ago-out. 2009: 9; grifos no original).

Parece uma tentativa anacrônica de retirar argumentos jurídicos que subsidiaram a ação judicial contra a demarcação de territórios quilombolas, que questionava a ausência de lei a ser regulamentada por Decreto. No caso dos quilombolas, há uma disputa interpretativa que envolve tanto a defesa da auto-aplicabilidade do artigo constitucional que conferiu a propriedade às comunidades quilombolas, quanto a força de lei da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre povos indígenas e tribais pela qual se pautou o Decreto. Só que na questão indígena, o Decreto citado remete não apenas aos dispositivos constitucionais regulamentados, como à Lei que institui o Estatuto do Índio na parte em que foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Mas o assessor insiste em desqualificar a adequação do Decreto 1775/1996 para regulamentar a matéria, que “deveria ter sido regulamentada previamente por uma lei específica” e alega ter o decreto invadido a “competência do legislativo”, além de ferido o

¹⁵⁵ Sistema em que um mesmo órgão reúne as funções de acusação e julgamento de pessoas pela prática de crimes, mas que é explicado pela assessoria da CNA como aquele em que “as funções de acusar, defender e julgar estão confinadas ao mesmo órgão, sendo o réu tratado como objeto do processo” (GLEBA, ago-out. 2009: 8-9).

dispositivo constitucional “que confere competência privativa ao Presidente para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”, pois não se enquadra nas hipóteses constitucionais que “permitem ao Presidente da República legislar somente assuntos endógenos da administração federal e que não afetem direitos de terceiros”, de forma que “o decreto exorbita o poder de regulamentar” (GLEBA, ago-out. 2009: 9). Como vimos, o próprio assessor cita o dispositivo legal do Estatuto do Índio que foi objeto da regulamentação, mas atribui aos procedimentos do Decreto 1.775/1996 o “desrespeito freqüente do direito de terceiros, especialmente do direito de propriedade, gerando um ambiente de insegurança jurídica” (GLEBA, ago-out. 2009: 9).

Como alternativa à demarcação de terras indígenas, é sugerida a criação, pelo Governo Federal, de reservas indígenas, que, caso incidam sobre propriedades particulares, proporcionem indenização prévia e não dependam de “ocupação tradicional”, conforme dispositivos legais do Estatuto do Índio (art. 26, parágrafo único, “a” c/ art. 27 da Lei 6.001/1973). (GLEBA, ago-out. 2009: 9).

O Poder Legislativo é conclamado a se mobilizar para “estabelecer uma lei que defina critérios objetivos para a identificação e demarcação de terras indígenas” e algumas propostas legislativas em tramitação sobre o assunto são evidenciadas: a PEC no 38/1999, “que atribui competência privativa ao Senado Federal para aprovar o processo de demarcação das terras indígenas”; a PEC 03/2004, “que permite a indenização de terras de domínio particular, devidamente tituladas pelo Poder Público”; e o Projeto de Lei 4791/2009, “que estabelece que a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios seja submetida à aprovação do Congresso Nacional” (GLEBA, ago-out. 2009: 9).

São exemplos de soluções que esbarrariam na falta de “mobilização e vontade política para garantir o direito de propriedade, cláusula pétrea da Constituição, bem como os direitos das comunidades indígenas, previsto no art. 231 da mesma Constituição, que não se restringem a recursos fundiários” (GLEBA, ago-out. 2009: 9).

O processo de reconhecimento e demarcação de territórios indígenas ganhou destaque no noticiário nacional após a homologação dos limites do território de Raposa Serra do Sol¹⁵⁶, no estado de Roraima, região Norte do Brasil, pelo presidente da República em 2005. Tal processo foi questionado por um grupo de grandes proprietários que se encontravam no interior desse território e teriam que sair, de acordo com a legislação brasileira.

Além de ações locais, com a recusa desses proprietários em deixar o território, uma ação judicial (Petição 3.388-4/RR, autuada em 20 de abril de 2005) foi proposta por Augusto Affonso Botelho Neto¹⁵⁷, que contou com a assistência do Estado de Roraima, além de outras dezesseis pessoas, no Supremo Tribunal Federal, visando questionar o processo demarcatório e a tentativa de remoção dos grandes proprietários do território demarcado. A requerida, a União Federal, teve entre seus assistentes a Funai e sete comunidades indígenas.

¹⁵⁶ De acordo com Santos e Carlet (2010): Com 1,747 milhão de hectares, a Raposa Serra do Sol é habitada por 16 mil índios das etnias Macuxi, Tauarepang, Patamona, Ingarikó e Wapixana, distribuídos por 164 aldeias. O processo de demarcação da TI se iniciou na década de 1980 antes da atual Constituição e perdurou durante 30 anos, até que em 2005 o atual presidente homologou seus limites, aguçando interesses diversos em sua descaracterização.

¹⁵⁷ Médico e político que se elegeu senador em 2002 pelo PDT. Chegou a se candidatar ao governo do Estado de Roraima em 2006, sem ter sido eleito. Filiou-se ao PT em 12 de dezembro de 2006, deixando esse partido em agosto de 2010, restando sem partido (*In: http://pt.wikipedia.org/wiki/Augusto_Botelho. Acesso em 21.01.2012*). Foi eleito para exercer o mandato de Senador Federal pelo Estado de Roraima para duas legislaturas, uma no período de 01/02/2003 a 31/01/2007 e outra de 01/02/2007 a 31/01/2011 (*In: <http://www.senado.gov.br/senadores/dinamico/paginst/senador3432a.asp>. Acesso em 21.01.2012*). A matéria da CNA sobre o assunto destaca como autores da ação dois senadores: Mozarildo Carvalho (PTB) e Augusto Botelho (PT).

Foi notícia na Revista da CNA o primeiro adiamento do julgamento dessa ação judicial, em razão do pedido de vista do ministro Carlos Alberto Menezes Direito¹⁵⁸, após o voto do relator do processo, Ministro Ayres Britto, que havia se manifestado pela improcedência do pedido inicial, o que resultava na confirmação da validade do Decreto de demarcação contínua (GLEBA, jul./ago. 2008: 4).

A CNA destaca, do discurso dos representantes patronais (de Leôncio Britto, então presidente da Comissão de Assuntos Fundiários da CNA, e do presidente da Federação da Agricultura do estado de Roraima), a necessidade de aceitação da decisão do STF e, ao mesmo tempo, suas críticas sobre a demarcação contínua daquela reserva. Sobre conseqüências da demarcação, alertavam a possibilidade de conflitos entre as próprias etnias indígenas (excluindo a possibilidade de uma ação dos “produtores rurais”) e a ameaça de desestabilização da estrutura fundiária consolidada e da economia do Estado e ainda usavam o fato da área estar em “faixa de fronteira” considerada “fundamental para o desenvolvimento nacional” (GLEBA, jul./ago. 2008: 4). Defendiam ainda que a demarcação também beneficiasse os produtores rurais.

A CNA e o governo de Roraima se reuniram, com a participação de presidentes de Federações de Agricultura, em Boa Vista, no dia 04 de agosto de 2008, no que se chamou de “I Seminário Nacional de Produtores Rurais e Desenvolvimento Sustentável em Áreas Fronteiriças” que resultou na “Carta de Roraima” (GLEBA, jul./ago. de 2008: 5).

Em síntese, os principais argumentos e posições da CNA na Carta são: a definição de desenvolvimento sustentável como “equilíbrio entre a produção econômica, a geração de empregos, a expansão social e a preservação do meio ambiente”; a ameaça da demarcação à “segurança na faixa de fronteira” e à “soberania” na Amazônia, onde haveria um “vazio de Poder” e estaria ausente o “Estado nacional, com a expansão do narcotráfico, do contrabando e do descaminho e a ação de Organizações Não-Governamentais cujos interesses são desconhecidos do próprio Governo brasileiro”; a baixa densidade populacional da Amazônia, “que faz limite com países onde imperam grupos paramilitares e de narcotraficantes que facilmente ultrapassam as fronteiras nacionais” (GLEBA, jul./ago. 2008: 5). Isto é, além de sustentar sua própria definição de desenvolvimento sustentável, enfatiza a demarcação daquele território indígena como ameaça à soberania nacional, relacionando a demarcação à tomada do território por grupos criminosos, inseridos no mesmo plano discursivo que as organizações não-governamentais.

A decisão final, extraída do Acórdão do julgamento realizado em 19 de março de 2009, publicado apenas em 25 de setembro de 2009, é pelo parcial provimento da Petição, no sentido de admitir a demarcação contínua, mas com uma série de condicionantes ao uso do território pelos indígenas¹⁵⁹, além de determinar o seu imediato cumprimento e cassar a liminar concedida na Ação Cautelar nº 2.009-3/RR. Isso porque, antes do julgamento final, havia sido concedida uma medida liminar para suspender a remoção dos proprietários e posseiros que se encontravam indevidamente dentro do território indígena.

As diversas condicionantes foram exploradas pela CNA, que afirmava ter o acórdão do STF estabelecido “conceito inequívoco de terra indígena e novos parâmetros para as demarcações” e consolidado entendimento de que a Constituição de 1988 “não criou novas áreas indígenas, mas, tão somente, limitou-se a reconhecer as já existentes”, com destaque para “o voto do Ministro Carlos Ayres Britto que define, de forma inequívoca, o conceito de

¹⁵⁸ Feito em 27 de agosto de 2008.

¹⁵⁹ Foram dezenove condicionantes. De acordo com Castilho (2010: *on line*): “Do ponto de vista da forma é criticado o enunciado geral e abstrato das condições, em um processo entre partes determinadas e sem que os temas tivessem sido objeto de discussão, o que viola os princípios do Estado Democrático de Direito e da separação de poderes, pois só o legislador legitimado pelo voto popular tem a prerrogativa de expedir normas gerais e abstratas.”

Terras Tradicionalmente Ocupadas Pelos Índios” e para duas das dezenove ressalvas e condições do acórdão prolatadas no voto do Ministro Menezes de Direito: “É vedada a ampliação da Terra Indígena já demarcada; e é assegurada a efetiva participação de todos os entes da Federação em todas as etapas do processo de demarcação”, o que faz com que os Estados e Municípios passem “de litisconsorte facultativo para litisconsorte necessário” (GLEBA, ago-out. 2009: 9).

Aproveitando-se do uso da Súmula no. 650¹⁶⁰ pelo relator em seu voto sobre esse processo, tanto a CNA quanto a SRB, ingressaram com Propostas de Súmula Vinculante¹⁶¹ (n. 49 e no. 5, respectivamente) no Supremo Tribunal Federal. Tais pedidos buscavam estender a aplicabilidade da referida Súmula para consolidar uma jurisprudência no sentido de impossibilitar a demarcação de territórios que não estivessem ocupados pelos indígenas no momento da promulgação da Constituição brasileira de 1988.

De acordo com a argumentação da Proposta de Súmula Vinculante da CNA, as razões da Súmula 650 foram “reiteradas no julgamento da Pet. 3.388-4/RR, que examinou o caso da demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol”, conforme se extrairia do voto proferido pelo Ministro Menezes Direito¹⁶². É citada a seguinte passagem:

“Terras que os índios tradicionalmente ocupam” são, desde logo, terras já ocupadas há algum tempo pelos índios no momento da promulgação da Constituição. Cuida-se ao mesmo tempo de uma presença constante e de uma persistência nessas terras. Terras eventualmente abandonadas não se prestam à qualificação de terras indígenas, como já afirmado na súmula no. 650 deste Supremo Tribunal Federal. Uma presença bem definida no espaço ao longo de certo tempo e uma persistência dessa presença, o que torna a habitação permanente outro fato a ser verificado. (cf. voto proferido na Pet. no. 3.388-4/RR, Rel. Min. Carlos Britto, in DJU de 24.09.2009) (fl. 4)

A partir desse trecho do voto, os advogados da CNA concluem que: “manteve-se íntegro de aplicável o entendimento consagrado pela Súmula no. 650, reconhecendo-se expressamente a necessidade de ocupação efetiva da área por índios na data da promulgação da Constituição de 1988” (PSV 49, fl. 4).

A Súmula 650, aprovada em 24 de setembro de 2003, enuncia que: “Os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto”. Os dispositivos citados estabelecem como “bens da União”, tanto “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos” (art. 20, I, CF/1988), quanto “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” (art. 20, IX, CF/1988). Os precedentes que justificaram a edição da referida Súmula foram os julgamentos de dois Recursos Extraordinários (no. 219.983-3 e no. 249.705-3) oriundos de São Paulo. O primeiro recurso, de autoria da União, questionava acórdão que declarou a ausência de

¹⁶⁰ As Súmulas do STF são consolidações de seus entendimentos já manifestados em julgamentos anteriores, que se tornaram jurisprudência.

¹⁶¹ A possibilidade de edição de Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal (STF) foi conferida através da Emenda Constitucional no. 45/2004, que inseriu o artigo 103-A na Constituição de 1988. Entre outras, teve como justificativa a necessidade de celeridade processual, ao buscar evitar que recursos sobre casos semelhantes com jurisprudência já consolidada no STF tivessem seguimento no âmbito judicial. Um dos requisitos para a edição de Súmula Vinculante é a existência de “reiteradas decisões sobre matéria constitucional” e a consequência de sua aprovação pelo STF é, como o nome sugere, vincular os “demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”, ou seja, impedir julgamentos ou decisões contrárias ao entendimento consolidado na Súmula. Cf. a Lei 11.417, de 19 de Dezembro de 2006, sobre os procedimentos para a edição, revisão e cancelamento de Súmulas Vinculantes.

¹⁶² Ele que propôs as condicionantes, após o pedido de vistas, e julgou parcialmente procedente a ação, no que foi acompanhado por outros ministros, o que levou o relator, Ministro Carlos Ayres Britto, a reformular seu voto em sentido semelhante, ao admitir a quase totalidade das condições.

interesse da União em ação de usucapião por entender que não pertenceriam a ela as terras de antigos aldeamentos indígenas (RE 219.983-3, fls. 635-636). O RE 249.705-3, também relacionado a uma ação de usucapião, seguiu o entendimento de que os citados dispositivos constitucionais “não abarcam terras, como as em causa, que só em tempos imemoriais foram ocupadas por indígenas” (Publicação no DJ em 01.02.1999)

Após a necessária publicação do edital para que interessados na ação pudessem se manifestar¹⁶³, as seguintes entidades apresentaram manifestações favoráveis ao pleito da CNA: Sindicato e Organização das Cooperativas brasileiras no Mato Grosso do Sul; Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso do Sul; Município de Ilhéus/BA; Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul; Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul e Associação Brasileira de Pecuária Orgânica. Contrários à proposta, se manifestaram: a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, na mesma petição com a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo, a Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul, a Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e o Conselho Indigenista Missionário; e, separadamente, a Funai.¹⁶⁴ Além das entidades, apresentaram manifestações individuais o antropólogo Jorge Eremites de Oliveira em repúdio à proposta e o advogado Wilson Pereira Rodrigues, em concordância (cf. www.stf.jus.br. Acesso em 28.04.2011).

No julgamento da ação da CNA, a Comissão de Jurisprudência do STF¹⁶⁵ manifesta-se pelo indeferimento do pedido da CNA em 18 de março de 2010 (publicação no DJE em 26 de março de 2010). Em síntese, argumenta que a matéria que a CNA pretende que seja sumulada com base no julgamento recente das ações sobre a demarcação de Raposa Serra do Sol “extrapola em muito o assunto encerrado na Súmula 650”. Os casos que deram origem à referida Súmula, “trataram, única e exclusivamente, sobre a impropriedade do reconhecimento, como bens da União (CF, art. 20, I e XI), de **imóveis urbanos usucapiendos** que já haviam feito parte, num passado distante, de áreas de antigos **aldeamentos indígenas**, que foram, segundo definição presente no Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, *‘povoaç[ões] de índios com direção ou administração exercidas por missionários ou autoridades leigas’*” (Manifestação da Comissão de Jurisprudência do STF na PSV 49/DF: 3; grifos no original)

Assim, de acordo com a fundamentação do STF, não haveria mais atualidade na discussão que originou a Súmula 650, dado o escasso número de julgamentos sobre essa matéria específica, que justificasse a edição de súmula vinculante. E, além disso, essa não se aplicaria aos casos em que a CNA pretende, no sentido de impedir procedimentos

¹⁶³ O § 2 do art. 3º da Lei 11.417 permite que o relator da Proposta de Súmula Vinculante admita “por decisão irrecurável, a manifestação de terceiros na questão” e o art. 354-B, do Regimento Interno do STF determina que, nesse caso, atendidos os requisitos formais, “a Secretaria Judiciária publicará edital no sítio do Tribunal e no *Diário da Justiça Eletrônico*, para ciência e manifestação de interessados no prazo de cinco dias, encaminhando a seguir os autos ao Procurador-Geral da República”.

¹⁶⁴ Notamos a ausência de manifestação de interesse nessa ação da SRB, que já havia proposto ação no mesmo sentido e perdido, conforme veremos, e mesmo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que havia se manifestado na ação da SRB, mas não temos hipótese explicativa sobre isso.

¹⁶⁵ As Comissões, que podem ser Permanentes ou Temporárias, são parte da estrutura organizativa interna do STF e visam colaborar “no desempenho dos encargos do Tribunal” (arts. 26 e 27, Regimento Interno do STF). “As Comissões Permanentes compõem-se de três membros, podendo funcionar com a presença de dois” (art. 27, § 3º). A Comissão de Jurisprudência é uma dessas Comissões Permanentes. Conforme art. 354-C do Regimento Interno do STF, após a devolução dos autos do processo “com a manifestação do Procurador-Geral da República, o Presidente submeterá as manifestações e a proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula aos Ministros da Comissão de Jurisprudência, em meio eletrônico, para que se manifestem no prazo comum de quinze dias; decorrido o prazo, a proposta, com ou sem manifestação, será submetida, também por meio eletrônico, aos demais Ministros, pelo mesmo prazo comum.” Essa Comissão era formada na época do julgamento pelos Ministros(as) Ellen Gracie, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowsky.

demarcatórios de terras não mais ocupadas por indígenas no momento da promulgação da Constituição de 1988.

A manifestação da Comissão de jurisprudência do STF ressalta que essa questão não está “totalmente equacionada, tendo o próprio Ministro Ayres Britto, no voto que proferiu como relator da Pet 3.388, apontado para outras variáveis a serem consideradas”, como, por exemplo, quando observa que “*a tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios*” (Manifestação da Comissão de Jurisprudência do STF na PSV 49/DF: 4; grifos no original).

A Comissão conclui que, “por não ter sido satisfeito requisito indispensável para sua regular tramitação – seja pela total inadequação do uso de súmula de jurisprudência materialmente circunscrita a tema diverso daquele tratado na proposta, seja pela inexistência de reiteradas decisões que tenham dirimido definitivamente todos aspectos de tão controvertida questão constitucional –, manifesta-se essa Comissão de Jurisprudência pela *inadequação formal* da presente proposta externa de edição de súmula vinculante e, por conseguinte, seu imediato *arquivamento*” (p. 6; grifos no original).

Antes da propositura e julgamento da ação da CNA, porém, o presidente da Sociedade Rural Brasileira já havia ingressado com uma Proposta de Súmula Vinculante (no. 5) no STF, em 12 de dezembro de 2008, através da qual pediu o encaminhamento ao Tribunal Pleno da Súmula 650 para decidir sobre seu caráter vinculante, junto com o julgamento da questão indígena de Raposa Serra do Sol. Alegava que:

- 1 - A partir de 1999, as invasões de propriedades rurais, de domínio e posse particular, por indígenas integrados à sociedade cresceram, provocando conflitos e instabilidade social na região.
- 2 - Os grupos indígenas, instigados pelo CIMI – Conselho Indigenista Missionário da Igreja, por ONGs Nacionais e Internacionais e por Procuradores Federais imbuídos de ideologia, passaram a invadir propriedades particulares adquiridas do então Estado do Mato Grosso, na sua maioria, sob a égide da Primeira Constituição após o Império, quando as terras devolutas do Estado, eram reguladas pela Lei no. 1850.
- 3 - Com o advento da Súmula 650 dessa Suprema Corte, passou-se a interpretar corretamente o artigo 231 da CF, no tocante a habitação tradicional e permanente dos silvícolas.
- 4- Para solucionar definitivamente a questão indígena, dando fim aos conflitos sociais na região, necessário de faz, que essa Suprema Corte consolide juridicamente o entendimento da referida Súmula (Petição Inicial).

O parecer da Comissão de Jurisprudência, acolhido pelo então presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, em 28 de maio de 2009, conclui pelo arquivamento da proposta, por faltar requisitos formais, como a subscrição da petição inicial “por profissional da advocacia legalmente habilitado, faltando ao peticionário capacidade para postular perante esta Suprema Corte por seu próprio nome”, além da ausência de “comprovação de que o subscritor seja, de fato, presidente da Sociedade Rural Brasileira”. Acrescenta ainda que:

Além disso, há patente deficiência na fundamentação da necessidade de edição de um novo enunciado de súmula vinculante, na instrução do pedido e na indicação de reiteradas decisões desta Casa sobre a matéria constitucional em jogo.

Dessa forma, apesar das deficiências formais, o presidente da SRB apostou no Judiciário e, mais especificamente, na corte mais alta, o STF, na tentativa de generalizar a interpretação restritiva dos direitos indígenas realizada no curso do julgamento da ação contra a demarcação contínua da Reserva Indígena de Raposa Serra do Sol no estado de Roraima,

em que foi citada a Súmula 650, para todos os demais casos de conflitos envolvendo indígenas.

Apesar das decisões desfavoráveis aos seus pleitos, as tentativas da SRB e da CNA geraram a mobilização tanto de setores de defesa dos direitos indígenas, quanto de representantes do patronato brasileiro, que se manifestaram como terceiros interessados na referida proposta. No caso da SRB, manifestaram-se: a Confederação Nacional da Indústria (CNI), ao lado da SRB; e, contrárias, as mesmas entidades que posteriormente se manifestaram contra a proposta da CNA, mencionando a ilegitimidade da SRB para propor a ação por não comprovar ser entidade de classe de âmbito nacional.

Assim, no caso da SRB, há um questionamento quanto à legitimidade de sua representação da classe, o que pode dificultar a sua opção pela via judicial em determinados casos.

As preocupações da CNA com as políticas indigenistas somam-se ao questionamento das normas relacionadas à titulação de terras de remanescentes de quilombos, em especial a partir da edição do Decreto 4887, de 20 de novembro de 2003.

Este decreto, como vimos, regulamentou de forma a permitir a superação de impasses para viabilizar a aplicação do artigo 68 do ADCT. Entretanto, em 25 de junho de 2004, o Partido da Frente Liberal (PFL, que mudou posteriormente sua nomeação para Democratas – DEM), propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3239)¹⁶⁶ contra o citado Decreto. Nesta ação, o advogado argumenta, em síntese, que a regulamentação do artigo 68 da ADCT não poderia ser feita por Decreto, mas somente através de Lei. De forma que o discurso dogmático jurídico reporta-se à violação do “princípio da legalidade” tanto para afastar a possibilidade de regulação por decreto, quanto a aplicabilidade do critério de auto-definição.

A CNA, na esteira dessa argumentação, no documento remetido ao governo federal em 2007, também defende a inconstitucionalidade do decreto 4887/2003 e requer ao governo a sua “suspensão ou revogação imediata” para que a regulamentação seja feita através de lei, que mantivesse a “literalidade da letra constitucional”, alegando violação ao princípio da legalidade pelos mesmos motivos arrolados na ADI do PFL/DEM, “além da dispensa da exigência de que a demarcação se faça por decreto do Presidente da República, como determina a Lei 9.649/98¹⁶⁷” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 6).

Com isso, numa movimentação semelhante à adotada em relação aos indígenas, visava limitar a interpretação do artigo constitucional para impedir que a titulação de territórios quilombolas envolvesse terras que já tivessem sido tomadas (ou esbulhadas) por setores da classe dominante no campo.

A apropriação do discurso reivindicatório de participação social também é feita pela CNA, que requer a “participação da comunidade como um todo em todas as fases do processo de identificação e demarcação de terras ocupadas por remanescentes de quilombos, especialmente antes de qualquer estudo”, que deveria ser elaborado “por comissão ou grupo de trabalho formado por equipe multidisciplinar” (GLEBA, mai./jun. 2007: 6).

Assim, pretende garantir aos grandes “senhores” de terra a mesma participação garantida aos quilombolas e aos indígenas em todas as fases do procedimento administrativo, alegando que, do contrário, restaria violado “o princípio da igualdade e da isonomia” (GLEBA, mai./jun. de 2007: 6).

¹⁶⁶ A CNA informou aos seus associados a propositura dessa ADI na mesma ocasião em que reclamou “a perda de 12 mil hectares da Aracruz Celulose, no Espírito Santo, sob a alegação de que seriam terras de ocupação tradicional dos índios, após quase 30 anos de litígio” (GLEBA, Nov./dez. 2007: 11).

¹⁶⁷ A referida lei “dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios” e atribui ao Ministério da Cultura a aprovação delimitação e a determinação de demarcação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, que devem ser homologadas por decreto (sem especificar de quem).

A CNA deseja o retorno dos obstáculos garantidos no Decreto revogado de 2001, ao defender que remanescente de quilombos garantido pela norma constitucional seria apenas “uma pessoa que consiga provar, etnohistoricamente, que é um remanescente de uma comunidade de quilombo; e que, desde 1888, está ocupando as terras onde atualmente habita, até pelo menos 1988” (GLEBA, mai./jun. 2007: 6).

A entidade também questiona a competência do Poder Executivo para expedir decretos relacionados ao tema, alegando que decretos estariam “normatizando direitos entre particulares e a administração pública” e definindo “até mesmo titulares de terras, além de criar nova forma de desapropriação, como é o caso dos remanescentes de quilombolas” (GLEBA, mai./jun. 2008). Ao atingir o direito de propriedade, o referido Decreto causaria “insegurança jurídica ao direito de propriedade, previsto na Constituição e arraigado pelo Estado Democrático de Direito” (GLEBA, mai./jun. 2008).

Notamos, dessa forma, novamente o argumento da segurança jurídica relacionado com uma espécie de proteção absoluta do direito de propriedade, ameaçado principalmente pelo Poder Executivo. Naquele momento, as questões centrais são os atos regulamentares que visam a proteção das comunidades quilombolas e, como veremos no próximo capítulo, as normas relativas ao meio ambiente, em especial, na região amazônica.

Às preocupações da CNA com as ocupações de terras e as normas restritivas relacionadas ao meio ambiente foram acrescidas outras, referentes, inicialmente, à demarcação de reservas indígenas e, logo, à titulação de territórios quilombolas. As políticas governamentais que têm lugar no período são vistas como ameaça à expansão da produção agrícola, ou melhor, à expansão da grande propriedade fundiária sobre o território brasileiro.

Uma matéria de capa da Revista Gleba apresenta uma análise e um quadro resumindo as *Perspectivas e desafios para o agronegócio em 2008*, cuja explicação revela o motivo da reação a quaisquer normas limitadoras do (ab)uso da propriedade ou que significassem retirada de terras do mercado (ou seja, da possibilidade de aquisição pela compra), conforme vemos a seguir:

Perspectivas para o Agronegócio	
Positivas	Negativas
Crescimento asiático	Desafio da infra-estrutura
Nova demanda por biocombustíveis	Atraso no uso de biotecnologia ¹⁶⁸
Tendência de reforma do comércio agrícola	Certificações sócio-ambientais
Alta liquidez do mercado financeiro	Questões fundiárias, indígenas e quilombolas
Área disponível para expansão agropecuária	Valorização cambial
	Concentração do mercado de insumos e da agroindústria

Cf. Revista Gleba (nov./dez. 2007: 1)

Embora tenhamos separado o tratamento da questão ambiental, há uma forte dimensão fundiária que a inclui no discurso sobre o “direito de propriedade”, a partir do argumento que “a limitação do uso de áreas para fins ambientais, indígenas e comunidades quilombolas prejudica a expansão produtiva no Brasil”, apresentando-se o número de hectares e a percentagem do território brasileiro que cada uma dessas áreas ocupa ou reivindica em

¹⁶⁸ A questão ambiental será tratada no próximo capítulo. Aqui nos limitaremos a explorar a argumentação sobre a questão quilombola e indígena.

comparação com “a safra de grãos de 2007/2008, que deverá ser recorde”, embora utilize menor quantidade de hectares (GLEBA, nov./dez. de 2007: 2-11).

Relacionada a esse argumento do âmbito econômico-produtivista, está a defesa do direito de propriedade, sob a alegação de que as ocupações de terra, junto com os questionamentos relativos à legitimidade de títulos de propriedade e com as ameaças de desapropriação estariam “relativizando o direito de propriedade no País” e, caso prosseguissem, a consequência futura seria a “associação direta entre os problemas fundiários e o propalado *risco Brasil*” pelos agentes econômicos (GLEBA, nov/dez. 2007: 11; grifos no original). A CNA atribui ainda ao que chama de processo de relativização do direito de propriedade (e, portanto, às próprias ocupações e questionamento de títulos sobre áreas indígenas) a inexistência de “sinais” que indiquem a redução dos “conflitos por terra” no Brasil (GLEBA, nov/dez. 2007: 11).

Em resumo, o raciocínio da CNA parece o seguinte: ocupações de terra, desapropriações para fins de reforma agrária e demarcação de terras indígenas ou quilombolas relativizam o direito de propriedade, processo que, por sua vez, é responsável pela continuidade dos “conflitos por terra”.

Essa retórica também se constrói na disputa pela interpretação da Constituição de 1988. A previsão do inciso XXII do artigo 5º, que assegura o direito de propriedade, costuma ser ressaltada pelos assessores da CNA, esquecendo-se ou minimizando-se o inciso seguinte do mesmo artigo (XXIII), que obriga a propriedade a cumprir sua função social.

Nesse sentido, por exemplo, caminha a argumentação de uma advogada que era também chefe da assessoria de Relações Internacionais da CNA, Beatriz Lima, em um artigo para a revista, intitulado “O direito de propriedade rural no Congresso”, que aponta o Executivo como responsável por cercear o que chama de “direito de garantia fundamental e individual”, através “de decretos ou portarias, corroborando com a insensatez de proposições sem qualquer estudo e avaliação do setor representativo sobre desapropriação e ou expropriação de terras de produtores rurais” (GLEBA, mai./jun. 2008).

2.2.3. Orientações jurídicas aos proprietários de áreas localizadas em áreas objeto de demarcação de terras indígenas

A CNA fornece orientações jurídicas aos proprietários de terras afetados pela demarcação de terras indígenas, como vemos na matéria intitulada *Ilícitos no processo de demarcação de terras indígenas*, na seção “Terras Indígenas”, desta vez assinada pelo advogado Rudy Maia Ferraz, citado como especialista em Direito Agrário e assessor técnico da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários (GLEBA, agosto a outubro de 2009: 10-11). Nesta, o advogado apresenta orientações sobre as ações judiciais possíveis de serem manejadas pelos proprietários que se sentem lesados com procedimentos de demarcação de territórios indígenas, esclarecendo o que é necessário para propor e quais podem ser as consequências de cada uma delas.

Inicialmente, ele destaca a prevalência do interesse do poder público, quando se confronta com o interesse do proprietário, mas ressalva a hipótese de o Poder Público usurpar “suas atribuições, cometendo ilícitos, tanto na esfera administrativa, como na judicial”, o que se tornaria mais problemático “considerando que o ordenamento jurídico não possui fórmulas práticas para a solução dos possíveis conflitos entre o direito de propriedade e o direito indígena”, o que provocaria o surgimento de “diferentes modos de interpretar a norma, conforme a visão e posição do interprete” (GLEBA, agosto a outubro de 2009: 10-11).

Portanto, diferente do discurso de tom mais político que apresenta um único modo aparentemente possível de interpretação normativa, o advogado tem que advertir os proprietários para a existência de outras interpretações da norma que, de fato variam em

relação à posição daquele que interpreta. Mas cabe a ele apresentar o direito a propriedade como “um direito fundamental” que, portanto, “poderá ser tutelado através de ação que mostre uma ilegalidade no processo administrativo de demarcação” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11). O advogado apresenta possíveis ações que podem ser apresentadas pelos proprietários que se sintam atingidos pela demarcação e seus correspondentes requisitos legais, tais como: o mandado de segurança, desde haja os requisitos constitucionais (liquidez e certeza do direito), que explica exigir “prova pré-constituída, ou seja, os fatos devem ser passíveis de comprovação diante de mera juntada de documentação em anexo à petição inicial”; e a ação ordinária para pedir a nulidade do decreto presidencial, “nos casos em que se faz necessária essa dilação probatória para esclarecimento da situação de fato ou na hipótese de transcorrido o prazo para impetração do mandado de segurança” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

A ação cautelar é considerada “a providência mais adequada”, diante da dificuldade de reversão após o reconhecimento do imóvel como “terra tradicionalmente ocupada por índios”, pois: “As ações ordinárias são lentas e normalmente os proprietários não possuem provas claras para garantir a antecipação dos efeitos da tutela”. E passa a explicar como os proprietários podem preencher os requisitos para propor a ação cautelar, que são o *periculum in mora* e o *fumus boni iures*¹⁶⁹, adiantando a argumentação jurídica no caso. O primeiro requisito seria facilmente constatado, diante da necessidade de “impedir o reconhecimento da propriedade como terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e, assim, evitar a imissão de posse pela Funai na área”, após o que seriam implementados aldeamentos indígenas e consolidada “uma situação de fato, muitas vezes irreversível, ou melhor, cuja reversão violaria mais a segurança jurídica e o interesse público e social” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

Com relação ao *fumus boni iures*, orienta o proprietário a apresentar elementos concretos, que demonstrem, segundo seu entendimento, que se trata de imóvel que não é tradicionalmente ocupado por índios e/ou que há equívocos nos trabalhos da Funai, apontando-os detalhadamente, providenciando laudo pré-constituído para fundamentar suas alegações (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

O advogado, além de aconselhar a produção de laudos antropológicos, etnohistóricos e ambiental para contraditar o laudo da Funai, de preferência no Judiciário, através de ação judicial para produção de provas, menciona jurisprudências favoráveis aos proprietários em ações judiciais contra a demarcação de terras indígenas sobre o que consideram seus imóveis. Inicialmente, cita o acórdão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região sobre o Agravo de Instrumento no 1998.01.00.017964-0/MT, no seguinte trecho:

Estando em andamento ação cautelar de produção antecipada das provas, com o objetivo de demonstrar não estar determinado imóvel compreendido em terras indígenas, correta se revela a decisão que ordena a suspensão provisória da demarcação administrativa da mesma área, encetada pela FUNAI - sob color de que integra o polígono de reserva indígena (Parque Nacional do Xingu) -, até que se ultimem os trabalhos periciais (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

Em seguida ressalta que haveria sido pacificado na jurisprudência o entendimento “de que basta a intimação prévia da União e da Funai antes da concessão da liminar, não sendo necessária a audiência de justificação prévia” para que o juiz suspenda “o processo de

¹⁶⁹ Traduzidos normalmente do latim como perigo na demora (da prestação jurisdicional) e fumaça do bom direito, que significam, de acordo com a doutrina jurídica, a existência de perigo, caso não seja concedida a medida judicial, do perecimento do direito, no primeiro caso, e indícios da existência do direito pleiteado. Requisitos que devem ser demonstrados para a concessão de medida liminar pelos magistrados.

demarcação de terras indígenas e/ou a imissão de posse pela Funai, medida mais efetiva a garantir o direito de propriedade do expropriado e apta a afastar a ilegalidade praticada pelo Poder Público” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

Entretanto, adverte que o juiz, para conceder a medida, avalia criteriosamente os argumentos e provas existentes, pois ele “não pode esquecer a presunção de veracidade do processo administrativo que reconheceu a área como tradicionalmente indígena” e ainda que quando for “necessária dilação probatória para comprovação fática, somente restam ao proprietário as ações ordinárias” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11). E passa a explicar o “rito ordinário”, através do qual afirma que o proprietário poderia “utilizar de todos os meios de prova admitidos em nosso ordenamento jurídico, ou seja, provar que seu imóvel é insuscetível para terras tradicionalmente ocupadas por índios”, o que, sendo acatado pelo juiz provocaria a anulação do Decreto Presidencial e a conseqüente perda de objeto da demarcação de terras indígenas, mas alerta “que, neste caso, o proprietário só é reintegrado à posse do imóvel se a Funai ainda não o imitiu da posse de sua propriedade”, após o que

não seria razoável a reintegração do expropriado ao imóvel, pois haveria situação de conflito de interesses constitucionais, no qual o maior peso penderia em favor do acesso dos índios a terras em face do direito individual do expropriado de propriedade. Ainda mais, se já tivessem sido aplicados recursos públicos no projeto de implementação das aldeias, o que provocaria lesão ao erário (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

Por fim, explicita a irreversibilidade da medida, pois a devolução do estado anterior do imóvel ao proprietário “provocaria tamanho transtorno social e insegurança jurídica que não se afeiçoa ao interesse maior da sociedade e do próprio Estado de Direito” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

Entretanto, como considera que o proprietário “não poderia (...) ficar à mercê desta arbitrariedade”, afirma a possibilidade de reconhecimento judicial da desapropriação indireta quando o Poder Público se apossa de imóvel insuscetível de demarcação como terra indígena, o que acarretaria a fixação, pelo juiz, de “indenização em dinheiro de todas as áreas, incluindo as benfeitorias e a terra nua, em favor do proprietário esbulhado”¹⁷⁰.

Conclui, entretanto, num movimento de afirmação da própria especialidade, que a única possibilidade para os que se consideram portadores “de direitos potencialmente lesados por procedimentos de identificação, delimitação e demarcação de terras supostamente indígenas” é o acionamento do “Judiciário para que haja a devida apreciação desses direitos e, assim, busquem uma compensação para o ilícito cometido” (GLEBA, ago-out. 2009: 10-11).

Embora nosso centro de análise tenha se deslocado dos advogados para as argumentações da CNA e de seus assessores, a solução judicial apresentada como a única possibilidade para os atingidos pela ação do Executivo reforça o saber profissional dos advogados, os intelectuais especializados com competência certificada para atuar no Judiciário. Assim, há um reforço do uso hegemônico do Direito, nos termos propostos por Santos (2009), com seus traços exclusivistas, que prescindem da interferência política.

¹⁷⁰ Para corroborar seu argumento, cita jurisprudência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região: “1. A Súmula 650 do STF prevê que “os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terra de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas no passado remoto”. Logo, segundo entendimento desta Seção, para que as terras indígenas integrem o patrimônio da União mostra-se necessária a posse atual e a demarcação, como estabelece o caput do art. 231 da Constituição de 88. 2. Ainda que as terras dos embargados tenham sido ocupadas por indígenas no passado, não eram ocupadas quando do advento do Decreto Presidencial que ampliou a área demarcada. Assim, não há que se falar em proteção do § 6o do art. 231 da Constituição. 3. Os embargados têm direito à indenização por desapropriação indireta (processo no 1999.01.00.029974-7/MT).

Veremos, a seguir, como as normas e políticas ambientais foram tratadas pela CNA e se podemos perceber esses traços na abordagem sobre o tema.

CAPÍTULO III – A QUESTÃO AMBIENTAL NOS DISCURSOS POLÍTICO-JURÍDICOS DA CNA

Como vimos no primeiro capítulo, as preocupações da CRB/CNA nas décadas de 1950 a 1970 voltavam-se à preservação de recursos naturais ou florestais, com o objetivo de evitar o seu esgotamento. A edição do Código Florestal de 1965 nesse contexto não gerou reações contrárias. Também parece não ter sido aplicado pelo governo militar que se instaurara, que pregava o desenvolvimentismo e a expansão da fronteira agrícola.

Neste capítulo, após examinar de que maneira e a partir de que disputas o tema meio ambiente foi incorporado na Constituição de 1988, analisaremos os discursos da CNA, que tomam forma a partir de legislações que, em consonância com o contexto internacional e nacional e a partir dos marcos constitucionais, vão se conformando no Brasil para a proteção ambiental (ou dos ecossistemas).

3.1. A questão ambiental na Constituinte e desdobramentos

3.1.1. O debate ambiental na Constituinte

Um marco na história mundial do preservacionismo ecológico foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em junho de 1972, em Estocolmo (Suécia)¹⁷¹. Nessa conjuntura, conforme Acserald (2001: 78), no Brasil, uma política governamental que nomeia explicitamente “o ‘meio ambiente’ como seu objeto – iniciou-se em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema)”,

de forma reativa, com traços fortemente burocráticos e sem nenhuma articulação com a sociedade, não fora o fato de buscar oferecer resposta formal ao movimento que, no início dos anos 70, se levantou contra a poluição causada por uma fábrica de celulose (ACSERALD, 2001: 79).

A Sema se fortaleceu com a edição da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente¹⁷², marco regulatório a partir do qual desenvolveu-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), “formado por um número crescente de agências ambientais criadas pelos governos estaduais” (ACSERALD, 2001: 79). Outra normatização brasileira que também pode ser atribuída à conjuntura pós-Declaração de Estocolmo é a Lei 6.902, de 1981, que previu as Estações Ecológicas e as Áreas de Preservação Ambiental.

Essa legislação previu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) como órgão consultivo e deliberativo de políticas de meio ambiente. A criação efetiva do Conama, em 1984, conforme Acserald (2001: 79), “deu um passo no sentido de articular a política

¹⁷¹ Outros instrumentos, em especial a partir dos anos 1960, já indicavam a preocupação internacional em estabelecer normas no sentido do que viria e se consolidar como direito internacional ambiental na Conferência de Estocolmo. Sobre esses instrumentos, ver Baptista e Oliveira (2002).

¹⁷² Cf. art 2º: “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, **considerando o meio ambiente como um patrimônio público** a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o **uso coletivo**” (grifos nossos).

ambiental explícita com as políticas de meio ambiente implícitas nas demais políticas de governo (agrícola, industrial, de energia etc.)¹⁷³.

Entre os documentos internacionais que costumam ser lembrados pelos pesquisadores do tema ambiental está o Relatório Brundtland, de 1987, intitulado “Nosso Futuro Comum”. No Brasil, chegou a ser mencionado durante audiências públicas realizadas pela Subcomissão da Constituinte que tratou do meio ambiente.

Entretanto, a constitucionalização da questão ambiental (ou ecológica) no Brasil veio apenas em 1988, com a prescrição do direito ao meio ambiente equilibrado ou sadio. O tema foi objeto do Capítulo VI (Do Meio Ambiente) do Título dirigido à Ordem Social da Constituição, mas também está presente em outros artigos constitucionais esparsos. O capítulo inicia-se com a previsão do artigo 225, que confere a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225, CF/1988).

Já abordamos, no capítulo anterior, os embates sobre o formato da Assembleia Nacional Constituinte e alguns dos grandes debates que tiveram lugar no período. A Comissão da Ordem Social foi subdividida em três subcomissões. Além da que tratou, entre outros temas, da questão quilombola e indígena, essa Comissão contou ainda com uma subcomissão nomeada “Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente”, cuja presidência coube ao deputado José Elias Murad (PTB/MG) e a relatoria ao deputado Carlos Mosconi (PMDB/MG).

Conforme Soares (2008: 37), a referida subcomissão seria, inicialmente, “apenas de Saúde e Meio Ambiente, num arranjo que agradou aos constituintes defensores da causa ambiental”. Mas passou a incluir a seguridade, atendendo a pressões do “lobby dos médicos”, de forma que “o meio ambiente perdeu terreno, o que foi considerado uma primeira derrota dos parlamentares verdes, grupo criado para defender a causa ecológica na ANC, sob a liderança do deputado paulista Fábio Feldman” (Cf. SOARES, 2008, 38: “único parlamentar que, nas eleições de 1986, foi eleito sob a bandeira da ecologia”. Foi eleito pelo PMDB).

Soares (2008: 41) destaca que “diferente do que ocorre hoje, quando a preservação da Amazônia se tornou o emblema maior da causa ambiental no País, durante a ANC, a região ainda vinha a reboque de outras áreas, onde a preservação parecia mais urgente”, como Cubatão, cidade paulista que se constituiu em um polo industrial, e garimpos no Pantanal. No contexto da Constituinte, ainda sob o clima da guerra fria e da corrida armamentista de países desenvolvidos, sobressaía a polêmica sobre as usinas nucleares, pois “o Brasil começava a investir na construção de usinas nucleares para a geração de energia”, embora as preocupações em relação às suas conseqüências terem sido agravadas “pelo acidente, um ano antes de instalada a ANC, na usina nuclear de Chernobyl (União Soviética)” (SOARES, 2008: 41)¹⁷⁴.

Na época, foi veiculada matéria que destaca os grupos que opunham resistência às demandas dos ecologistas, seguindo a argumentação do deputado Fábio Feldmann: o “lobby das empresas multinacionais”, em conjunto com “setores militares e de direita” envolvidos diretamente “na questão nuclear, além dos grandes interesses econômicos nacionais e internacionais, engajados em *lobbies* contra a proteção ao meio ambiente”, o que foi

¹⁷³ Essa articulação das políticas foi novamente tentada no período pós-Constituinte, em 1989, com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama).

¹⁷⁴ De acordo com Soares (2008: 41), a proibição das usinas chegou a ser incluída no relatório da Comissão da Ordem Social, mas foi derrubada na Comissão de Sistematização, embora a aprovação da emenda do senador Itamar Franco (Sem Partido /MG), “que previa que as usinas que operassem com reator nuclear deviam ter sua localização definida por lei federal” tenha sido aprovada, dificultando a instalação de novas usinas no País.

exemplificado pelo deputado com “o problema enfrentado pelos indígenas pressionados em suas terras pelas empresas de mineração” (MEIO..., 1987)¹⁷⁵.

Fora essa questão, o que parecia mobilizar de fato os empregadores em relação à ordem social era a questão trabalhista, que discutiremos no próximo capítulo.

O meio ambiente foi tema exclusivo de apenas duas¹⁷⁶, das 24 audiências públicas realizadas, o que revela o pouco espaço do debate¹⁷⁷. Soares (2008) expõe a leitura em uma das sessões de telegramas de entidades relacionadas ao meio ambiente que reivindicavam participação nas discussões¹⁷⁸, mas verifica que, apenas na décima segunda sessão, foi de alguma forma debatido o tema meio ambiente, relacionado à saúde, a partir da intervenção do deputado Fábio Feldman, que “já tratava da preservação ambiental como tema transversal” (SOARES, 2008: 43).

Apenas em uma das reuniões da Subcomissão que tratou do meio ambiente, aparece uma representação empresarial: o porta-voz das empresas de siderurgia que, de acordo com Araújo *et al.* (2009: 502), ressaltou a importância “dos incentivos econômicos para o controle da poluição”, em discurso que veremos aproximar-se daquele que viria a ser encampado pelos setores patronais rurais, ao reivindicar a adoção pela política brasileira dos mecanismos de “incentivo financeiro” supostamente adotados pelos “países desenvolvidos” para o controle da poluição.

A coincidência destas legislações mais restritivas com a época de “dificuldades econômicas” do setor, com falta de crédito e de incentivo era exposta como obstáculo à imagem da indústria: “boa enquanto geradora de produtos e má por também gerar poluição”, embora seu representante busque enfatizar o controle sobre poluentes realizado pelas indústrias e a existência de “soluções técnicas” que estariam “sendo implantadas”, apesar de atribuir “a solução total” a “um esforço maior, que não é só da indústria, mas de toda a sociedade”¹⁷⁹ (DANC – Suplemento, 21/7/1987, p. 166. *Apud* Araújo *et al.*, 2009: 493).

Em depoimentos prestados nas audiências públicas, notamos algumas avaliações que já identificavam as leis ambientais no Brasil, como o Código Florestal, com o tipo de “lei que não pega” e, entre os problemas da legislação, apontavam a ausência de “respaldo” em “princípios constitucionais”, pois a Constituição vigente à época não usava as palavras meio ambiente e ecologia, o que era tido como atraso “em relação às Constituições modernas, surgidas, principalmente, depois da Conferência de Estocolmo”, em que existiriam capítulos

¹⁷⁵ Dreifuss (1989: 186) apresenta as disputas e pautas do empresariado relativas à ordem social, nas quais empresas estatais, como a Eletrobras e a Nuclebras, emergem como as opositoras ao condicionamento, previsto na Comissão da Ordem Social, para a construção de usinas nucleares e instalações poluentes à realização de plebiscito nas regiões escolhidas para localização.

¹⁷⁶ Conforme Araújo *et al.* (2009: 493), nas audiências públicas que trataram do tema meio ambiente, houve participação dos seguintes representantes: “da Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Sr. Roberto Messias Franco; da Câmara Técnica de Acompanhamento da Constituinte do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Sr. Carlos Alberto Xavier e Sra. Fernanda Colagrossi; da SBPC, Sr. Ângelo Barbosa Machado; do Fórum de Entidades Ambientistas Autônomas, Sr. Fernando Salino Cortes; e do Instituto Brasileiro de Siderurgia, Sr. Carlos Alberto Oliveira Roxo”.

¹⁷⁷ Embora a questão não tivesse o mesmo espaço que viria a ter nos anos seguintes na sociedade, já estava em evidência a Amazônia, em especial em razão da luta de Chico Mendes, liderança sindical assassinada nos anos 1980 a mando de grandes proprietários da região Norte do Brasil.

¹⁷⁸ Foram elas: Centro de Estudos e Documentação de Ecologia e Meio Ambiente (CEDEMA); APTEMA; SOS Pró-Mata, Consórcio Rio Jacaré, Pepira; Sociedade Botânica do Brasil; Grupo de Estudos do Meio Ambiente da Universidade de Campinas e a UNI, União das Nações Indígenas, por meio do seu Núcleo de Cultura Indígena.

¹⁷⁹ O representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia alegava ainda que: “Em empresas como a CSN, Usiminas e a Cosipa, soluções a curto prazo, processo apenas criminal não adianta, porque não vai resolver. A legislação tem que procurar resolver e não apenas incriminar” (*Danc* – Suplemento, 1/7/1987, p. 168. *Apud* Araújo *et al.*, 2009: 503). A via da responsabilização criminal das empresas é, dessa forma, refutada, e a solução legislativa parece ser a responsabilização da sociedade e o fornecimento de “incentivos financeiros” às empresas para o controle da poluição.

de meio ambiente que subsidiavam a legislação (DANC – Suplemento, 20/7/1987, p. 168-169 *apud* ARAÚJO *et al.*, 2009: 497). Percebemos, portanto, a crítica à ausência de aplicação do Código Florestal de 1965, a que se atribui à falta de tratamento constitucional do assunto.

Outro ponto defendido nos depoimentos de representantes de setores de pesquisa (como a SBPC) e de entidades ambientalistas foi, diante do descumprimento da legislação ambiental existente, que os danos ao meio ambiente deixassem de ser definidos como contravenções penais para serem considerados crimes¹⁸⁰ (ARAÚJO *et al.*, 2009: 499-500).

A Comissão da Ordem Social, por um lado, manteve o dever do poder público e da coletividade em proteger o meio ambiente e, por outro, ao invés de considerá-lo “patrimônio público” (como disposto no texto da Subcomissão de Saúde, de Segurança e do Meio Ambiente), o que estava em consonância com o termo adotado na Lei 6938 de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, estabeleceu ser o meio ambiente “bem de uso comum”, uma fórmula mais próxima da que fora adotada pela Lei 4771 de 1964, que instituiu o Código Florestal¹⁸¹.

A maior polêmica que identificamos em relação ao assunto na referida Comissão foi relacionada aos dispositivos que regulavam a matéria nuclear. Nesse sentido, a proposta pelo relator da Comissão da Ordem Social, Almir Gabriel, foi objeto de emenda pelo constituinte Fábio Feldmann, a fim de proibir a instalação de reatores nucleares para produção de energia elétrica, além de proibir a importação, fabricação e transporte de artefatos bélicos nucleares. O ambientalista conseguiu convencer a maioria da Comissão a aprová-la¹⁸² para recolocar as proibições no texto.

O anteprojeto de Constituição apresentado pelo relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, manteve quase integralmente o texto oriundo da Comissão da Ordem Social e o texto do capítulo referente ao meio ambiente então apresentado pode ser lido na Constituição atual de 1988, sem significativas alterações de conteúdo¹⁸³, apesar das tentativas do “Centrão”, através da apresentação de emendas, de subtrair do *caput* do artigo as responsabilidades da sociedade (“coletividade”) sobre a preservação ambiental, atribuindo o dever de proteger o meio ambiente exclusivamente ao poder público (SOARES, 2008: 33).

A “Frente Verde”, articulada pelo deputado Fábio Feldman, vitoriosa ao final, alegava que a emenda proposta pelo Centrão “mutilava o texto”, enquanto os “defensores da emenda

¹⁸⁰ De acordo com Romanelli (2012), “Após, em 1934, com a edição do primeiro código florestal, através do Decreto 23.793, as infrações penais passaram a ser divididas em crimes [...] e contravenções [...]. As penas então previstas, tanto para os crimes como para as contravenções, eram de “*prisão, detenção e multa, conjuncta ou separadamente, a critério do juiz*” (art. 71), mas, com a edição do Código Penal de 1940, estatuiu-se que os fatos definidos como crime no Código Florestal, quando não compreendidos dentre as disposições do Código Penal, seriam transformados em contravenções. Efetivamente, várias infrações previstas no Código Florestal, como supressão de tapumes, dano por abandono de animais em florestas, desacato à autoridade florestal, foram encampadas pelo Código Penal”.

¹⁸¹ Em seu artigo 1º, conforme vimos, dispunha: “As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são *bens de interesse comum* a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem” (grifos nossos).

¹⁸² O constituinte proferiu discurso no qual afirmava ser a emenda “uma reivindicação do Movimento Ecológico Brasileiro e uma reivindicação dos movimentos pacifistas e ecológicos do mundo inteiro”.

¹⁸³ Apenas um dispositivo que não havia sido previsto, qual seja, a determinação de que a localização de Usinas nucleares seja estabelecida em lei federal, foi acrescida posteriormente e consta da Constituição brasileira. Em relação ao projeto anteriormente aprovado na Comissão de Sistematização, foram suprimidas, entre outras: a isenção fiscal às entidades sem fins lucrativos, a instituição de fundo de preservação, a equiparação de conduta lesiva ao meio ambiente à crime ou a homicídio doloso em determinadas ocasiões, a necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional para a execução de planos e atividades que usassem a Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Pantanal e da Zona Costeira, bem como para a instalação de hidrelétricas e termelétricas.

[...] argumentavam que não havia necessidade ‘de por todo mundo fiscalizando’” (SOARES, 2008: 33; cf. O GLOBO 1988).

A aprovação da proposta ambientalista, de acordo com Soares (2008: 33), foi fruto de “um acordo com as lideranças partidárias [...] depois que o Centrão se viu enfraquecido, visto que muitos de seus integrantes eram também membros da Frente Verde”.

A imputação do dever constitucional de preservação sobre a coletividade justificou a imposição de maiores restrições legais aos proprietários de terra e o início da aplicação de antigas legislações, como o Código Florestal de 1965.

A partir daí, o setor patronal começou a se mobilizar em diversas esferas, entre as quais a judicial, principalmente sob dois eixos de argumentação: a responsabilidade (exclusiva) do poder público pela preservação ambiental e a necessidade deste fornecer incentivos ou compensações financeiras para os proprietários que colaborassem na proteção do meio ambiente.

3.1.2. Contexto geral da política ambiental a partir da década de 1990

De acordo com Porto-Gonçalves (2006: 299), embora a institucionalização da problemática ambiental remonte a 1972¹⁸⁴ e já houvesse uma intensa disputa no campo ambiental, nos anos 1990 ela “atinge maior visibilidade no cenário internacional e se constitui como tema obrigatório na agenda política”. Para isso, contribuíram “os seringueiros da Amazônia brasileira, as populações indígenas milenares da América Latina e Caribe, da Índia, camponeses e afrodescendentes por todo mundo que ganham um relevo cada vez mais significativo, sobretudo a partir dos anos de 1980” (PORTO-GONÇALVES, 2006: 299).

No Brasil, o assassinato de Chico Mendes, liderança do movimento dos seringueiros em Xapuri, em 22 de dezembro de 1988, no Acre, alcançou grande repercussão e gerou pressão nacional e internacional, que contribuiu, conforme Silva (2001: 206), para que o governo federal criasse novas reservas extrativistas e apresentasse um “‘pacote ambiental’ para a Amazônia [...] que promoveu algumas alterações na política ambiental do país, inclusive a fusão de vários organismos para criar o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama)”.

Entre 03 e 14 de junho de 1992 foi realizada a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro, que ficou conhecida como Eco-92¹⁸⁵. Os compromissos nela firmados foram consolidados na chamada Agenda 21 (global), que previa uma “associação mundial”, que deveria “partir [...] da aceitação da necessidade de se adotar uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento” (1.2).

Para a concretização da Agenda 21, conforme o documento aprovado na Eco-92 “são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais”, que deveriam ser apoiados pela “cooperação internacional” e contemplar o estímulo a “ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos” (1.3).

A Agenda 21 global, ao tratar do comércio e meio ambiente, assume o discurso neoliberal que defende a liberalização do comércio, com o fim de políticas protecionistas pelos países industrializados. Dentre as políticas que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento, destaca-se:

¹⁸⁴ Ele certamente se refere à primeira Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, no ano de 1972.

¹⁸⁵ Conforme Porto-Gonçalves (2006: 300), a Conferência aprovou dois tratados: a Convenção do Clima e a Convenção da Diversidade Biológica, o que “dá bem conta do caráter estratégico tanto da questão energética, como da diversidade biológica”.

Criação de um ambiente interno favorável a um equilíbrio ótimo entre a produção para o mercado interno e a produção para o mercado de exportação, e eliminar tendências contrárias à exportação, bem como desestimular a substituição ineficiente das importações (2.13, “a”).

Acserald (2001: 90) percebe o crescimento da “articulação de interesses voltados em eliminar importantes conquistas obtidas no campo jurídico-político e consolidadas na Constituição de 1988”, destacando “esboços de movimentos tendentes a alterar, ao longo da Revisão Constitucional de 1993, praticamente na íntegra o artigo 225 (capítulo de Meio Ambiente)” e transferir ao âmbito dos estados a “decisão sobre criação de unidades de conservação e sobre o uso dos patrimônios nacionais (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira)” o que submeteria “tais territórios a interesses poderosos e socialmente pouco controláveis, dadas as correlações de força desiguais em nível local”. E ainda revela a pressão dos ruralistas, no primeiro semestre de 2000, para alteração do Código Florestal no sentido de “reduzir o percentual de áreas de reserva legal de floresta nas propriedades rurais” (ACSERALD, 2001: 90-91).

Moreira (1993: 16) enxergava esse momento histórico imediatamente posterior à Eco-92 como “uma espécie de nebulosa ambiental ao nível da significação, onde ainda não está consolidada uma hegemonia no campo das significações, ou seja, não estão estabelecidas ainda as premissas e os significados de um discurso hegemônico”. Entretanto, levantava a hipótese de que prevaleceriam os “interesses das nações industrialmente desenvolvidas do norte, em uma espécie de industrialismo ecológico, sem mudanças significativas no que se refere à justiça social da ordem capitalista”.

O discurso ecológico que estava sendo então construído poderia ser apropriado por empresas transnacionais e configurar-se na “integração dos constrangimentos ecológicos na lógica capitalista [...] associada à ideologia da sociedade pós-industrial, à hegemonia dos países desenvolvidos e à reestruturação da indústria [...] em escala mundial” (MOREIRA, 1993: 31).

A previsão de Moreira se confirmou, conforme evidenciou Porto-Gonçalves (2006: 301), ao revelar a estratégia empresarial ajudada por organizações não governamentais e desencadeada em face dos avanços dos movimentos sociais: condicionar “a busca de alternativas políticas aos marcos da ordem societária existente, ou seja, (...) aos marcos do mercado, às regras do jogo do capitalismo”, apresentando o mercado como “a única solução possível para qualquer problema, inclusive os ambientais”.

A Segunda Conferência Internacional promovida pelas Nações Unidas sobre o tema meio ambiente foi realizada em Johannesburgo, na África do Sul, em 2002, e ficou conhecida como Rio+10. O balanço realizado nesse evento revelou “o agravamento da situação de degradação ambiental, espoliação e expropriação dos recursos naturais” (ZHOURI *et alli*, 2005: 15). Entretanto, no documento final da Conferência, a “natureza” foi considerada “uma simples variável a ser ‘manejada’, administrada e gerida de modo a não impedir ‘o desenvolvimento’” (ZHOURI *et alli*, 2005: 15).

Apesar disso, Moreira (2007: 204), em análise mais recente, lembra que, na ordem capitalista, os direitos privados de propriedade e “de uso dessa base de recursos resultam das regulações legitimadas pelo Estado e operacionalizadas pelo mercado” e que a incorporação à lógica capitalista dos constrangimentos ecológicos

passa a requerer, portanto, processos de regulação dos direitos de propriedade e de usos dos recursos. Mudanças e legitimações de leis e regulamentações ambientais ou socioambientais, conforme o caso. Neste sentido, os processos legitimados por estas regulações representam processos de redistribuição ecológica que, apesar de não questionarem a natureza fundamental da propriedade privada destas propriedades, impõem

movimentos das fronteiras não-materiais da propriedade, redimensionam os direitos herdados e reconformam em algum grau os parâmetros da competição intercapitalista (MOREIRA, 2007: 204).

É no contexto de alterações legislativas e instituição de novas leis e regras estatais no sentido de regular o uso das propriedades no Brasil (e criar constrangimentos ecológicos, sem ruptura com o direito de apropriação privada dos recursos, ou seja, dentro da lógica do capitalismo), relacionadas ao contexto de regulamentação internacional, calcadas em discursos ecológicos em disputa sobre a definição de sustentabilidade ambiental, que a CNA buscará interferir na agenda ambiental, pautando suas reivindicações.

A preocupação da entidade sindical sobre o tema está demonstrada em seus periódicos, ora voltados a prestar informações em relação às novas exigências do consumidor e do mercado¹⁸⁶ que inseriram o tema na pauta econômica, ora direcionados para uma crescente preocupação com a edição de normas nacionais e barreiras comerciais internacionais restritivas que se inserem no âmbito de uma pauta de constrangimentos ecológicos.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002) foram marcados pela adoção do receituário neoliberal do Banco Mundial, que poderia envolver, inclusive, algumas restrições ambientais, embora sob a retórica da liberalização do comércio. No âmbito ambiental, entretanto, as políticas adotadas, em resposta à elevação dos índices de desmatamento, em especial na Amazônia, e da pressão dos grupos e movimentos ambientalistas, caracterizaram-se pelo endurecimento e início de aplicação das normas ambientais e fiscalização do seu cumprimento, coisa que historicamente não era feita.

No mesmo período em que se adotavam políticas de cunho neoliberal para possibilitar reduções nos direitos dos trabalhadores, a legislação ambiental brasileira tornava-se mais rígida, através da promulgação da Lei de Crimes Ambientais (em 1998) e de diversas Medidas Provisórias que alteraram o Código Florestal, ampliando restrições à intervenção sobre o meio ambiente a partir de 1996. Também durante o governo FHC foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), em 2000. Além das leis, decretos e portarias também buscavam impedir o crescimento do desmatamento, em especial na Amazônia, objeto de atenção internacional e midiática.

O Governo Federal buscou construir uma Agenda 21 brasileira, cujo processo formal de discussão só foi iniciado cerca de quatro anos após a Agenda 21 global e foi finalizado apenas em 2002, ou seja, após seis anos de tramitação, tendo o início de implementação já no primeiro governo Lula, a partir de 2003. A elaboração ficou cargo da Comissão de Políticas do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, criada pelo Decreto (s/n) de 26 de fevereiro de 1997¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Nesse sentido, trazem informações sobre, por exemplo, um inseticida biológico produto de pesquisas desenvolvidas pela Embrapa (GLEBA, abril de 1995: 28) e o futuro lançamento pelo Brasil o certificado ISO 14.000 de qualidade ambiental, como uma “exigência do mercado, principalmente, internacional”, de acordo com Fernando Rosa, secretário técnico do Grupo de Apoio à Normalização Ambiental (GAN), criado pela ABNT (GLEBA, abril/maio de 1996: 28). Reproduzem ainda entrevista com o então Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krauss, que indica que a regulação ambiental seria determinada pelos consumidores, apesar de medidas governamentais que interferiam no financiamento pelos bancos oficiais para implementar o modelo de desenvolvimento almejado pelo governo (GLEBA, junho/julho de 1995: 6). Por vezes, o meio ambiente é também visto como um novo nicho de mercado, como se revela na informação prestada pela CNA sobre a criação pela Embrapa de um programa de “turismo ecocientífico”, que iria “incluir as reservas genéticas do país nos roteiros das agências de viagens nacionais e estrangeiras” (GLEBA, abril/maio de 1996: 30).

¹⁸⁷ Cf.. <http://www.mma.gov.br> para maiores detalhes sobre as etapas de elaboração da Agenda 21 e sobre a sua implementação.

Na fase de debates sobre a Agenda 21, a CNA informou suas tentativas frustradas de interferir nas propostas governamentais para a agricultura sustentável. No *workshop* realizado em São Paulo para discutir o tema entre 28 e 29 de janeiro de 1999, a entidade patronal, representada pelo assessor técnico e mais um convidado, não conseguiu inserir no documento final a abordagem sobre o “agronegócio e suas demandas por instrumentos e mecanismos de fomento”, que, portanto, foi considerado “parcial”, apresentando uma lista de omissões que são as demandas por incentivos governamentais para o setor agropecuário (GLEBA, jan/fev. 1999: 9-10).

A CNA parece ter inicialmente acertado na análise da conjuntura política inaugurada com o primeiro governo Lula que tomou posse em 2003¹⁸⁸. Ela avaliava que haveria um privilégio da política ambiental, em sintonia e tendência de continuidade com as políticas ambientais que vinham sendo implementadas pelo governo anterior, já que os primeiros escalões teriam sido ocupados por “técnicos e militantes ambientalistas que já vinham influenciando a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente” (GLEBA, jan/fev. 2003: 4).

De acordo com o assessor técnico da Comissão Nacional de Meio Ambiente da CNA, Tibério Leonardo Guitton, “A ascensão do PT à Presidência da República vem gerando grande expectativa nos produtores rurais acerca da conduta do novo Governo em relação às limitações ambientais incidentes sobre as atividades agrícolas” (GLEBA, jan/fev. 2003: 4). Ele informava que já havia manifestação do Ministério do Meio Ambiente no sentido de garantir a aprovação do projeto de lei no. 3285/92, que dispunha sobre a utilização e proteção da Mata Atlântica e da Medida Provisória no. 2166-67/01, que alterava dispositivos do Código Florestal (GLEBA, jan/fev. 2003: 4).

Em novembro de 2003, foi realizada a 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente, em Brasília, para debater e apontar diretrizes para a política ambiental brasileira. Ao anunciar que a Conferência seria realizada, a CNA reputou difícil que resultasse na adoção do que argumentava serem “alternativas mais modernas de política ambiental, especialmente para a agricultura, mediante um sistema de compensações financeiras à imposição de restrições do uso do solo” (GLEBA, mai-jun 2003: 3). Ou seja, na retórica da assessoria patronal, ser moderno seria instituir compensações financeiras aos proprietários rurais pelas restrições ao uso da terra decorrentes da aplicação da legislação ambiental.

A Lei da Mata Atlântica foi aprovada no final do primeiro mandato de Lula, em 2006, estabelecendo limites à exploração do Bioma Mata Atlântica, mas permitindo algumas flexibilizações reivindicadas pela CNA e Bancada Ruralista. Durante o primeiro governo Lula também foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 2401/2003, visando estabelecer “normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados - OGM e seus derivados”, criar o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestruturar a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispor sobre a Política Nacional de Biossegurança. O referido projeto foi alvo de críticas pela CNA, que considerou que sua aprovação inviabilizaria a comercialização e a pesquisa de OGMs no Brasil, conforme veremos melhor adiante.

Ao longo do segundo mandato de Lula, foi editado o Decreto nº 5.514, de 22 de julho de 2008, que revogou Decreto anterior, criando novas infrações administrativas ambientais e

¹⁸⁸ Em relação ao primeiro mandato de Lula, o governo manteve as legislações restritivas do período FHC, mas logo privilegiou políticas dentro do âmbito desenvolvimentista que foram objeto de críticas pelos ambientalistas, entre as quais, a transposição do Rio São Francisco. No segundo mandato essa tendência a sobrepor políticas desenvolvimentistas às ambientais parece ter se acentuado, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que impulsionou a candidatura de Dilma Rousseff, na época Ministra da Casa Civil. Entre as obras previstas, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte é a que mais tem gerado protestos, por se instalar na região amazônica e impactar, além do bioma, o território de comunidades indígenas.

penalidades, além de majorar valores de multas relacionadas a alguns tipos de infração. Entretanto, menos de seis meses depois, diante da pressão da CNA, diversos dispositivos deste último Decreto foram alterados em benefício dos ruralistas.

3.3. Os discursos da CNA no pós-1988 sobre a questão ambiental

Tratamos aqui das disputas em que a CNA se envolveu em torno de legislações e políticas nacionais e internacionais que tiveram como objeto e/ou fundamento a proteção do equilíbrio ambiente, entre as quais incluímos as regulamentações acerca de recursos hídricos e licenciamento ambiental pelos órgãos colegiados responsáveis (Conselhos e similares). Em especial, foram objeto de debate e questionamentos pela CNA as alterações legislativas relacionadas ao Código Florestal de 1964, além das seguintes normas: Lei de Crimes Ambientais de 1998 (e Decretos que a regulamentaram); Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) de 2000; Lei de Biossegurança e Lei da Mata Atlântica de 2006. No âmbito de regulações internacionais, a argumentação da CNA se dirigiu ao Protocolo de Kyoto de 1997 e à Convenção de Meio Ambiente da ONU de 2002, realizada na África do Sul.

3.3.1. A atuação da CNA face ao poder regulamentar dos Conselhos e similares

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, dentro do qual situou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), já permitia a participação de setores da sociedade civil¹⁸⁹ no debate e formulação de marcos regulatórios relacionados ao meio ambiente, mas a Constituição de 1988 respaldou a criação de espaços para a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, por exemplo, previu que a União criasse o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 21, XIX), regulamentado pela Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que, entre outras disposições, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos¹⁹⁰, criou o referido Sistema integrado por diversos órgãos que deveriam permitir a participação da sociedade civil, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacia Hidrográfica¹⁹¹ (art. 33) e introduziu “o direito de cobrar pelo uso das águas”¹⁹² (MACHADO, 2000: 410).

A entidade patronal, diante da possibilidade de cobrança aos proprietários rurais pela água utilizada para irrigação e, em especial, ao preço que seria estabelecido pelos Comitês de Bacias Hidrográficas, buscou ampliar a participação ou o poder de veto da representação patronal rural nessa esfera, a fim de coibir a implementação da cobrança autorizada por lei ou, ao menos, diminuir ao máximo o valor cobrado. Para garantir seu poder de veto, a Comissão de Meio Ambiente da CNA chegou a propor “uma cláusula regimental” para obrigar que as resoluções decorressem, “exclusivamente, de decisões consensuadas nos Comitês e no

¹⁸⁹ Embora remetesse a regulamentação de sua composição pelo Poder Executivo, a lei já estabelecia algumas representações sociais contempladas, tais como os presidentes das Confederações patronais e de trabalhadores da Indústria, do Comércio e da Agricultura, bem como de “dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição a serem nomeados pelo Presidente da República” (art. 7, parágrafo único, d).

¹⁹⁰ Sobre os fundamentos da referida Política ver artigo 1º.

¹⁹¹ Estes Comitês, dentre outras funções, deveriam “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados” (art. 38, VI). Já o Conselho Nacional de Recursos Hídricos possui a competência, dentre outras, para “estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso” (X).

¹⁹² Conforme o disposto no artigo 19 da referida lei, o objetivo da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é: “I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II - incentivar a racionalização do uso da água; III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos”.

Conselho Nacional de Recursos Hídricos” (GLEBA, out. 2000: 11), cláusula que não foi aprovada.

Os “impactos sobre os custos finais de produção”, que independiam do valor cobrado pela água, eram a tônica do discurso para a necessidade de mobilização do setor rural para participar das discussões sobre a implementação do plano de recursos hídricos em cada Bacia Hidrográfica (GLEBA, set. 2001: 10). Entre os argumentos contrários à cobrança pelo uso da água na irrigação, aduzia-se a possibilidade da cobrança se tornar “sério empecilho ao desenvolvimento rural sustentável e à erradicação da pobreza no meio rural, comprometendo ainda a competitividade da agricultura irrigada brasileira” (GLEBA, mai/jun. 2002: 4).

A aprovação da Deliberação 008/2001, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a partir de solicitação do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (Ceivap), que permitiu a cobrança do uso da água, a metodologia de definição dos preços, além de criar órgão arrecadador, foi taxada, pelo representante da CNA no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Jairo dos Santos Lousa, de “burocratização do gerenciamento do uso da água” e de exemplo da “tendência favorável à implantação da cobrança pelo uso da água como estratégia de gerenciamento” dos órgãos máximos da gestão de recursos hídricos, apesar do voto contrário da CNA à cobrança “antes da implementação de medidas efetivamente gerenciais” (GLEBA, ago. 2002: 10).

Ao sugerir estar ausente da política a vinculação do destino da arrecadação pela cobrança do uso da água, argumenta que os “recursos seriam melhor aplicados [...] na remuneração do produtor rural pelos serviços ambientais prestados, em vista da manutenção de áreas florestais importantes para o ciclo hidrológico” (GLEBA, ago. 2002: 10).

A intenção governamental de efetivar a cobrança pela água estaria demonstrada ainda, de acordo com um assessor técnico da CNA, por uma reunião promovida pela Agência Nacional de Águas (ANA), em 20 de maio de 2004, para tratar de Resolução (nº 148) sobre a “instalação de hidrômetros nos pontos de captação utilizados na agricultura irrigada” (GLEBA, mai. 2004: 10). E, embora admita a valoração econômica da água, como resultado de sua escassez, argumenta que esse fato

não é argumento suficiente para imputar-lhe preço, tarifando consumo, independente da natureza do consumidor. Tratando-se de bem ambiental, deve-se adotar, como referencial de valor, nos interesses econômicos que envolvem a sua cobrança de uso, a relação de custo/benefício social (GLEBA, mai. 2004: 10).

Após ressaltar a importância do uso da irrigação “para a mudança da produção agrícola tradicional (sequeiro), dependente de água da chuva que fica retida no solo”, alega que: “O aumento de produtividade da agropecuária brasileira e a maior competitividade nos mercados internacionais, certamente não se confirmarão se a cobrança pela utilização da água pelo setor for implementada”. Para corroborar a defesa de exclusão da cobrança da água na irrigação, destaca a ausência de cobrança deste “insumo” pelos Estados Unidos, que configuraria “um subsídio que o Brasil não deve desconsiderar se a prioridade é produzir alimentos para erradicar a fome e aumentar o superávit da balança comercial brasileira” (GLEBA, mai. 2004: 10).

A CNA visava, portanto, impedir a implementação da cobrança pelo uso da água que afetasse os proprietários rurais, a partir da argumentação da necessidade de garantir aumento de produtividade e competitividade no cenário internacional, na linha de defesa de mais subsídios para a agricultura. Esse mesmo argumento também é utilizado para reagir a qualquer proposta ou legislação que represente algum tipo de limitação ao uso da propriedade pelo patronato rural.

Na conjuntura em que não é mais possível evitar a cobrança, a estratégia, que já comportava a participação e o fomento à participação nesses espaços públicos, se volta para

influenciar o preço cobrado pela água. Nesse sentido, a CNA passa a promover capacitação junto com a Agência Nacional de Águas (ANA), com apoio do Serviço Nacional de Apoio Rural (Senar), para os produtores participarem dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de forma a influenciar no preço que seria cobrado pela água necessária para a irrigação (GLEBA, nov/dez. 2007: 8).

O discurso da CNA em e sobre espaços de regulamentação também se fez presente no Conama, órgão consultivo e deliberativo, que, dentre outras competências, deve estabelecer os procedimentos para o licenciamento ambiental, através de resoluções. De acordo com Sevá (2008: 104), o Conama é

Um espaço importante de interlocução dos interesses da Bancada [Ruralista] no Congresso Nacional, mas que reúne diversos grupos da sociedade civil e grupos de interesse representantes dos outros setores produtivos do país (...) Neste caso, a representação dos interesses das classes patronais rurais e agroindustriais está vinculada à CNA¹⁹³.

Em diversas situações a CNA se ressentiu de não terem sido atendidas as suas propostas, como a de simplificar o licenciamento ambiental para as atividades de irrigação, substituindo-se três por apenas uma licença a ser concedida pelo prazo de dez anos (GLEBA, set. 1999: 11).

A entidade reclama ainda da adoção de resoluções sobre o licenciamento de organismos geneticamente modificados (OGMs) que condicionavam a introdução desses organismos à emissão de licença ambiental pelo Ibama e órgãos estaduais de meio ambiente e retiravam a competência da CTNBio “para dispensar o licenciamento ambiental daqueles produtos considerados seguros mediante uma avaliação prévia ou já em uso em outros países”, o que tornava o licenciamento regra e não exceção para a introdução de OGMs (GLEBA, jul. 2002: 5).

Um dos motivos dessa dificuldade de ter suas propostas incorporadas, conforme a assessoria da CNA, é a pequena representação dos “setores produtivos” no Conama e a predominância de “representantes do governo federal, que totalizam quase 31% dos membros do Conselho, e entidades ambientalistas, que representam cerca de 19% dos votantes”, além da “representação dos 22 órgãos estaduais de meio ambiente” que acompanhara, no tema das OGMs, a posição do Ministério do Meio Ambiente e de entidades ambientalistas, “reduzindo a possibilidade de absorção de qualquer argumento apresentado sob a ótica dos setores produtivos” (GLEBA, jul. 2002: 5).

De fato, na composição do Conama, constam oito representantes de entidades empresariais e 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, apesar de entre estes, constarem apenas duas representações de entidades sindicais de trabalhadores (um do setor urbano e outro do rural), além de um representante de populações tradicionais e outro de comunidades indígenas, sendo as demais vagas da sociedade civil direcionadas a entidades ambientalistas e outras associações científicas ou profissionais. Os setores governamentais

¹⁹³ Sevá (2008: 104) examinou como a base social percebe a atuação da CNA no Conama, nos seguintes termos: “A atuação da CNA no CONAMA gera incômodos e descontentamento alegados pelos representantes por julgarem que não defendem interesses específicos de cada ramo produtivo interno à própria Confederação; esta, por sua vez, trabalha nesses espaços participativos, mistos, com a perspectiva de produzir um consenso que os favoreça e, portanto, o faz geralmente mediante concessões em detrimento dos interesses específicos de sua própria base sindical. Ao ser questionado sobre qual a sua avaliação da atuação da CNA como representante da classe no CONAMA, a liderança de uma associação de criadores do estado de MS denuncia seus limites tanto pela condição minoritária da entidade dentro do Conselho, quanto pela composição dos membros e representantes da sociedade, aos quais julga serem ‘radicais, contra o desenvolvimento e a favor da preservação pela preservação’”.

têm o maior peso no referido Conselho, com a previsão de representação de todos os Ministérios e Secretarias do Executivo Federal, além de todos os governos estaduais e um número limitado de municípios (8)¹⁹⁴.

O licenciamento ambiental é visto pela CNA como complexo, moroso e custoso, e, por isso, seria um importante fator “de desestímulo aos investimentos produtivos no país” (GLEBA, set. 2001: 11; GLEBA, nov/dez. 2005: 8).

A CNA tentou ainda, sem sucesso, influir no título (a fim de incluir “a questão do passivo ambiental das APPs”) e na composição (visando garantir espaço para explanação de “um representante do setor agropecuário indicado pela CNA”) de um seminário que seria organizado por diretorias setoriais e pela secretaria-executiva do Conama para subsidiar a votação de resolução do Conama sobre a possibilidade do órgão ambiental competente autorizar intervenção em Áreas de Preservação Ambiental (APP) “ou a supressão de sua vegetação para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto” (GLEBA, janeiro/fevereiro de 2006: 11).

A CNA, através de seu assessor técnico, também defendeu a ilegalidade e a inconstitucionalidade de algumas Resoluções do Conama: a Resolução Conama 237/1997¹⁹⁵, em virtude de estabelecer a competência do Município para o licenciamento ambiental; a Resolução 303/2002, que estabelece parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente (APPs), pois alega que a lei não define a metragem no entorno de lagos, lagoas etc, que foi estabelecida pelo Conama; os artigos 3º da Resolução Conama 302/2002¹⁹⁶ e 4º da Resolução 303/2002¹⁹⁷, que acredita invadirem “a competência constitucional dos Estados-membros em legislar supletivamente às normas gerais estabelecidas pela União sobre florestas, no caso o Código Florestal” (GLEBA, set./out. 2007: 12). Os dispositivos dessas duas últimas resoluções se limitam a definir as Áreas de Preservação Permanente em reservatórios artificiais. A CNA parece querer que seja deixada a competência de legislar sobre o assunto aos Estados, que podem ser mais permeáveis às pressões para flexibilizar limites ambientais.

O assessor técnico se refere a ações judiciais decorrentes do que entende como extrapolação da competência regulatória do Conama:

Ações tem paralisado procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos importantes, como hidrovias, energias, irrigação e sucroalcooleiro, entre outros, sob alegação da falta ou usurpação de competência do ente licitante (GLEBA, set./out. 2007: 12).

Ele se refere à competência para o licenciamento ambiental, estabelecida pela Resolução Conama 237, já que normalmente uma atividade considerada de âmbito local oferece impactos ambientais que extrapolam a esfera municipal. Em virtude dos problemas enfrentados pelos empreendimentos em virtude de constrangimentos ambientais e ações judiciais, afirma “imprescindível que o Congresso Nacional normatize os assuntos de sua

¹⁹⁴ Cf. <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>. Acesso em 29.07.2012.

¹⁹⁵ Resolução que regulamenta o licenciamento ambiental, estabelecendo as competências de cada órgão, de acordo com a abrangência do impacto da atividade, de forma que um empreendimento ou atividade que tenha impacto nacional regional, deve ser licenciado pelo Ibama; enquanto se compreender mais de um município dentro de um Estado é atribuição do órgão estadual ambiental e caso se reduza ao âmbito local ou tenha sido delegada por convênio ou instrumento legal pelo estado, cabe ao órgão municipal o licenciamento ambiental.

¹⁹⁶ A referida Resolução trata de regulamentações sobre “as Áreas de Preservação Permanente de reservatório artificial”. O citado art. 3º, define o que constitui Área de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios artificiais.

¹⁹⁷ Conforme o referido art. 4º “O CONAMA estabelecerá, em Resolução específica, parâmetros das Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso de seu entorno”.

competência, de forma clara e mais célere, de forma que o Conama exerça as suas atribuições legais, sem excessos ou desvios” (GLEBA, set./out. 2007: 12).

A provável aprovação, em contrariedade ao defendido pela CNA, de uma recomendação por outro órgão consultivo e deliberativo em matérias ambientais, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU)¹⁹⁸, para incluir no conceito de manguezal áreas chamadas de apicuns e salgados também foi noticiada pela CNA (GLEBA, agosto de 2005: 9). A possibilidade de previsão do resultado da votação dessa recomendação decorreria da composição do Comitê, que contaria apenas com um representante do setor patronal, a CNA, enquanto abrangeria três representações de ONGs e uma maioria ligada a órgãos públicos (GLEBA, ago. 2005: 9).

Sevá (2008: 107), a partir da análise de narrativa de diversos representantes patronais, tanto sindicais, em especial de Federações situadas nas áreas de fronteira agrícola (como nos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul), quanto de associações não sindicais nacionais (como a OCB e a SRB) e por produtos, identificou, nesse sentido, que, quando contrariam seus interesses e permitem uma conquista eventual de seus opositores, o setor patronal considera as políticas ambientais “anti-democráticas”. De acordo com a autora, os representantes patronais, ao mesmo tempo em que

negam os princípios democráticos da participação a partir do momento em que agem como entraves aos interesses de classe [...] reconhecem a necessidade de participação nesses conselhos ao menos como forma de legitimação política (SEVÁ, 2008: 107).

Notamos, nos Conselhos que de alguma forma relacionaram-se ao meio ambiente, que a CNA e os setores patronais consideram-se sub-representados e, de fato, o são em relação aos setores governamentais e ecologistas. Além disso, na matéria ambiental, fica evidenciada a constituição de uma maior “autonomia” do Estado em relação à pressão patronal, para o que pode ter contribuído a abertura para debate e fiscalização dos setores ecologistas nesses mesmos espaços.

Também no Parlamento os interesses representados pela CNA se cruzam com as ações do Poder Executivo, que tem grande poder de agenda e de negociar leis de seu interesse (tratado como “interesse público”), sob pressões nacionais e internacionais no sentido de garantir proteções ao meio ambiente equilibrado.

Essas pressões, muitas vezes, são associadas pelos assessores técnicos da CNA à atuação de organizações não-governamentais (ONGs) e, em virtude disso, eles buscam desqualificá-las, principalmente, quando as ONGs conseguem êxito ao acionar o Poder Judiciário para impedir a continuidade de atividades (produtivas) consideradas danosas ao meio ambiente.

Em uma ocasião, a CNA parece ter tido uma posição vitoriosa no Conama: com a aprovação do licenciamento ambiental da cunicultura (cultivo de camarão) em 2002, a partir de sua “ação conjunta” com a “Coordenação da Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) [...], e a Associação Brasileira de Criadores de Camarão (ABCC)”. Nesse caso, a sua assessoria técnica reclama de ações judiciais propostas por ONGs que alegavam objetivar impedir a produção de camarão cultivado e que estavam sendo exitosas (GLEBA, out./nov. 2003: 12). O assessor argumenta que:

¹⁹⁸ A CNA busca participar de todos os espaços consultivos e/ou deliberativos criados pelo Governo em matéria de meio ambiente. Nesse sentido, por exemplo, já informara sua participação “com a missão de defender os interesses do setor produtivo” no Comitê Nacional de Zonas Úmidas, criado em outubro de 2003, com o objetivo de subsidiar o Ministério do Meio Ambiente nas diretrizes a ações relativas à implementação da Convenção das Zonas Úmidas de Importância Internacional, de 1971, que havia sido ratificada pelo Brasil (GLEBA, jan/fev. 2004: 5).

o que foi idealizado para beneficiar pequenos e grandes produtores acabou se transformando em instrumento utilizado por organizações não governamentais interessadas em paralisar a atividade produtiva, sob o argumento da preservação ambiental. Atuando de forma articulada, entram com ações na justiça pedindo a paralisação total do licenciamento de novos projetos, além do cancelamento das licenças expedidas anteriormente à resolução. Tentam, inclusive, retirar a competência dos Estados para legislar sobre o meio ambiente (GLEBA, out./nov. 2003: 12).

Entre as ações da CNA para buscar alterar esse quadro específico, reuniram-se, inclusive, com o órgão ambiental federal, o Ibama e sua procuradoria. Esta, de acordo com a matéria da CNA, teria se comprometido a analisar o pedido de que fosse oficializada a posição do órgão sobre a responsabilidade dos organismos estaduais para o licenciamento. É afirmada a crença no interesse do setor público em solucionar o problema, na medida em que se argumenta que haveria alto valor gerado pela exportação do camarão cultivado (US\$ 149 milhões) e a média de empregos de 3,7 por hectare (GLEBA, out./nov. 2003: 12).

Outra tática de argumentação desqualificadora dos oponentes - na temática ambiental, os ambientalistas e as ONGs de defesa do meio ambiente - é atrelar a atuação das pessoas e organizações combatidas aos interesses da concorrência internacional e, portanto, nocivas à produção e ao desenvolvimento do Brasil. De forma que as ONGs chegam a ser chamadas de “catastrofistas”, no contexto da crítica à forma como foram divulgados dados sobre o desmatamento da Amazônia (GLEBA, mai./jun. 2005: 11).

Sevá (2008: 125; grifo no original) demonstrou, em estudo mais amplo que contemplou o exame dos discursos sobre o tema de diversas representações do patronato rural, sindicais e não-sindicais, como estas buscavam se apropriar e inverter o “*constrangimento ambiental*, em incentivo à propriedade privada, ao produtor e à produção agrícola”.

3.3.2. A CNA e a Lei de Crimes Ambientais de 1998

Quase dez anos depois de promulgada a Constituição de 1988, foi editada a Lei 9.605, de 13 de fevereiro de 1998, que ficou conhecida como a Lei de Crimes Ambientais (LCA)¹⁹⁹, originada da aprovação do Projeto de Lei 1.164 de 1991, de autoria do Poder Executivo, proposto ainda no início da década de 1990, antes mesmo da realização da Eco-1992.

Conforme Machado (2000: 639), a Exposição de Motivos 42, de 22 de abril de 1991, do Secretário de Meio Ambiente, que subsidiava o projeto inicialmente enviado, demonstra “o objetivo de sistematizar as penalidades administrativas e unificar os valores das multas”, porém: “Após amplo debate no Congresso Nacional, optou-se pela tentativa de consolidar a legislação relativa ao meio ambiente no que diz respeito à matéria penal”.

Pizzatto (2005: [on line]), a partir das mensagens do Executivo, considera que o projeto de lei enviado “tentava resolver os atos administrativos do Ibama, que rapidamente vinham sendo derrubados pela Justiça, em função da ausência do amparo de Lei”²⁰⁰.

¹⁹⁹ A regulamentação desta lei ocorreu através do Decreto 3.179, de 21 de setembro de 1999.

²⁰⁰ Antes da edição da LCA e após a Constituição de 1988, algumas leis que estabeleceram condutas determinadas como crime foram editadas. Dentre as quais, destacam-se: a Lei 7.679, de 23 de novembro de 1988, que dispôs sobre a proibição da pesca em período de reprodução; a Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, que previu crimes decorrentes do uso inadequado de agrotóxicos (art. 15 e 16); a Lei 7.804, de 18 de julho de 1989, que “deu nova redação ao art. 15 e seus §§ da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, criando figura de crime pela prática de poluição (art. 1.º, VIII)” e a Lei 8.974, de 05 de janeiro de 1995, que “previa, no art. 13 e seus incisos, alíneas e parágrafos, uma série de crimes oriundos das consequências do manuseio indevido de material genético”, mas que “foi revogada [...] pela Lei 11.105, de 24 de março de 2005, que passou a prever os crimes respectivos em seu Capítulo VIII, arts. 24 a 29” (ROMANELLI, 2012: [on line]).

Marinho (2001: 92) ressalta que o projeto de lei, durante a tramitação, foi objeto de profundas transformações, “inclusive com a apresentação, em 1996, do anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas presidida pelo Desembargador Gilberto Passos de Freitas, do Tribunal de Justiça de São Paulo, adotado como base da nova lei”.

Sobre a tramitação da Lei de Crimes Ambientais (LCA) na época, Pizzatto (2005: [on line]), que participou da redação final da Lei como relator durante período de quase dois anos, afirma que, apesar de questionamentos²⁰¹, o fato de ser “engenheiro florestal e empresário [...] tranqüilizou a maioria do Congresso de que o texto era um avanço e não um risco à continuidade das atividades econômicas”.

Com relação às inovações trazidas pela LCA, Machado (2000: 640) destaca:

a não utilização do encarceramento como norma geral para as pessoas físicas criminosas, a responsabilização penal das pessoas jurídicas²⁰² e a valorização da intervenção da Administração Pública, através de autorizações, licenças e permissões.

O projeto de lei que originou a Lei de Crimes Ambientais havia sido criticado pela Comissão de Meio Ambiente da CNA, através de sua assessoria técnica (GLEBA, ago. 1997: 12), mas, conforme Acserald (2001: 91), diversos artigos foram objeto de negociação, na fase dos vetos presidenciais,

com as bancadas ruralista e evangélica, com a Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entre os quais o que penalizava atividades com impacto sonoro superior a um número determinado de decibéis, o artigo que criminalizava o uso de queimadas em área de florestas sem precauções devidas e o artigo que instituía o princípio da responsabilidade objetiva, que obrigaria o infrator a reparar o dano ambiental causado, independentemente de culpa.

A LCA, entretanto, apenas cerca de seis meses após ser promulgada, foi objeto de algumas alterações, por meio da Medida Provisória 1.710, de 07 de agosto de 1998, dentre as quais está o acréscimo do artigo 79-A e parágrafos, que autoriza os órgãos ambientais

a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

O prazo de vigência do referido termo de compromisso seria de no mínimo 90 dias e no máximo cinco anos, “com possibilidade de prorrogação por igual período” (art. 79-A, § 1º, II)²⁰³.

Martins *et al.* (2001: 175) consideram que o objetivo do governo federal com a edição da referida Medida Provisória²⁰⁴ foi “anistiar os degradadores” [...], numa clara

²⁰¹ O autor refere-se aos questionamentos que surgiram da bancada evangélica contra a tipificação da poluição sonora como crime ambiental, pelo receio de que fossem atingidos os responsáveis por cultos evangélicos. Nesse sentido, o autor informa o acordo com a bancada evangélica para que o artigo fosse aprovado, de forma a evitar a abertura de emendas no texto já aprovado pela Câmara e pelo Senado, para ser posteriormente vetado pelo Presidente da República, como ocorreu, retirando a poluição sonora da qualificação como “crime”.

²⁰² Entretanto, uma lei anterior (Lei 8.884, de 11 de junho de 1994) “já possibilitava apenarem-se criminalmente as pessoas jurídicas nos crimes de infração da ordem econômica” (ROMANELLI, 2012: [on line]).

²⁰³ Este prazo máximo foi reduzido na segunda reedição da MP, sob o nº 1.710-1, em 08 de setembro de 1998, para três anos.

²⁰⁴ Os autores se referem, na verdade a uma das reedições da primeira MP: a Medida Provisória nº 1.949-29, editada em 19 de outubro de 2000.

demonstração de compromisso com aqueles que são os grandes responsáveis por diversas ofensas à lei ambiental”.

A MP 1.710/1998, segundo Acserald (2001: 91),

atendia a reivindicações da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e de diversas secretarias estaduais de Meio Ambiente, que alegavam que a aplicação da lei acarretaria o fechamento de aproximadamente 11 mil empresas.

O anúncio da modificação da Lei de Crimes Ambientais (LCA), através da referida Medida Provisória (MP), foi objeto de artigo assinado pelo engenheiro-agrônomo e assessor técnico da Comissão de Meio Ambiente, em conjunto com o advogado Jorge Miranda, da consultoria jurídica da CNA. Neste, os autores consideraram que a alteração da LCA era o reconhecimento da “sua rigidez e a necessidade de um prazo para que a legislação seja introduzida gradualmente”. Defenderam que as alterações do projeto de lei no Senado foram feitas por equipe de “orientação marcadamente ambientalista, que despreza aspectos de ordem produtiva”. Ao final, há o alerta sobre as implicações do referido termo, na medida em que, uma vez assinado, seria considerado título executivo extrajudicial, que, em caso de descumprimento, possibilitava a execução forçada prevista no Código de Processo Civil (GLEBA, ago. 1998: 11).

Passado mais de um ano de sua promulgação, a LCA foi regulamentada pelo Decreto 3.179, de 21 de setembro de 1999, que, entre outras previsões, definiu as infrações administrativas relacionadas ao meio ambiente; estabeleceu sanções administrativas e critérios para a cobrança de multas; previu a possibilidade de suspensão das multas previstas através do “termo de compromisso” (art. 60) e de redução da multa em caso de cumprimento integral dos compromissos assumidos (§ 3º) etc.

Esse Decreto foi, no entanto, revogado, no período da gestão de Carlos Minc no Ministério do Meio Ambiente do governo Lula, pelo Decreto nº 5.514, de 22 de julho de 2008, que passou a dispor sobre as infrações, processo de apuração e sanções administrativas ao meio ambiente. Este decreto, em vigor, instituiu a possibilidade de cobrança de multa-diária (art. 10); majorou os valores mínimos de multa para alguns tipos de infração²⁰⁵; ampliou a possibilidade de algumas condutas serem enquadradas como infração administrativa²⁰⁶; acrescentou (à sanção de embargo de obra ou atividade) a possibilidade de embargo não apenas de obra e atividade, mas também de suas respectivas áreas; criou novas infrações, como “deixar de averbar reserva legal” (art. 55) e novas sanções, como a “destruição ou inutilização do produto” (art. 15 c/c art. 2º, V), além de determinar o embargo de área e de atividade somado à realização de georreferenciamento pelo agente autuante no “caso de desmatamento ou queimada irregulares de vegetação natural” (art. 16).

O Decreto em questão foi objeto de críticas pela CNA, em matéria intitulada “Decreto manda tirar terras da produção agropecuária”, de autoria de Rodrigo Justus de Brito, advogado e um dos assessores técnicos da Comissão de Meio Ambiente, junto com Rosemeire Cristina dos Santos, economista e assessora técnica da Comissão Nacional de Cereais, Frutas e Oleaginosas da CNA. Eles argumentam que o novo Decreto impõe “novas obrigações e penalidades, não previstas na lei originária”, a Lei 9.605/1998²⁰⁷, e alegam que:

²⁰⁵ Cf. art. 26 do Decreto 3179/1999 e art. 44 do Decreto 6.514/2008.

²⁰⁶ Por exemplo, com a alteração da redação não apenas destruir ou danificar florestas, mas também as “demais formas de vegetação natural, em qualquer estágio sucessional [...] em área considerada de preservação permanente, sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida” foi considerada infração administrativa.

²⁰⁷ Cabe esclarecer que a LCA, embora também estabeleça sanções administrativas, se direciona a determinar sanções aos considerados crimes ambientais. A inexistência de uma conduta como crime não significa um impedimento a que ela seja considerada infração administrativa.

Se aplicado na íntegra, o decreto trará conseqüências diretas e indiretas à toda a sociedade brasileira, atingindo cidadãos, os setores agropecuário, industrial e de serviços. O faturamento bruto do setor, a preços de 2006, deflacionado pelo IGP-DI, cairia de R\$ 216,1 bilhão para R\$ 185,2 bilhão, o que representa redução efetiva de cerca de 40 milhões (GLEBA, jul./ago. de 2008: 6; grifos no original).

O discurso reiterado pela CNA parece relacionar uma possível queda no faturamento (portanto, no lucro) dos setores patronais ao prejuízo de “toda a sociedade brasileira”, uma fórmula já bastante conhecida de transformar argumentativamente interesses particulares em interesses da sociedade como um todo.

A CNA, de acordo com seus assessores, solicitou ao ministro do Meio Ambiente (na época, Carlos Minc), em 28 de julho de 2008, a alteração deste novo decreto, sob a justificativa que a aplicação deste obrigaria a recomposição de 5% de todo o território nacional, que, se fosse retirada do setor primário, diminuiria a área total utilizada (GLEBA, jul./ago. 2008: 7).

Outro ponto questionado foi o aumento das multas e penalidades previstas pelo referido decreto, agora sob um conjunto de argumentos que se valem de termos e formas da dogmática jurídica, ao refutarem a “proporcionalidade” e a “razoabilidade das sanções inovadas”, bem como ao alegarem a violação do “sistema constitucional”, ou mesmo o desvio de foco da ação administrativa: “a educação ambiental” (GLEBA, jul./ago. 2008: 7). Coroam esse grupo de argumentações com a seguinte acusação ao novo decreto: “Ao aplicar multas, cujos valores superam várias vezes o valor do próprio patrimônio do autuado, o Decreto impede o atendimento da meta prioritária da Lei 9.605/98, a legalmente exigida ‘reparação do dano’” (GLEBA, jul./ago. 2008: 7; grifos no original).

Entretanto, os assessores da CNA informam a constituição de um Grupo de Trabalho por representantes do Congresso Nacional e do Governo como “aspecto positivo” no intuito de “revisar a legislação ambiental, principalmente o Código Florestal e demais legislações periféricas à Lei de Crimes Ambientais” (GLEBA, jul./ago. 2008: 7).

Menos de cinco meses depois, parece que em atendimento à pressão da representação patronal, apoiada pela bancada ruralista, um novo Decreto, sob o nº 6686, de 10 de dezembro de 2008, alterou alguns dispositivos ao Decreto questionado pela CNA. Entre as alterações, suprimiu-se da infração de danificar florestas ou qualquer forma de vegetação natural a expressão “em qualquer estágio sucessional” (art. 43), conferindo margem interpretativa para permitir a supressão de vegetação natural em estágio inicial de regeneração; limitou-se a infração de “impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa” à conduta praticada dentro de “unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, quando couber, área de preservação permanente, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente”, ressaltando-se a não aplicabilidade da sanção em caso de “uso permitido das áreas de preservação permanente” (art. 44); retirou-se a possibilidade de embargo das áreas danificadas, restando apenas o embargo de obras e atividade no caso de desmatamento ou queimada e, ao invés do georreferenciamento da área embargada, determinou-se que o agente autuante colhesse “provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano [...], incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração para posterior georreferenciamento (art. 16, § 1º).

Entre as medidas que pareceram mais beneficiar o patronato rural, estão as alterações do artigo 55, que prevê como infração: “Deixar de averbar a reserva legal”. Com a nova redação dada pela Lei 6.686/2008, excluiu-se a penalidade de “multa”, acrescentando em seu lugar a de “advertência” para que apresentasse “termo de compromisso de averbação e

preservação da reserva legal” dentro do prazo de 120 dias²⁰⁸, mantendo-se a aplicação de “multa-diária”, que seria suspensa durante o prazo assinalado e, caso não fosse apresentado o termo de compromisso, deveria ser cobrada, admitindo-se a possibilidade de não aplicação dessas sanções quando o descumprimento do prazo fosse “culpa imputável exclusivamente ao órgão ambiental”.

Em relação à averbação de reserva legal, foram introduzidas pelo Decreto 6.686/2008 outras duas modificações em benefício do patronato rural: a previsão de que o artigo 55, portanto, a infração referente à ausência de averbação da reserva legal, entraria em vigor somente em 11 de dezembro de 2009, ou seja, apenas um ano após a edição do Decreto (e não mais em cento e oitenta dias após a publicação como anteriormente disposto)²⁰⁹; e a suspensão, até a mesma data prevista para a entrada de vigor do artigo 55, de “embargos impostos em decorrência da ocupação irregular de áreas de reserva legal não averbadas e cuja vegetação nativa” tivesse sido suprimida até a data de publicação do Decreto, bastando para isso “o protocolo pelo interessado de pedido de regularização da reserva legal junto ao órgão ambiental competente (art. 152-A)”. Decretos posteriores adiaram a entrada em vigor do artigo 55²¹⁰, tendo o último estabelecido a data de 11 de junho de 2012. Outra alteração de redação pelo Decreto 6.695, de 2008, acrescentou, para a suspensão de embargos impostos em decorrência da ocupação irregular de áreas de reserva legal não averbadas, a necessidade de a vegetação nativa ter sido suprimida até 21 de dezembro de 2007, ressalvando, entretanto, a não aplicabilidade do disposto “a desmatamentos irregulares ocorridos no Bioma Amazônia” (parágrafo único).

As alterações promovidas foram objeto de negociações com a representação patronal que resultaram na inserção de alguns limites às possibilidades de aplicação de determinadas sanções administrativas e no prolongamento da entrada em vigor da norma que obriga a averbação de reserva legal, através de sucessivos Decretos, de forma a impedir sua aplicação.

O discurso da CNA que atribui as restrições das normas ambientais ao uso da propriedade, uma ameaça à produtividade no campo em prejuízo de toda a sociedade é o mesmo que rejeita qualquer possibilidade de intervenção nas propriedades com o intuito de desapropriá-las para fins de reforma agrária ou para atender a demanda de titulação de territórios quilombolas ou para a demarcação de reservas indígenas, conforme visto no capítulo 2. Há, portanto, um vínculo entre a questão do meio ambiente e a questão fundiária, que são abordadas a partir do mesmo argumento da necessidade do desenvolvimento e do prejuízo econômico que as limitações legislativas acarretariam aos proprietários e produtores rurais.

A reserva legal, cuja obrigatoriedade de averbação tanto preocupa a CNA, está prevista no Código Florestal de 1965²¹¹. Este, originalmente, já previa limites a supressão da vegetação de uma determinada área de cada propriedade, embora a designação como “reserva legal” e a obrigatoriedade de averbação sejam fruto de alterações legislativas posteriores a 1988, conforme veremos.

²⁰⁸ Prazo posteriormente majorado pelo Decreto 7.029, de 2009.

²⁰⁹ Cf. art. 152.

²¹⁰ Cf. Decretos no. 7.029/2009; 7.497/2011; 7.640/2011 e 7.719/2012.

²¹¹ Rodolfo Tavares (entrevista realizada em 06 de julho de 2010) considera a questão ambiental e o Código Florestal como as principais demandas da CNA no período mais recente, afirmando que “o quanto seja possível retirar deles o componente exclusivamente político e dotá-lo de o mínimo de lógica e de razão científica, mais fácil fica o debate e a discussão sobre o assunto e talvez seria o ideal, o mais próximo da verdade ou, pelo menos, da verdade conhecida”.

3.3.3. As alterações no Código Florestal: argumentos, orientações e judicialização

Como vimos no capítulo 1, o Código Florestal de 1965, na época de sua edição não sofreu críticas pela CNA e parece não ter sido aplicado até, ao menos, a Constituinte de 1988.

Entretanto, as alterações no Código promovidas por meio de medidas provisórias do governo, que apresentavam mais restrições à exploração agropecuária a fim de conferir maior proteção ambiental, foram objeto de críticas pela CNA, como prejudiciais ao desenvolvimento econômico, em especial, o da Amazônia.

Na época de sua promulgação, o Código Florestal já previa as áreas de preservação permanente (arts. 2º e 3º), que só poderiam ser suprimidas “com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social” (art. 3º, § 1º).

O Código Florestal estabeleceu também a possibilidade de exploração das florestas de domínio privado, “não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente” (art. 16), obedecendo algumas restrições de limites mínimos de “área de cada propriedade com cobertura arbórea” de acordo com a localização (20% “nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul”), proibindo-se derrubadas de florestas primitivas, em áreas já desbravadas e delimitadas pela autoridade competente, para ocupação do solo com cultura e pastagens, permitindo-se, “apenas a extração de árvores para produção de madeira” e, quando ainda incultas, limitando-se as derrubadas de florestas ao máximo de 30% da área de cada propriedade “nos trabalhos de instalação de novas propriedades agrícolas”.

Limitava também a “desflorestação” que pudesse “provocar a eliminação permanente das florestas”, na região Sul, das “áreas atualmente revestidas de formações florestais em que ocorre o pinheiro brasileiro” e restringia a exploração de florestas “nas regiões Nordeste e Leste Setentrional, inclusive nos Estados do Maranhão e Piauí” à observância de normas técnicas que iriam ser estabelecidas por ato do Poder Público, respeitando-se a proibição de “exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo a serem estabelecidos por ato do Poder Público” que deveria ser baixado no prazo de um ano (art. 15).

Embora já demonstrasse uma preocupação com a Amazônia em 1965, é possível que a noção de exploração “empírica” das florestas afastasse os grandes empreendimentos tidos como “científicos” previstos e estimulados pelos governos militares para o desenvolvimento e ocupação da região. Além disso, não fora baixado o plano técnico de manejo, nem criada a estrutura de fiscalização para garantir o cumprimento da legislação que, de acordo com os debates constituintes de 1987/1988, ainda não havia sido aplicada.

O Código Florestal, na redação original, determinou ainda que enquanto não fosse editado o decreto para criar o citado plano de manejo, a exploração a corte raso na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste só era permitida “desde que permaneça com cobertura arbórea, pelo menos 50% da área de cada propriedade” (art. 44).

Quase um ano após a promulgação da Constituição de 1988, a Lei no. 7.803, de 18 de julho de 1989, promoveu algumas alterações de dispositivos do Código Florestal, dentre as quais a inclusão de dois parágrafos que estabeleceram: a) a necessidade de averbação da reserva legal, “área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso”, na inscrição da matrícula do imóvel, “sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área” (art. 16, § 2º); b) a aplicação dessa reserva legal de 20% (vinte por cento) às áreas de cerrado (art. 16, § 3º).

Essa Lei de 1989 também estabeleceu a obrigatoriedade de averbação da reserva legal na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste, “assim entendida a área de, no

mínimo, 50% (cinquenta por cento), de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso”, também vedada a alteração de sua destinação (art. 44, parágrafo único).

A Reserva Florestal Legal, então prevista no Código Florestal, de acordo com a nova redação dada pela Lei 7.803/1989, foi tratada também nas disposições finais da Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que instituiu a política agrícola, e é conhecida como Lei Agrícola. Esta determinou a obrigação do proprietário rural, a partir do ano seguinte ao de promulgação da lei, “quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal”, devendo ser efetuado o reflorestamento “mediante normas que serão aprovadas pelo órgão gestor da matéria” (art. 99).

A segunda alteração de dispositivos do Código Florestal foi realizada através da Medida Provisória (MP) 1.511, de 25 de julho de 1996, que, entre outras providências, proibiu a alteração de destinação da reserva legal averbada (art. 44, § 1º), aumentou a proibição de corte raso para 80% das áreas das propriedades constituídas de “fitofisionomias florestais” (art. 44, § 2º) na região Norte e parte Norte da região Centro-Oeste, que foram então definidas (art. 44, § 3º).

No discurso da assessoria da CNA sobre esta MP, destacava-se o prejuízo ao “desenvolvimento amazônico” (GLEBA, julho de 1997: 8), mas a décima segunda edição da citada MP (sob o no. 1.511-12, de 27 de junho de 1997) apresentou outras alterações no Código, que foram lidas pela assessoria da CNA como uma flexibilização “sob o ponto de vista dos investimentos e da expansão agropecuária na região”, embora ainda considerasse que não mudaram a “essência” da política “que desestimula as expansões das atividades primárias na Amazônia, prejudicando o desenvolvimento da região” (GLEBA, julho de 1997: 8).

As duas modificações a que se referem foram o acréscimo de exceções à limitação do corte raso em 80% das áreas das propriedades constituídas de “fitofisionomias florestais”: a não aplicabilidade dessa limitação “às propriedades ou às posses em processo de regularização, [...] com áreas de até 100 ha, nas quais se pratique agropecuária familiar” (art. 16, § 3º) e nas “áreas onde estiver concluído o Zoneamento Ecológico-Econômico”, em que a distribuição das atividades econômicas deveria seguir “as indicações do zoneamento”, embora “respeitado o limite mínimo de cinquenta por cento da cobertura arbórea de cada propriedade, a título de reserva legal” (art. 16, § 5º).

Após sucessivas reedições, em 19 de novembro de 1998, outra Medida Provisória foi editada e passou a exigir tanto que a supressão de florestas e demais formas de vegetação permanente só fossem permitidas em razão de necessidade caracterizada pela utilidade pública ou interesse social, quanto a obrigatoriedade do licenciamento por órgão ambiental competente, que deveria indicar medidas compensatórias. Além disso, todas as florestas em território indígena foram consideradas de preservação permanente.

Ainda foi estabelecida nova exceção às limitações de exploração das propriedades, ao possibilitar ao proprietário a compensação de “reserva legal a ser instituída em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo” por outras áreas, desde que aprovado pelo “órgão federal de meio ambiente” e “que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada” (art. 44, § 4º).

Quase um mês após essa última alteração, em 14 de dezembro de 1998, a MP 1.736-31 foi editada, incluindo outras alterações, dentre as quais a que permite o cômputo de áreas de floresta e demais formas de vegetação natural consideradas de preservação permanente “no cálculo do percentual de reserva legal”, tornando maior a margem para o corte em propriedades que possuíssem áreas de preservação permanente, e a que permite a redução do limite de exploração a corte raso para vinte por cento nas áreas cobertas por cerrado na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste. Esta última MP revogou também o artigo 99 da

Lei Agrícola, que, como vimos, havia estabelecido a obrigatoriedade de recuperação da Reserva Legal pelos proprietários.

Apesar das flexibilizações apontadas, em 1999, a CNA informou a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de sua autoria contra dispositivos do Código Florestal que dispõem sobre reserva legal (GLEBA, jan-fev. 1999: 12). A referida ADI (que recebeu o no. 1952) foi proposta em 03 de fevereiro de 1999 ao STF, após a segunda reedição da MP 1736-31 (sob o número 1736-32, de 13 de janeiro de 1999).

O advogado que patrocinou a referida ADI 1952, Celso Ribeiro Bastos, alegava a inconstitucionalidade tanto dos dispositivos do Código Florestal que haviam sido alterados/acrescidos pela Medida Provisória 1736-32, quanto de outros dispositivos do Código Florestal que haviam sido objeto de modificações por lei promulgada quase dez anos antes, a Lei no. 7.803/1989, que instituiu a obrigatoriedade de averbação da reserva legal de 20% em geral e nas regiões de cerrado e de 50% na região Norte e parte Norte da região Centro-Oeste. Além disso, sustentou a inconstitucionalidade do art. 99, da Lei Agrícola, que já havia sido objeto de revogação pela MP 1736-32. Essa ação teve o pedido de liminar para suspender as normas florestais negado em agosto de 1999. Novas alterações nos dispositivos do Código Florestal (através da MP 1.956-50) foram feitas em maio de 2000 que, por um lado, fixaram novos limites ao uso das propriedades (o aumento de percentuais mínimos de vegetação a ser mantida e a obrigatoriedade do proprietário recuperar as áreas de florestas ou de vegetação nativa em extensão inferior ao percentual estabelecido de reserva legal ou compensá-la por outra área equivalente em importância ecológica e extensão nos mesmos ecossistema e microbacia) e, por outro, removeram alguns obstáculos ao uso das pequenas propriedades e posses rurais familiares (através de permissão para o cultivo de árvores exóticas em sistema intercalar ou em conexão com espécies nativas e da gratuidade da averbação da reserva legal).

A reação da CNA contra essas mudanças incluiu a propositura de outra Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3346/2004) para tentar reverter, especialmente, a ampliação das restrições à exploração agropecuária na região da Amazônia Legal e a obrigatoriedade de recuperação de áreas desmatadas ilegalmente. A ação judicial não excluiu a ação política da CNA, consistente na apresentação, aos parlamentares que representavam o setor agropecuário, de propostas elaboradas pela sua Comissão de Meio Ambiente para modificar o Código Florestal (GLEBA, nov./dez. 2007: 8).

Essas últimas alterações foram consolidadas pela MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, na Lei que instituiu o Código Florestal. Entre as legislações que considera avanços para a proteção do Meio Ambiente, o governo federal destaca as “leis de Crimes Ambientais e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação” e a medida provisória com a “proposta de aperfeiçoamento do Código Florestal formulada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2001: 6).

Percebemos, portanto, a importância do Conama na formulação das alterações do Código Florestal, em um contexto de pressão internacional para a adição de políticas ambientais mais restritivas em relação à exploração de florestas no Brasil, em especial na região amazônica. A CNA conta com participação no Conama, mas, como vimos, costuma estar lá em posição minoritária.

No âmbito de debate com os candidatos à presidência da República em 2002, articulado pela CNA em parceria com o Canal Rural/RBS, a entidade patronal atribuiu a inexistência da reserva legal “na maior parte das propriedades situadas nas regiões tradicionais de produção agrícola” à ausência de fiscalização do cumprimento da legislação relacionada à sua manutenção da promulgação do Código até meados dos anos 1980 (GLEBA, set. 2002: 10).

O problema surge, para a CNA, quando os proprietários de terra “passaram a ser acionados judicialmente pelos órgãos ambientais, organizações não governamentais e Ministério Público para recompor tal reserva” e se agrava com a ampliação da reserva legal nas áreas de cerrado da Amazônia Legal, o que a CNA alega representar “uma subtração de 10 milhões de hectares de áreas privadas para uso agrícola” e “uma renúncia de renda de R\$ 7,6 bilhões/ano, em termos de valor bruto da produção equivalente a soja, cultivo temporário predominante nos cerrados” (GLEBA, set. 2002: 10).

Além do prejuízo econômico, em razão da retirada de áreas da agropecuária, a CNA argumenta que, com as restrições ambientais contidas no Código Florestal brasileiro, “os produtores arcam individualmente com o ônus econômico da conservação ambiental” o que reduz “a competitividade da agropecuária nacional frente aos países concorrentes no mercado internacional, que incentivam a preservação mediante pagamentos, transformando áreas ambientais privadas em fonte de renda permanente aos produtores” (GLEBA, set. 2002: 10).

O discurso da CNA também passa pela venda de uma imagem positiva do “produtor rural” em relação ao nível de consciência ambiental. Nesse sentido, outra pesquisa da CNA foi contratada ao Vox Populi²¹² para constatar “um alto nível de consciência do produtor rural sobre a importância da conservação ambiental no campo e o reconhecimento de que têm responsabilidades intransferíveis quanto a conservação do meio ambiente”, embora rejeitem “os atuais níveis de restrições ambientais, que comprometem a viabilidade econômica da atividade rural” e defendam a compensação “pelas limitações impostas ao uso da propriedade rural e remunerados pelos serviços que prestam” (GLEBA, set. 2002: 10).

Sob o reiterado argumento de que os produtores rurais devem ser compensados e não onerados pela preservação ambiental, outras propostas legislativas de alteração do Código Florestal foram combatidas, alegando-se que “em todo o mundo são adotadas políticas de incentivo à conservação florestal em propriedades privadas destinadas à exploração agropecuária”, o que não ocorreria no Brasil (GLEBA, jul-ago. 2003: 10).

O Projeto de Lei do Senado no. 201/2003, do senador Gerson Camata (PMDB/ES), de acordo com o assessor técnico da CNA, “na contramão do pensamento contemporâneo sobre a conservação ambiental” seria “exemplo destas proposições que impõem ônus financeiro exclusivamente aos produtores rurais por decorrência de obrigações ambientais que beneficiam toda a sociedade” (GLEBA, jul-ago. 2003: 10).

O referido projeto visava alterar a redação do artigo 18 do Código Florestal, “para, nas propriedades rurais privadas, responsabilizar o proprietário pelo florestamento ou reflorestamento das áreas de preservação permanente”. A CNA refutava a proposta legislativa sob o argumento de que o projeto se fundamentava “em pressupostos arcaicos da política ambiental, além de desconsiderar a necessidade de incentivos oficiais para a conservação ambiental no campo”, pois a “recuperação florestal das áreas de preservação permanente é uma questão de interesse coletivo, que extrapola os limites das propriedades rurais” (GLEBA, jul-ago. 2003: 10).

Para reforçar esse discurso da necessidade de incentivos financeiros individuais, alega os altos “aportes de recursos” e a “subtração de áreas produtivas” demandadas pela implantação e manutenção da recuperação ambiental e a conseqüente obrigação do produtor rural deslocar recursos de “custeio e investimento na atividade rural” (GLEBA, jul-ago. de 2003: 10). A CNA defendia, assim, a necessidade de “remunerar o proprietário que conserve

²¹² Em síntese da referida pesquisa, a CNA informa que “67% dos produtores informaram que conhecem a legislação ambiental e a praticam por reconhecer a sua importância para o meio ambiente”, “56% dos consultados deixam de gerar mais de 5% da receita por respeitar a legislação ambiental” e “63% dos produtores reconhecem a importância da preservação ambiental, mas entendem que é preciso uma contrapartida do poder público para compensar as perdas de receita geradas pelo cumprimento da legislação” (GLEBA, set. 2002: 12).

as áreas de preservação permanente, bem como disponibilizar instrumentos econômicos para incentivar a recuperação de Áreas de Preservação Permanente”. Sugeria, entre outras políticas públicas, o pagamento de renda por hectare conservado e reembolso de custos de recuperação, além de incentivos econômicos, como ICMS ecológico, etc (GLEBA, jul./ago. 2006: 9).

Portanto, se, em matéria ambiental, as restrições ao uso da terra já acarretam uma intensa reação no âmbito discursivo e prático, o que dizer das medidas que pretendem, além disso, obrigar o proprietário a reparar o dano causado (com dispêndio de recursos financeiros) em áreas que não poderiam ter sido desmatadas, mas o foram? Estão fundadas, de acordo com a entidade, em “pressupostos arcaicos” e, portanto, não podem ser adotadas. E, retira da esfera da reparação do dano, ao defender, novamente, a transformação de um “constrangimento” ecológico em um benefício aos proprietários que conservassem as áreas de preservação permanente, e, dessa forma, tornando uma obrigação em uma conduta dependente e merecedora de incentivos econômicos governamentais.

Por vezes, trechos de livros de doutrinadores do Direito são usados para conferir autoridade ao argumento, como, por exemplo, passagens do livro *Direito Administrativo Brasileiro* do jurista Hely Lopes Meirelles que apontariam para a necessidade de o Poder Público beneficiar as propriedades particulares para atingir seus objetivos, “o que, indiretamente e de futuro, irá refletir-se no bem-estar da coletividade”. Mesmo assim, a citação ainda menciona que “cabe ao Poder Público editar normas impositivas de restauração do meio ambiente destruído ou degradado”, embora se considere que “tais normas devem vir acompanhadas de apoio técnico e financeiro do Governo, para que o particular possa atendê-las” (GLEBA, jul.-ago. 2003: 10).

Em razão das últimas alterações no Código Florestal, promovidas através de Medidas Provisórias, a CNA propôs outra Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3346), em 12 de novembro de 2004, visando a suspensão da eficácia e a posterior declaração de inconstitucionalidade de diversas normas, em especial, das que ampliaram as restrições à exploração na região da Amazônia Legal e determinaram a obrigatoriedade de recuperação de áreas desmatadas dentro do percentual de reserva legal em cada região.

Conforme o anúncio do advogado, engenheiro agrônomo e assessor técnico das Comissões Nacionais do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Rodrigo Justus de Brito, a CNA propôs a ação para questionar a constitucionalidade do que entende como “medidas extremamente restritivas ao direito de propriedade, advindas da Medida Provisória 2166/67-2001, que, dentre outras restrições, aumenta os percentuais de reserva legal das propriedades, na Amazônia Legal para 80%” (GLEBA, nov./dez. 2007: 8).

Entre as propostas da Comissão de Meio Ambiente da CNA, ele informava a apresentação “diversas propostas de modificação do Código Florestal” à representação parlamentar do setor no Congresso Nacional, segundo ele, “de modo que o País possa se desenvolver economicamente e efetive a sua posição como líder mundial na produção de alimentos” (GLEBA, nov./dez. 2007: 8).

Outro tema tratado no período foi a (in)viabilidade de recuperação e compensação da reserva legal. O discurso das normas “de impossível aplicação e cumprimento, principalmente em diversos Estados das regiões Sul e Sudeste do País” é justificado na alegada inexistência de “sobra de áreas remanescentes – para desmatamento – dentro da própria microbacia ou da mesma bacia hidrográfica, as quais poderiam compensar as áreas com passivo de reserva legal”, bem como “nesses Estados, um estoque de terras suficiente, dentro de Unidades de Conservação, para possibilitar o atendimento da demanda dos produtores que necessitam regularizar as suas pendências” (GLEBA, mai./jun. 2007: 8).

Também foi alegada a inviabilidade das medidas de reparação e compensação “do ponto de vista econômico, social e financeiro, na forma como indica atualmente a lei”, conferindo ao argumento a autoridade de um estudo encomendado pela CNA ao Instituto de

Economia Agrícola (IEA) do Estado de São Paulo (GLEBA, mai./jun. 2007: 8). E, com base nessa impossibilidade, somada ao impacto econômico da implementação da lei (o que, contraditoriamente, parece indicar a possibilidade), a CNA sugere a alteração da legislação florestal para “permitir que a compensação de reserva legal também possa ser feita fora do território de origem, quando não existirem mais áreas disponíveis e suficientes nesses Estados”, bem como para “compensar a supressão de renda que o percentual de 80% de reserva legal impõe aos proprietários que possuem áreas de floresta na Amazônia Legal”, alegando que estes “são responsáveis pela conservação e manutenção de grande parte das áreas florestais da Amazônia” (GLEBA, mai./jun. 2007: 8).

A ampla divulgação de dados referentes ao aumento do desmatamento na Amazônia, além de ter gerado alterações legislativas, também provocaram a inclusão de novas restrições no âmbito da regulamentação da ação do órgão ambiental federal, responsável pela fiscalização e autorização para desmatamento dentro dos parâmetros legais, como a Portaria no. 16-N do Ibama, de 17 de fevereiro de 1999, que, segundo o assessor técnico da CNA, suspendeu “por 120 (cento e vinte) dias novas autorizações para desmate”, bem como os “desmatamentos já autorizados pelo órgão” (GLEBA, mar. 1999: 8).

Contrária à medida, a CNA propunha a realização do Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE)²¹³ da Amazônia para definir “áreas que possam ser objeto de exploração e desenvolvimento econômico”, bem como “políticas públicas para a ocupação do espaço amazônico”, além de acabar com a “procrastinação do processo de concessão de uso das Florestas Nacionais” (GLEBA, mar. 1999: 8).

A ausência deste zoneamento, de acordo com as alegações do corpo técnico da CNA, traria dificuldades à “definição de investimentos, aumentando ainda mais as pressões internacionais sobre o agronegócio”, pois os produtores seriam “injustamente” considerados culpados pelo que chamava de “desorganização na ocupação e utilização do território nacional” (GLEBA, nov./dez. de 2007: 8). O resultado do zoneamento solucionaria a “desorganização” especialmente quanto “à definição das regiões a serem implantados os polos de produção de biocombustíveis” (GLEBA, nov./dez. 2007: 8).

Os discursos da CNA oscilam entre a proposição de agendas ambientais que buscariam melhorar a imagem do setor agropecuário e, nesse sentido, até consideraria a inexistência prévia desse produtor rural que, pela sua própria essência já é sustentável, e um discurso mais agressivo para refutar qualquer legislação ou medida governamental ou internacional que trate da proteção ambiental, a não ser que esteja limitada a fornecer incentivos e jamais contenham limitações ao uso da propriedade.

Um dos principais focos de políticas de proteção ambiental associadas com mudanças legislativas é a região amazônica, alvo de grande atenção internacional, em razão de possuir uma das maiores biodiversidades do mundo. As medições de áreas desmatadas na Amazônia brasileira, que ganham amplo espaço midiático, mobilizam a opinião pública contra a exploração de atividades econômicas que impliquem a derrubada da floresta. Essa região é foco de ampliação da agricultura empresarial e, portanto, torna-se um importante campo de disputas.

A estratégia discursiva da CNA passa pelo questionamento das notícias em relação ao desmatamento da Amazônia, consideradas exageradas, por exemplo, pelo seu assessor técnico Paulo de Tarso Alvim (GLEBA, jun./jul. 1995: 32), mas também pela construção de uma comissão específica para tratar do tema, a Comissão Nacional de Assuntos da Amazônia Legal, que contava com assessoria técnica do engenheiro agrônomo Luciano Ribeiro Machado (GLEBA, mar./abr. 2002: 11), com o objetivo de melhorar a imagem do setor agropecuário atuante na região.

²¹³ O zoneamento econômico-ecológico é também chamado de zoneamento ambiental e foi assim previsto como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei 6938/1981 (art. 9º, II).

O assessor ressalta o programa de fomento ao setor agropecuário que estava sendo elaborado pela referida Comissão, buscando “consolidar a atividade agropecuária como segmento efetivamente comprometido com a sustentabilidade de suas cadeias produtivas” (GLEBA, mar./abr. 2002: 11).

No detalhamento do “Programa Fazendeiro Florestal”, afirma o objetivo de “mudar a estratégia de discussão do desenvolvimento do agronegócio na região amazônica, especialmente com os produtores rurais” para desenvolver “três subprogramas principais – manejar, reflorestar e commodities ambientais” com o intuito de “proporcionar alternativas de investimento, que gerem aumento da renda do produtor e estimulem a opinião pública nacional a rever seus conceitos quanto ao real valor e importância da produção rural para a estabilidade econômica, social, ambiental e política do País”, buscando romper com a polarização social entre “as posições preservacionista e desenvolvimentista” de forma a respeitar num novo processo de produção “os critérios reconhecidos de zoneamento agro-econômico-social, procurando-se o aprimoramento do manejo para a geração de externalidades mínimas ao meio ambiente” e, ao mesmo tempo, a viabilização da “agropecuária como instrumento de trabalho rentável para produtores e trabalhadores rurais, aproveitando as vantagens comparativas da atividade rural no Brasil” (GLEBA, mar./abr. 2002: 11).

A repercussão na mídia dos dados referentes ao desmatamento na Amazônia e a pressão dos ambientalistas e de outros países é destacada pela CNA, que os refuta alegando que “a pressão assume a face de uma *guerra santa*, na qual faltam argumentos técnicos, econômicos e sociais, o que denuncia a verdadeira face do problema”, cuja origem estaria na “vocação agrícola do País, sua dimensão territorial e a disponibilidade de terras agricultáveis” em conjunto com “a excelência tecnológica da ciência agrônoma nacional, a conquista de novos mercados, a disponibilidade de mão-de-obra e a demanda por matéria-prima florestal/madeira e produtos agrícolas, entre outros” (GLEBA, out. 2004: 10).

Em relação às políticas de proteção ambiental da Amazônia, o discurso patronal estabelece uma oposição entre a visão de pessoas que migram “em busca de emprego, renda e das oportunidades geradas pela riqueza natural e exploração agrícola das terras agricultáveis” e o enfoque preservacionista, de acordo com a CNA, “gerado pela corrente político-ideológica que deseja a preservação daquele espaço territorial a qualquer custo e se expressa na mídia criminalizando a ação dos agentes econômicos e sociais na região” (GLEBA, out. 2004: 10). Ao situar a região como “fronteira agrícola típica”, argumenta que ela “não poderá ser parte integrante do País, social e economicamente falando, exceto mediante a exploração agropecuária” (GLEBA, out. 2004: 10).

Ele está dialogando com as notícias da imprensa nacional sobre os índices de desmatamento do Brasil e com políticas governamentais anunciadas pelo Ministério do Meio Ambiente no sentido de “levantamento da cobertura florestal” e “combate ao desmatamento” (GLEBA, out. 2004: 10).

O discurso da CNA sobre a questão sempre retorna ao tema dos “custos” impostos pela “legislação ambiental” caracterizada como “inexequível”, na medida em que “os impede de explorar a propriedade segundo seu potencial agrícola” ao impor limitações de uso ou recomposição ambiental (GLEBA, out. 2004: 10). Enfatiza também a captação de recursos internacionais pelo Brasil, cujo direcionamento a CNA disputa para “compensações financeiras pela limitação ao uso das propriedades rurais em favor da conservação ambiental” (GLEBA, out. 2004: 10). O discurso da CNA também adota a tese do caráter civilizador (com construção de cidades) da ação dos agentes econômicos na Amazônia, vista como terra de oportunidades excepcionais, para refutar o tratamento dado pela polícia (GLEBA, out. 2004: 10).

Esse ideário civilizatório justifica que, apesar de se admitir “que o Brasil tem a maior área desmatada em função do tamanho do País”, se compare com as nações situadas do lado da modernidade ocidental (Estados Unidos e países da Europa), considerando que o desenvolvimento “se deu às custas da devastação ambiental”, no caso dos Estados Unidos “para dar lugar às plantações agrícolas e, mais tarde, às indústrias” e da Europa “devido ao crescimento populacional”. Um questionamento extraído de uma revista britânica (*The Economist*) é reproduzido para corroborar o argumento da CNA: “Os Estados Unidos e a Europa derrubaram a maioria de suas florestas nos últimos séculos. Quem são eles para dizer à Indonésia, ao Brasil e ao Congo para fazer o contrário?” (GLEBA, out. 2004: 10).

Em relação aos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 2005, a CNA também critica a comparação da área desmatada com a área do Estado de Alagoas, pois alega que esta “é muito pequena” em relação à Amazônia Legal (GLEBA, mai./jun. 2005: 10). Considera que haveria um “alarmismo” na divulgação dos números do desmatamento, o que induziria a opinião pública a erro, pois, superdimensionados pelas “organizações ambientalistas internacionais ou as organizações nacionais orientadas e financiadas com recursos de fora” com o objetivo de “levar a sociedade brasileira a aceitar a renúncia da sua maior vantagem competitiva no mundo globalizado - os vastos e ainda não utilizados recursos naturais – comprometendo seu desenvolvimento” (GLEBA, mai./jun. 2005: 11).

Isso atingiria, conforme a argumentação do assessor técnico da Comissão de Meio Ambiente da CNA, as “populações mais pobres” que dependeriam mais dos recursos naturais e, nesse sentido, o direito ao desenvolvimento seria prejudicado pela proibição de uso dos recursos naturais e desmatamento na Amazônia, induzindo à pobreza e aumentando as desigualdades regionais, em dissonância com princípios fundamentais da Constituição de 1988, inscritos no art. 3º, II e III (GLEBA, mai./jun. 2005: 11).

No contexto da enorme repercussão nacional e internacional do assassinato da missionária norte-americana, Dorothy Stang, no município de Anapu, estado do Pará, em 12 de fevereiro de 2005, o assessor da CNA informava que algumas medidas foram tomadas pelo governo, segundo ele, “com o objetivo de demonstrar, publicamente, que detém o controle da situação de conflito que culminou com o assassinato de uma religiosa no Pará” (GLEBA, jan./fev. 2005: 9). Diz que:

Embora a veiculação oficial das medidas adotadas esteja inserida num contexto geral de duras críticas direcionadas a madeireiros e grileiros, a pujante agropecuária paraense acabará sofrendo efeitos significativos, resultando em retrocesso econômico e social em microregiões que vinham apresentando elevados índices de desenvolvimento pautados no agronegócio (GLEBA, jan./fev. 2005: 9).

A CNA critica algumas medidas adotadas em decorrência do assassinato de Dorothy Stang²¹⁴, como as relacionadas à criação de mais Unidades de Conservação na Amazônia, que argumenta reduzir “ainda mais as oportunidades de desenvolvimento sustentável do norte do País” e a edição da Medida Provisória 239, de 18 de fevereiro de 2005, “que concedeu à Presidência da República a competência para sustar, por até um ano, atividades econômicas em áreas sob estudos para fins de criação de Unidades de Conservação pelo Ibama”, e permitiu a edição de “um Decreto impondo limitações provisórias sobre uma área total de 8,2 milhões de hectares no entorno da BR 163, o mais importante e esperado corredor de

²¹⁴ Admite, entretanto, que tais medidas “já estavam em gestação por força de um acordo financeiro dirigido ao programa Arpa (Áreas Protegidas da Amazônia), com recursos do GEF – Fundo para o Meio Ambiente Mundial, Banco Mundial e KFW – Banco de Desenvolvimento Alemão e WWF – World Wide Fund For Nature. [...]” (GLEBA, jan./fev. 2005: 9).

exportação para a produção agropecuária do Centro-Oeste e Amazônia Legal” (GLEBA, jan./fev. 2005: 9).

Por fim, arrola características da política ambiental que vinha sendo desenvolvida na Amazônia, orientando aos proprietários que se acautelassem, pois

A consolidação da política ambiental para a Amazônia vem se caracterizando pelo desmatamento zero, grandes áreas de conservação sob domínio estatal ou posse indígena, limitações ao uso agropecuário das glebas privadas, recrudescimento da fiscalização ambiental e observância retroativa dos índices de reserva legal dispostos na Medida Provisória 2.2166-67. Tal cenário recomenda a adoção de sistemas de registro de qualquer operação produtiva, precedida por autorizada supressão da vegetação natural. O bom uso desse histórico de ocupação da gleba e da caracterização de sua inserção nos princípios de responsabilidade social pode constituir elemento de defesa contra eventuais abusos de poder e ilegalidades, os quais não estão integralmente dissociados da prática administrativa estatal na região (GLEBA, jan./fev. 2005: 9).

Outra política governamental rejeitada pela CNA foi a criação e a divulgação pelo Ibama de uma lista de áreas embargadas em razão de atividades ilegais contra o meio ambiente²¹⁵, que, segundo a assessoria técnica da Comissão de Meio Ambiente da CNA, apresentaria informações equivocadas, divulgadas para “coagir cidadãos e produtores, que em alguns casos não se encontram na região amazônica, para que façam ou deixem de fazer o que a lei não manda” e alega que além de “inconsistente”, a lista “se caracteriza pela irresponsabilidade e ilegalidade”, reclamando do “tom sensacionalista” do Ibama na sua divulgação (GLEBA, mar./abr. 2008: 9). Embora mencione haver violação de diversos princípios constitucionais, tais como “da ampla informação, da presunção de inocência e do devido processo legal” e de “disposições legais sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”, não apresenta os casos que demonstrariam a falsidade dos dados divulgados.

Em relação à lista de propriedades autuadas pelo Ibama, a argumentação da CNA se aproxima em alguns pontos daquela contrária ao cadastro de proprietários autuados pela prática de trabalho escravo (tema do próximo capítulo), ao destacar a ausência de previsão legal para a “imposição de ‘constrangimentos éticos’ e pré-julgamentos aos autuados” pelo Ibama (GLEBA, mar./abr. 2008: 9). Argumenta ainda que a política demonstra a incapacidade administrativa do órgão para “julgar os processos administrativos nos prazos que a legislação determina”, motivo exposto para justificar a posição da Comissão de Meio Ambiente da CNA de considerar

parcial o comportamento do Ibama, que disponibilizou de modo precipitado e confuso, informações incompletas e, na maioria dos casos, desatualizadas, impedindo e/ou dificultando o acesso aos respectivos processos administrativos, vinculados às tais *áreas embargadas* (GLEBA, mar./abr. 2008: 9).

Uma advogada, chefe da Comissão Nacional de Relações Internacionais da CNA, contestou ainda algumas proposições legislativas que incluía entre as que afrontam o direito de propriedade. É o caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 224, de 2008, de autoria do deputado federal Mendes Thame (PSDB-SP) que visa sancionar, na Amazônia Legal, com expropriação sem pagamento de indenização, os proprietários que não mantenham

²¹⁵ Cf. Decreto 6.321, de 21 de dezembro de 2007 e da Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente 001, de fevereiro de 2008.

“preservada ou recomposta a reserva legal mínima de 80% da cobertura florestal” e, de acordo com a advogada, “prevê o confisco de equipamentos, entre outros bens que forem utilizados para a prática de ilícitos ambientais”. Mas ela considera até a previsão de sanção de expropriação para a prática de culturas ilegais de plantas psicotrópicas no artigo 243 da Constituição Federal inaplicável, “um confisco” (GLEBA, mai./jun. 2008).

A argumentação jurídica que subsidia a movimentação da CNA para arquivar essa proposição em trâmite na Câmara dos Deputados inclui, além dos dispositivos constitucionais citados sobre a garantia de propriedade privada e a competência do Executivo, menção a uma das consideradas “cláusulas pétreas” da Constituição Federal: a proibição de se aprovar proposta de emenda à constituição tendente a abolir “os direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º, inciso IV). (GLEBA, mai./jun. 2008).

A ameaça ao ecossistema amazônico não é negada, mas a culpa pela “ineficácia” em protegê-lo é atribuída exclusivamente ao Executivo, refutando-se qualquer possibilidade de responsabilização da chamada “produtividade brasileira” (GLEBA, mai./jun. 2008). A responsabilidade do Governo Federal é reforçada com a alegação de que este não utilizou o total de recursos obtidos pelo Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, denominado de PPG7, criado na Conferência Eco-92. A assessoria da CNA defende que esses recursos seriam destinados a cobrir “todos os custos de regularização fundiária”, o que evitaria “tantos aborrecimento ao setor produtivo”, que não deve pagar “pela ingerência administrativa do Governo no meio ambiente” (GLEBA, mai./jun. 2008).

A partir das orientações técnicas fornecidas pelo assessor técnico da Comissão Nacional de Meio Ambiente da CNA, diante do quadro em que a temática ambiental é objeto de normas cada vez mais restritivas em relação aos proprietários rurais e da alegada procura sistemática da CNA por sindicatos, associações e produtores em busca de orientações técnicas sobre normas ambientais (GLEBA, jan./fev. 2004: 5), percebemos que a reação da CNA enfoca as previsões oriundas do Código Florestal acerca de APPs e de reservas legais, que, como já dito, representam obstáculos ao livre uso da propriedade rural.

O assessor aconselha a inventariar o “que efetivamente representa o passivo ambiental do imóvel em face dos institutos ambientais previstos em nosso ordenamento jurídico”, como “as áreas de preservação permanente (App’s) e de reserva legal”, verificando “a história de implantação da propriedade e da destinação e uso específico das porções do imóvel ao longo do tempo, pois os referidos institutos jurídicos vêm sofrendo alterações desde a edição do Código Florestal, em 1965” (GLEBA, jan./fev. 2004: 5, *sic*).

Informa, então, a previsão das APPs pelo Código Florestal de 1965 e alteração em 1989 que teria ampliado seus parâmetros, ocasião em que “a maior parte das propriedades rurais, especialmente no Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Sul, já estavam consolidadas em termos de destinação e uso”. A adoção de “um sistema de gestão ambiental” teria como objetivo, de acordo com a CNA, “identificar o que vem a ser, de fato, o passivo ambiental relativo ao instituto das app’s; verificando-se o quanto deve ser efetivamente observado em função da aplicação da lei no tempo” e se configuraria em uma importante medida “de caráter preventivo [...] em face da fiscalização ambiental, bem como para fins de avaliação dos custos de adequação do imóvel às normas ambientais”, pois alega que

uma propriedade efetivamente implantada antes das alterações introduzidas no Código Florestal deveria estar observando os valores vigentes, não sendo razoável a adoção de novos valores estabelecidos após as referidas alterações (Leis 7.511, de 7 de julho de 1986, e 7.803, de 18 de julho de 1989). (GLEBA, jan./fev. 2004: 5; *sic*).

Embora a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal se confundam na fala do assessor técnico, as primeiras foram definidas já em 1965 e são, por exemplo, áreas situadas em topos de morro ou matas ciliares de rios e não podem sofrer intervenção. As

APPs não sofreram alterações de “valores”, o que ocorreu em relação às reservas legais, uma área determinada em termos percentuais que deveria ser preservada em cada propriedade particular.

3.3.4. Argumentações nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra dispositivos do Código Florestal

Para questionar as alterações das normas do Código Florestal de 1965, os advogados precisam demonstrar que houve uma inovação que descaracterizou o estabelecido anteriormente (uma vez que não questionado). Nesse sentido, um dos advogados argumenta que as alterações realizadas por meio da Medida Provisória 2.166-67 provocaram a ampliação do conceito de Reserva Legal que havia sido estabelecido pelo Código Florestal de 1965, *“estabelecendo-se, sem previsão de ressarcimento, novas restrições e obrigações aos proprietários dos imóveis rurais atingidos”* (ADI 3346/2004: 11; grifos no original). Para ele, pelas alterações,

a reserva legal deixou de ser reserva florestal, para se tornar a área dentro do imóvel destinada à sustentabilidade dos recursos naturais, atribuindo-se-lhe os objetivos de permitir a reabilitação dos processos ecológicos, a conservação da biodiversidade, o abrigo e proteção de fauna e flora nativas. Foram radicalmente modificadas, portanto, a natureza e os objetivos das antigas obrigações que a caracterizavam. *Ao adquirir outra feição, mais diversificada, exigindo-se que a área de reserva atenda a finalidades mais amplas, aumentaram-se as restrições à utilização da propriedade, sem previsão de ressarcimento ao seu titular;* (ADI 3346/2004: 11; grifos no original)

As duas ações contra dispositivos do Código Florestal de 1965, alterados por legislações desde o final da década de 1980, apresentam uma tese em comum: a violação do art. 225 da Constituição brasileira. Tal artigo estabelece que

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Entretanto, um dos advogados argumenta que tal artigo atribuiu a responsabilidade de preservar ao Poder Público e que este pretendia transferir tal responsabilidade ao particular com a edição da norma (art. 99, da Lei Agrícola) que determinou a necessidade de os proprietários recuperarem suas reservas legais²¹⁶ (ADI 1952). Omitindo que o dispositivo também menciona a defesa e preservação do meio ambiente “à coletividade”, o que parcela do “Centrão” tentara sem sucesso suprimir durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

Já o advogado da ação mais recente, ao discorrer sobre a interpretação do art. 225 da Constituição de 1988, não omite que seria também dever da coletividade a proteção ao meio ambiente. Entretanto, afirma que “por coletividade entende-se todo o povo, toda a sociedade”. E que *“não se pode, entretanto, extrair que a responsabilidade pela preservação e defesa*

²¹⁶ Dispunha então, o referido artigo da Lei nº 8171, de 17 de janeiro de 1991, que dispôs sobre a Política Agrícola: “Art. 99. A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei nº 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei nº 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL)”. Tal dispositivo foi revogado pela Medida Provisória no. 1.956, de 27 de abril de 2000.

desse bem comum possa ser atribuída, como 'ônus', a apenas algumas pessoas em particular, desonerando-se os demais” (ADI 3346/2004: 20, grifos no original).

Outro argumento corriqueiro em diversos temas é a violação das normas constitucionais que visam estabelecer restrições ao uso da propriedade pelos seus detentores. Um dos advogados da CNA vai um pouco mais além do tradicional argumento da violação ou restrição do direito de propriedade, sem previsão de indenização, e afirma, com relação às proibições conferidas pela, na época, nova redação dos artigos 16 e 44 do Código Florestal que: “não se está a limitar o direito de propriedade, ou a disciplinar seu uso. Não. Trata-se de um ato que atenta contra o direito de propriedade naquele núcleo que o caracteriza como tal, eliminando-o” (ADI 1952: 24). Considera que há a hipótese de desapropriação pelo Poder Público, mas que a propriedade deve ser indenizada. E prossegue: “Até porque se assim não fosse, estaria institucionalizado o confisco de bens, tal como ocorre nos países que não respeitam os direitos individuais” (ADI 1952: 24). Argumenta ainda que

o só fato de se tratarem de proprietários de terras rurais ou de particulares que exploram a agricultura ou pecuária, não os torna uma categoria passível de tratamento diferenciado em relação aos demais particulares que não sejam nem proprietários rurais, ou não explorem, de alguma forma, a atividade agrícola, para fins de arcarem estes com a preservação do meio ambiente, na busca de uma qualidade de vida de todos. A situação, não fosse inconstitucional, seria completamente absurda e, nessa medida, inadmissível (ADI 1952: 25).

Vemos, dessa forma, que, apesar da argumentação jurídica se sustentar em violação de normas, ela precisa se referir às situações que são objeto dessas normas e que seriam causadas pela aplicação das normas consideradas inconstitucionais. Também se utiliza de uma linguagem do senso comum e de argumentos que possuem um tom mais político, considerando que mesmo que não houvesse inconstitucionalidade, a situação gerada pela norma seria “absurda” e, por isso, não poderia ser admitida pelo julgador.

Outro argumento explora as possíveis contradições ou ambigüidades da norma em face das obrigações contidas em outros dispositivos constitucionais. E, nesse ponto, se valem da normatização da função social da propriedade, entretanto, relendo esta função, vista como “atrelada ao princípio do máximo aproveitamento do solo”, para questionar como os proprietários cumpririam a função social, reinterpretada nesses moldes, se a lei ambiental estaria impedindo o aproveitamento de uma porcentagem da propriedade e alegam: “A lei não pode estabelecer uma parcela da propriedade como improdutiva” (ADI 1952: 25).

O advogado da última ação sobre o tema também argumenta que há violação do direito de propriedade pela nova norma do Código Florestal. Apesar de considerar que esse direito não é absoluto, uma vez que também há a previsão constitucional da função social da propriedade que afasta o uso abusivo, afirma que o conteúdo da função social da propriedade no caso “é dado pelos arts. 185 e 186, ou seja, o aproveitamento racional e adequado do imóvel e a sua capacidade de geração de riquezas” (ADI 3346/2004: 21). Essa leitura também omite os demais requisitos constitucionais para o atendimento da função social da propriedade contidos nos artigos referidos, como o respeito às legislações trabalhistas e à proteção ambiental.

Ele afirma ainda que, embora questionável a eficácia técnica da reserva legal para a preservação do meio ambiente²¹⁷, “não se questiona que o objetivo das alterações introduzidas

²¹⁷ A proteção ao meio ambiente, conforme o advogado, só seria alcançada com a implementação do zoneamento ambiental, também previsto na Constituição brasileira e pela medida provisória questionada. Argumento que está em consonância com a defesa da entidade em suas publicações sobre o tema.

no Código Florestal tenha sido o de atender ao interesse público de ampla proteção aos valores ambientais, tal como conformado no ordenamento jurídico nacional” (ADI 3346/2004: 12). Entretanto, considera que as exigências da medida

não podem se efetivar gratuitamente para o Estado, carreando-se os ônus processuais delas resultantes aos atuais proprietários dos imóveis rurais, em manifesta violação ao direito de propriedade, ao direito adquirido, ao princípio da isonomia, à liberdade de exercício da atividade econômica, à livre concorrência e a outros princípios constitucionais (ADI 3346/2004: 13, grifos no original).

Portanto, articulada à violação do direito de propriedade, normalmente estão as argumentações de violação ao princípio da isonomia, da liberdade econômica e da livre concorrência.

Em uma das ações, argumenta-se também a violação do princípio da isonomia, disposto no art. 5º, *caput* e inciso I. Segundo o advogado, esse princípio “*impede que se atribua a alguns particulares o dever de arcar com os ônus do atendimento daquilo que diz respeito ao interesse de toda a coletividade*” (ADI 3346/2004: 22, grifos no original).

Não haveria, de acordo com o autor, a previsão da possibilidade de discriminação relativa aos membros da coletividade. Afirma ainda que a Constituição considerou apenas a responsabilidade coletiva pela preservação, “*colaborando com o Poder Público, em ações não onerosas*” (ADI 3346/2004: 22, grifos no original). E que nos casos em que há ônus econômico ou financeiro, “*a responsabilidade deixa de ser do particular para ser exclusiva do Poder Público*” (ADI 3346/2004: 23, grifos no original).

O advogado de uma das ações discorre também sobre a violação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e da livre iniciativa, alegando que “*não podendo trabalhar a terra de forma a obter o seu melhor aproveitamento, fica o agricultor impossibilitado de exercer a sua lícita atividade*” (ADI 1952: 40). A possibilidade de criação da reserva legal nessa interpretação estaria condicionada à prévia instauração de procedimento de desapropriação e pagamento de indenização prévia por perdas e danos ao proprietário. Caso contrário, de acordo com a argumentação do advogado, se estaria violando o devido processo legal (ADI 1952: 25).

Outro advogado também sustenta a violação dos princípios da livre iniciativa²¹⁸, acrescentando a violação do princípio da livre concorrência, “*na medida em que impõem, sem ressarcimento financeiro, ônus que representam a inviabilização de empreendimentos ou de exploração dos bens nela relacionados*” (ADI 3346/2004: 33). O advogado defende que não seria possível aos proprietários rurais com áreas de floresta concorrer em condições de igualdade com aqueles que poderiam explorar 100% suas propriedades. E também alega a falta de razoabilidade das exigências legais, o que viola o devido processo legal substantivo.²¹⁹

Embora diga ter pretendido demonstrar a inexistência de tensão e a possibilidade de compatibilizar as normas previstas no art. 5º para proteção de direitos individuais, e as decorrentes do art. 225, concernentes à preservação do meio ambiente, um dos advogados ressalta que, mesmo “*que existisse eventual dúvida interpretativa, ela se resolveria pela prevalência das normas consagradoras de direitos individuais, que ostentam natureza genuinamente constitucional*” (ADI 3346/2004: 23, grifos no original).

²¹⁸ Há uma certa convergência em relação a esse princípio em outros âmbitos, como o agrário e trabalhista.

²¹⁹ Alguns autores equiparam o princípio da razoabilidade com o princípio do devido processo legal substantivo

Para corroborar sua tese, cita passagem de um livro de autoria de Carlos Ayres Britto²²⁰ que defende que em caso de conflito entre normas prevaleceria aquela que protege direitos individuais porque embutidos na noção de dignidade da pessoa humana. Entre outros, cita ainda trechos da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello²²¹, sobre a necessidade de indenizar o particular em casos de servidões administrativas onerosas ao particular e uma jurisprudência precedente do STF relacionada ao dever do estado indenizar um proprietário que teve sua área transformada em reserva ecológica.

Outros princípios que restariam violados pela medida provisória em questão seriam: a “irretroatividade, desdobramento da segurança jurídica”, pois “a norma do art. 44 *projeta efeitos para o passado*, já que os proprietários não estavam obrigados, pela lei anterior, a manter reservas legais nos percentuais ora estabelecidos para fins de restauração, regeneração ou compensação” (ADI 3346/2004: 36-37, grifos no original).

Em uma das ações, argumenta-se ser descabível a edição de medida provisória para regular a matéria, uma vez que não estariam presentes os requisitos de urgência e relevância exigidos pela Constituição Federal para isso, que traduz como: “relevância inusitada” e “urgência” (ADI 3346/2004: 13, grifos no original). Alega dois motivos para afastar esses requisitos: “a área ocupada por tais imóveis é inexpressiva diante da extensão de terras públicas” e “o Código Florestal já contém mecanismos de controle e prevenção das áreas de florestas e demais tipos de vegetação localizadas nessas propriedades particulares, sendo certo que na maioria dos casos, os danos são perpetrados em áreas pertencentes ao próprio Estado” (ADI 3346/2004: 16, grifos no original). Nesse sentido, sustenta que o combate às ações danosas implicaria a fiscalização eficaz das áreas públicas, mas que o ato impugnado se limita

a reduzir a proteção ao meio ambiente, à mera preservação de áreas de vegetação situadas em terras privadas, com base em critérios aritméticos, - na linha do que faz Código Florestal, desde 1965, - o que, *além de se revelar inadequado e insuficiente para atribuir ao meio ambiente o tratamento exigido pela Constituição, viola direitos fundamentais, estabelecendo restrições ao direito de propriedade sem previsão de ressarcimento* (ADI 3346/2004: 16, grifos no original)

Percebemos, portanto, que o advogado ultrapassa a argumentação meramente voltada para o questionamento da norma em face de dispositivos constitucionais. Isto também se explica porque os critérios de relevância e urgência para a edição de medida provisória são eminentemente políticos e de livre interpretação pelo poder público. E, nessa linha, chega a propor medidas que seriam, em sua opinião, mais adequadas aos fins preservacionistas declarados pela nova legislação: a fiscalização direcionada às terras públicas, nas quais estariam majoritariamente sendo realizados os danos ambientais. É certo que não apresenta dados com relação a isso, mas uma retórica deduzida da premissa de que as terras públicas são mais extensas do que as particulares no território nacional.

Portanto, nas duas ações que questionavam alterações do Código Florestal de 1965, as principais argumentações, em síntese, foram: ampliação do conceito de Reserva Legal pela Medida Provisória 2.166-7; violação do artigo 225 (que dispõe sobre o meio ambiente) da Constituição Brasileira; violação ou eliminação do direito de propriedade; violação do princípio da isonomia; violação do princípio da proporcionalidade, da razoabilidade (e do devido processo legal), da livre iniciativa e da concorrência; prevalência dos direitos individuais sobre os sócio-ambientais; violação do princípio da “irretroatividade, como

²²⁰ Teoria da Constituição, Forense, 2003, p. 200. Vale ressaltar que o autor é ministro do Supremo Tribunal Federal.

²²¹ Trata-se de um dos mais renomados autores de livros sobre Direito Administrativo.

“desdobramento da segurança jurídica”; descabimento de Medida Provisória para regular a matéria.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a CNA também atuou na defesa de posições de algumas Federações estaduais a ela filiadas, no caso as Federações dos estados do Espírito Santo, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, em relação a normas estaduais de cunho ambiental, em especial na década de 1990 e início dos anos 2000. Em todos os casos, as argumentações da CNA seguem a linha de defesa do direito de propriedade contra qualquer intervenção dos poderes públicos que não acarrete indenização.

Foram três legislações estaduais referentes à matéria ambiental questionadas em ADIs: a primeira contra a proibição pelo Estado de São Paulo da queima de lavouras perto das cidades (ADI 566, protocolada em 19/08/1991 e distribuída em 20/08/1991); outra contra o corte de árvores no Rio Grande do Sul (ADI 579, protocolada em 11 de setembro de 2001) e, por fim, uma do Espírito Santo, que proibia, por tempo indeterminado, o plantio de eucaliptos para a produção de celulose (ADI 2624, distribuída em 08 de março de 2002).

Nestas ações, além dos mesmos princípios alegadamente violados pelos dispositivos do Código Florestal se somar ao argumento de danos irreparáveis e/ou prejuízos econômicos decorrentes da aplicação da norma (ADI 2624/2002: 5; ADI 2624/2002: 10), destaca-se a alegação de violação das competências estabelecidas na Constituição de 1988²²² e, em um caso, acrescenta-se a violação de direito social (art. 7º, XXVI)²²³.

Tanto no questionamento da proibição de plantio de eucalipto para a produção de celulose, quanto no questionamento das normas gaúchas proibindo o corte de determinada árvore (Lei estadual 7.989/1985), os advogados da CNA alegaram a violação, entre outras, da competência privativa da União para legislar sobre determinadas matérias. No primeiro caso, a legislação estadual, de acordo com o advogado, invadiria a competência federal para legislar sobre direito agrário e sobre comércio exterior e interestadual (ADI 2624/2002: 10) e, no segundo, sobre direito civil, por entender o direito de propriedade como matéria desse âmbito (ADI 579/2001: 7). Em ambas há também o argumento de violação da competência para legislar sobre matéria ambiental, no primeiro caso da competência concorrente por desrespeito a normas federais e, no segundo, por violar o preceito da Constituição de 1967, com Emenda Constitucional no. 1/1969, sob a qual a lei gaúcha foi editada e que atribuía à União a “competência exclusiva para legislar sobre florestas” (ADI 579/2001: 1-2).

A CNA, quando se afronta com os dispositivos do Código Florestal, defende a descentralização da legislação protetora do meio ambiente para que os estados possam flexibilizá-la, mas no momento em que no âmbito estadual as legislações se tornam mais restritivas do que as normas federais, a entidade nacional recorre ao Judiciário alegando inconstitucionalidades, entre outros motivos, pela incompetência estadual para legislar sobre o tema. Convém ressaltar que os doutrinadores de direito ambiental afirmam a possibilidade das legislações estaduais e municipais serem mais restritivas do que as federais, em virtude do valor do bem protegido. As normas estaduais e municipais apenas não poderiam flexibilizar normas federais em prejuízo da proteção ambiental.

²²² Quanto à competência, a Constituição de 1988 determina como deve ser a repartição da competência entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e entre os entes da Federação (União, Estados e Municípios) e inclui diferentes espécies de competências: exclusiva, privativa, comum ou cumulativa, concorrente ou suplementar, conforme Silva (2002: 481). Quando se trata do questionamento de normas estaduais, um dos argumentos normalmente utilizados, em conjunto com outros, é o da incompetência dos Estados para legislar sobre a matéria.

²²³ Foi o caso da ADI contra a proibição da queima da cana no entorno de 1 km das cidades. Nessa ação, o advogado da CNA argumenta que a norma estadual agrediu direito social protegido pelo artigo 7º, XXVI da Constituição Federal, devido à “exigência da queima de cana” ser “preceito imposto pelos trabalhadores nas convenções coletivas, devidamente homologadas pela Justiça laboral” (ADI 566: 6).

Verificamos o cruzamento, ou melhor, a imbricação entre as questões fundiárias e ambientais na defesa jurídica da entidade patronal, que alega a violação do direito de propriedade por normas ambientais (ADI 566: 6; ADI 579/2001: 7), em alguns casos sem mencionar a existência do princípio da função social da propriedade, e a partir de uma concepção civilista clássica que absolutiza o direito de propriedade, o que pode ser evidenciado na seguinte passagem:

Ao dizer que todas as florestas do Estado são de preservação permanente e ao proibir o corte de qualquer tipo de árvore nativa, contrariando as normas gerais do Código Florestal federal, essa lei estadual está dispondo indevidamente sobre direito de propriedade (direito civil), e criando limitação inconstitucional ao seu exercício, de vez que a árvore – continua sendo acessório do solo (art.43, I, do Código Civil) e a propriedade deste abrange a daquela (art. 526 do mesmo Diploma Civil) (ADI 579/2001: 7-8).

3.3.5. Da oposição à criação ou ampliação de Unidades de Conservação ao questionamento do projeto da Lei de Biossegurança

A CNA também acompanhou com preocupação a legislação que estabeleceu regras para a criação e proteção de determinadas áreas, o que implica em limitações ao uso ou em desapropriações. Trata-se da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc)²²⁴ e estabeleceu modalidades²²⁵ dessas unidades de conservação, definidas como

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, I)

Na tramitação da conhecida Lei do Snuc, Jair Bolsonaro conseguiu aprovar uma emenda no sentido de limitar o enunciado no *caput* do artigo 22, de forma a dificultar a criação de unidades de conservação, através da inclusão de um parágrafo, vetado pelo presidente FHC²²⁶, que estabelecia os elementos que deveriam constar na “*lei de criação*” das referidas unidades, ou seja, condicionava a criação de unidades de conservação à edição de lei, e não mais à publicação de Decreto do Poder Executivo.

O assessor técnico da Comissão de Meio Ambiente da CNA relembra o episódio desse veto, ao comemorar uma decisão do STF de anular decreto de ampliação de um parque nacional, alegando que:

²²⁴ Cf. art. 6º sobre os órgãos gestores do Snuc e suas respectivas atribuições.

²²⁵ As unidades de conservação foram inicialmente divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral - nas quais só é permitido o uso indireto, definido como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” - e Unidades de Uso Sustentável – que objetivam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, I e II c/c art. 2º, IX).

²²⁶ As razões do veto são de ordem constitucional, pois o art. 225, § 1º e seu inciso III estabelece que ao Poder Público (o que inclui os poderes Executivo e Legislativo), “cabe definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente permitidas através de lei”. Portanto, conclui que o Poder Executivo, por determinação expressa da Constituição de 1988 possui competência (tanto quanto o Legislativo) para a “definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” e que a exigência de “lei para criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” subtraía “competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional [...] razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade”.

Com o veto, a legislação em vigor favorece a criação de espaços protegidos de forma discricionária pelo Executivo, em prejuízo do desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis em milhares de propriedades rurais (GLEBA, set. 2003: 11).

O julgamento do Mandado de Segurança 24184/2001, proposto por proprietários rurais, culminou com a anulação do Decreto de 27 de setembro de 2001, que havia ampliado o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Foi anunciado como “histórico” e se tornou em mote para a CNA denunciar o descumprimento de “procedimentos de regularização fundiária” pela maioria dos Decretos de criação ou ampliação de Unidades de Conservação. Para o assessor, a regularização significa a “instauração preliminar de processo desapropriatório” e o “pagamento da devida e justa indenização” (GLEBA, set. 2003: 11). Mas o argumento dos advogados da ação que fundamentou a anulação do Decreto foi a ausência de consulta da população atingida para a ampliação da área do Parque (GLEBA, set. 2003: 11), em desacordo com determinação da Lei do Snuc²²⁷.

A CNA contrapõe sua defesa de que “a definição ou indicação de qualquer área para a criação de uma unidade de conservação deve estar integrada por elementos informativos fundamentais, relacionando a propriedade da terra” (GLEBA, jul. 2005: 6-7) à posição das ONGs e dos órgãos ambientais que avaliam “que independente do regime fundiário, a decretação de uma Unidade de Conservação tem força para sustar o processo de degradação da área”, o que, segundo a CNA, servia de justificava para “a continuidade de criação de novas Unidades sem o devido respeito ao direito de propriedade” (GLEBA, mai./jun. 2005: 7).

Na época chefe do departamento jurídico, Cristiana Ribeiro Vieira Mendes, sobre a Lei do Snuc, ressaltou, além da necessidade de consulta pública²²⁸, que a interpretação do artigo 22 dessa lei fosse feita substituindo-se a disposição de ato do poder público por lei, argumentando o princípio da legalidade e a garantia do direito de propriedade como direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988 (GLEBA, set./ out. 2006: 12).

A CNA, em oposição à política de criação e ampliação de unidades de conservação, sustentou, em síntese, que as unidades só poderiam ser criadas por lei e que deveriam ser identificadas e indenizadas previamente as propriedades existentes dentro da área a ser transformada em unidade de conservação. Reivindicou, dessa forma, a desapropriação dos “imóveis rurais particulares inseridos na área destinada à conservação ambiental”, sob o argumento de que a criação de “parques de papel” seria “uma das mais sérias distorções da política nacional do meio ambiente” (GLEBA, jul. 2004: 9).

Mais uma vez, vemos, portanto, tentativas de forçar uma interpretação da lei que altera o seu próprio conteúdo, nesse caso para vedar ao Poder Executivo a criação de unidades de conservação (o que já havia sido posto pelo poder legislativo e derrubado por veto presidencial diante da flagrante inconstitucionalidade).

O principal argumento mobilizado para legitimar esse tipo de interpretação é o direito de propriedade, sempre apresentado como direito ou garantia fundamental previsto na Constituição de 1988, como se fosse de fato absoluto e não comportasse qualquer tipo de condicionamento ou relativização diante de outros direitos fundamentais. O princípio da

²²⁷ A obrigatoriedade de estudos técnicos e de consulta pública prévia à criação de unidades de conservação foi estabelecida no § 2º do artigo 22, da referida Lei, que, além disso, determinou que no processo de consulta o Poder Público seja “obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” (§ 3º)

²²⁸ No caso, a consulta pública é de fato uma exigência da Lei do Snuc e entendemos que tem um sentido positivo de ampliar a participação popular na definição de políticas públicas, o que não ocorre com a exigência de lei para criação de Unidade de Conservação, que extrapola as normas legais e constitucionais sobre o tema.

legalidade também é bastante lembrado em qualquer situação possível para buscar transferir competências do Executivo para o Legislativo.

A questão de fundo dessas táticas argumentativas está, como vimos em Medeiros (2012), na ameaça de subtração de terras da expansão agropecuária pelas unidades de conservação, da mesma forma que por políticas de assentamentos (com atualização de índices de produtividade), demarcação de terras indígenas e titulação das comunidades quilombolas.

Por outro lado, diante da difícil tarefa de impedir a ação do Executivo na criação de unidades de conservação, a CNA também reivindica participação, mas, principalmente, indenização prévia aos proprietários afetados.

Também foi objeto de debate a Lei da Mata Atlântica, como ficou conhecida a Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, aprovada após longos anos de tramitação do projeto de lei 3.285, proposto pelo deputado ambientalista Fábio Feldmann (PSDB/SP) em 19 de janeiro de 1992.

A aprovação do referido Projeto de Lei pela Câmara dos Deputados foi objeto de disputa pela CNA. A assessoria da Comissão de Meio Ambiente da CNA destacou conquistas sobre os ambientalistas e o Ministério do Meio Ambiente em virtude da negociação promovida pela “Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária”²²⁹, com o apoio da Comissão Nacional do Meio Ambiente da CNA, para garantir a reutilização de áreas que seriam retiradas do processo produtivo por força das vedações presentes na lei” (GLEBA, dez. 2003: 3).

O acordo foi no sentido de excluir das restrições impostas pela lei “as áreas sob cultivo ou efetivamente utilizadas” e, entre os “avanços”, o assessor da CNA destaca a previsão de “indenização ao proprietário do imóvel rural cuja potencialidade econômica tenha sido afetada pelas vedações ou limitações impostas pela lei, com comprometimento do aproveitamento racional e adequado do imóvel”; além da alteração da Lei no. 9.393/1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural, para excluir da área tributável do imóvel as áreas “sob regime de servidão florestal ou ambiental” e as “cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração” (GLEBA, dez. 2003: 3).

A Lei da Mata Atlântica aprovada manteve algumas das restrições inseridas pela articulação da CNA com os deputados da Bancada Ruralista, entre as quais a limitação da aplicação da Lei “somente aos remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida” (art. 2º, parágrafo único). Mas também teve dispositivos vetados pelo presidente da República, entre os quais o que havia sido comemorado pela CNA como fruto das inclusões de última hora da bancada ruralista e que determinava o direito de indenização aos proprietários rurais afetados pelas limitações estabelecidas na referida lei (art. 45). Esse veto mereceu uma longa justificativa que passou pela consideração da inconstitucionalidade do disposto, entre outros argumentos, por não reconhecer “a função social da propriedade, na qual se encontra inserida a proteção e defesa do meio ambiente” e pela ausência de impedimento ao uso dos recursos naturais “pelos proprietários particulares” nas suas áreas, “desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental”. O veto ao dispositivo também se justificou na alegação de “prejuízos incalculáveis aos cofres públicos” que seriam causados pela possibilidade de indenização a qualquer restrição legal e na possibilidade da previsão de indenização “tornar-se um grande negócio para aqueles que já têm, por força da Constituição Federal e de lei, o dever de preservar o meio ambiente” (Mensagem 1.164, de 22 de dezembro de 2006). Foram vetados ainda outros dispositivos (como o art. 41, II e III) que buscavam oferecer vantagens financeiras aos proprietários de áreas com vegetação de mata atlântica, em razão da

²²⁹ Também chamada de Bancada Ruralista.

manifestação do Ministério da Fazenda que alegou a contrariedade ao interesse público e à Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, além da possibilidade de impactar o Tesouro Nacional.

Entretanto, a inserção do artigo no projeto de lei denota mais uma tentativa de instituir a obrigatoriedade de pagamento de indenizações, bem como alguns benefícios financeiros relativos a crédito e a juros por áreas mantidas preservadas. Além disso, demonstram que a correspondência entre os interesses das classes economicamente dominantes e a burocracia estatal não é absoluta, há uma relativa autonomia e disputa de posições no interior da estrutura estatal. São leis que não rompem com a lógica da acumulação capitalista, mas colocam freios à expansão ilimitada e desregulamentada da reprodução do capital, ao menos, no caso, em relação a um setor da classe dominante.

A CNA criticou também o Projeto de Lei no. 2.401/2003, enviado em 31 de outubro de 2003, pelo Executivo ao Congresso Nacional, para estabelecer “normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados - OGM e seus derivados”, criar o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestruturar a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio e dispor sobre a Política Nacional de Biossegurança, entre outras providências.

A entidade patronal alegava que a aprovação do projeto inviabilizaria a comercialização e a pesquisa de OGMs no Brasil, dentre outros motivos, por obrigar a realização de estudo de impacto ambiental e licenciamento ambiental para liberação comercial de qualquer OGM, mesmo que não considerado potencialmente poluidor pela CTNBio (GLEBA, jan./fev. 2004: 5). Refutava também a criação do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), com atribuições retiradas da CTNBio como a aprovação do uso comercial de organismos geneticamente modificados e, como o projeto já havia sido aprovado na Câmara dos Deputados²³⁰, a CNA apresentava suas sugestões de alterações para serem encampadas pelo Senado Federal, entre as quais:

- Estabelecer que a CTNBio tenha parecer terminativo sobre a pesquisa e a comercialização;
- Exigir o licenciamento ambiental apenas nos casos em que a CTNBio deliberar que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. [...]
- Convalidar as decisões e registros dos OGMs com base nas legislações anteriores.
- Autorizar, de forma permanente, o plantio e a comercialização da soja geneticamente modificada.
- Aumentar a tolerância da presença de OGMs para fins de rotulagem (GLEBA, jan./fev. 2004: 5).

De fato, o Senado apresentou um Substitutivo ao Projeto de Lei aprovado na Câmara. As alterações ao PL aprovadas no Senado foram acatadas na votação em segundo turno pela Câmara e, em 24 de março de 2005, foi promulgada a Lei 11.105, conhecida como Lei de Biossegurança.

Esta lei atendeu às principais reivindicações da CNA nesse assunto, que é de interesse também de setores empresariais que atuam com biotecnologia, como a atribuição à CTNBio da competência para deliberar, “em última e definitiva instância, sobre os casos em que a atividade é potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental, bem como sobre a

²³⁰ Pelos andamentos do projeto na Câmara, notamos que na verdade foi aprovado um substitutivo do Plenário, adotado pelo relator, em 04 de fevereiro de 2004, que parece ter sido negociado com os demais partidos, incluindo o PFL de Ronaldo Caiado, já que as lideranças do PFL, PSDB e PPS retiraram os requerimentos de destaques para votação em separado de suas respectivas bancadas. (Cf. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=140375>. Acesso em: 17.05.2012).

necessidade do licenciamento ambiental” (art. 16, § 3º), embora ressalvada a possibilidade de recurso ao CNBS pelas entidades de registro e fiscalização “em caso de divergência quanto à decisão técnica da CTNBio sobre a liberação comercial de OGM e derivados” (art. 16, § 7º).

Foram ainda, como desejava a CNA, convalidadas as decisões e registros de OGMs com base em legislações anteriores (art. 34), bem como “autorizadas a produção e a comercialização de sementes de cultivares de soja geneticamente modificadas [...]” (art. 35). Já a tolerância para fins de rotulagem de alimentos e ingredientes produzidos a partir de OGMs ou derivados foi remetida a regulamento futuro (art. 40).

Portanto, em relação à Lei de Biossegurança, a CNA parece ter conseguido reverter a maioria dos pontos que julgava prejudiciais ao setor patronal rural e, especialmente, às empresas que vendem insumos. Estas, provavelmente, se uniram no *lobby* parlamentar para aprovar facilidades a comercialização de sementes transgênicas.

3.3. A argumentação da CNA sobre as esferas internacionais: da busca por incentivos financeiros à crítica da concorrência e de ambientalistas

As táticas discursivas da CNA envolvem, em determinados momentos, uma abordagem contundentemente crítica às cobranças internacionais ao governo brasileiro em negociações que envolvem a degradação do meio ambiente, denunciadas como manobras da concorrência contra o Brasil, por ser um “competidor forte no cenário agrícola mundial” (GLEBA, jun. 2004: 3-4).

Nesse sentido, a assessoria da CNA defende que a legislação ambiental brasileira é “extremamente restritiva em termos de ocupação do solo, sem paralelo em outros países”, exemplificando com a previsão da “reserva legal”, que se caracterizaria por definir percentuais de áreas dos imóveis rurais que “deverão ser retirados do processo produtivo”, como na Amazônia Legal. Alega ainda que: “Diferente do que acontece em outros países, o produtor rural brasileiro não recebe nenhuma indenização pelo ônus da preservação ambiental”, apesar de destacarem práticas conservacionistas na agricultura brasileira, como o plantio direto, e a geração de empregos, renda e exportação (GLEBA, jun. 2004: 3-4).

Em outros momentos (mais recentes), a tática argumentativa da CNA, preocupada ainda com as barreiras comerciais decorrentes de cobranças em relação ao meio ambiente, passa pela afirmação da necessidade de “construção da agenda ambiental” (GLEBA, nov./dez. 2007: 8). O advogado, engenheiro agrônomo e assessor técnico da Comissão de Meio Ambiente da CNA, Rodrigo Justus de Brito, argumenta que:

No momento em que as barreiras comerciais se confundem com as preocupações ambientais, o setor agropecuário precisa construir a sua própria agenda no que se refere às questões que incidem diretamente sobre os principais temas que afetam a relação produção rural *versus* conservação ambiental. Diversos assuntos abordados com intensidade irão, de uma forma ou de outra, trazer novos reflexos ao produtor rural, impactando as atividades agropecuárias e exigindo adaptação às novas exigências legais e do mercado consumidor (GLEBA, novembro/dezembro de 2007: 8).

Em virtude disso, afirma a participação da CNA, por meio de seu corpo técnico, em todos os espaços institucionais a fim de apresentar suas propostas, que tem como principais focos “assuntos como o Código Florestal, zoneamento ecológico-econômico, recursos hídricos, mudanças climáticas e bem estar animal” (GLEBA, nov./dez. 2007: 8).

Ao defender que sejam elaboradas propostas para os temas mudanças climáticas e bem estar animal, o assessor chama a participação das Federações para a defesa dos produtores rurais “dentro dos fundamentos da ciência e das boas técnicas de produção” e para evitar que medidas “despropositadas e sem efeito prático sob o ponto de vista ambiental, possam causar

prejuízos e mais problemas ao setor agropecuário brasileiro” (GLEBA, nov./dez. 2007: 8). Além da oposição às restrições do Código Florestal e do fomento à interferência no preço da água para os produtores rurais, que já foram tratadas.

No debate sobre o Protocolo de Kyoto, fica mais evidente a oscilação do discurso da assessoria da CNA. Por um lado, refuta qualquer tentativa de limitação ao “desenvolvimento econômico” por motivação ambiental e, para isso, reconstrói a oposição interesses nacionais e internacionais, estabelecendo no pólo inimigo a concorrência internacional, que se utiliza do discurso ambiental como subterfúgio para dificultar o “crescimento” do Brasil. Por outro, enfatiza as “oportunidades” instauradas com uma agenda ambiental restrita ao financiamento de atividades consideradas ambientalmente sustentáveis.

A preocupação com relação a mudanças climáticas que estavam gerando um aquecimento global, pondo em risco a sobrevivência futura da espécie humana, foi traduzida na assinatura de um tratado internacional sobre o assunto, denominado Protocolo de Kyoto²³¹, em 1997. As causas do aquecimento global, identificada por diversos cientistas, estariam relacionadas ao lançamento gás carbônico, proveniente, especialmente da extração do petróleo por grandes empresas multinacionais.

Em especial, foi prevista a possibilidade de compensação da emissão para empresas que não a reduzissem, através da compra de “créditos de carbono”, que poderiam ser adquiridos principalmente dos países em desenvolvimento, através de projetos aprovados denominados de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) que deveriam obter um certificado: as chamadas “Reduções Certificadas de Emissão (RCEs). De acordo com Porto-Gonçalves (2006: 342):

Ao enfatizar a comercialização de direitos de emissões, o Protocolo de Kyoto oferece um salvoconduto aos países do Norte, que em vez de reduzir suas emissões de CO₂ e de gases efeito estufa, as compensam transferindo seus custos a países, como os da Europa Oriental, que se encontram abaixo de suas cotas e que por sua situação econômica não estariam em condições de incrementar suas emissões.

Entretanto, os mecanismos propostos no referido protocolo (seqüestro de carbono ou redução de emissão de poluentes) por vezes são vistos e propagandeados pela assessoria da CNA como nova oportunidade de geração de divisas para a agropecuária “pelo aproveitamento da enorme capacidade de produção da biomassa” se “adequadamente implementados”, interpretando-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) “como *commodities* ambientais, passíveis de comercialização”²³² (GLEBA, jan/fev 2002: 12).

²³¹ Porto-Gonçalves (2006: 335-336), sobre a circunstância de debate deste Protocolo, revela a campanha massiva de publicidade que buscava impedir a assinatura de qualquer acordo para reduzir emissão de dióxido de carbono. Tal campanha, promovida por um grupo composto por “poderosas multinacionais e associações empresarias com negócios implicadas com os combustíveis fósseis (Royal Dutch Shell, Dupont, British Petroleum, Ford, Daimler Crystler, Techaco, General Motors, entre outras)”, teve êxito. De acordo com o autor: “Embora o governo dos EUA, ao final do mandato Clinton-Gore, tenha reconhecido formalmente que há uma relação entre a queima de combustíveis fósseis e o aquecimento global, validando, deste modo, todo o esforço desenvolvido por milhares de cientistas e ativistas em todo o mundo, ainda assim o governo Clinton não subscreveu o Protocolo de Kyoto, o que dá bem a medida do poder desses grandes grupos empresariais que, ao determinar a base da matriz energética mundial centrada nos combustíveis fósseis, garantem a hegemonia política estadunidense por meio dessa base tecnológica” (PORTO-GONÇALVES, 2006: 336-337).

²³² A CNA informava, nesse sentido, que realizaria um Seminário sobre o tema, com participação de países do Mercosul, que poderia gerar “parecerias entre os membros do bloco, para que a regulamentação internacional da comercialização de *commodities* ambientais leve em conta a realidade dos seus integrantes” (GLEBA, jan/fev 2002: 12).

Entretanto, em outros momentos, ao destacar o contexto do debate sobre a Cúpula Mundial do Meio Ambiente que se realizaria em Johannesburgo em 2002, o assessor técnico da Comissão de Meio Ambiente da CNA, Tibério Leonardo Guitton, considerava que a posição dos Estados Unidos, ao não subscrever o Protocolo de Kyoto, seria mais pertinente, “por constituir exemplo ímpar de defesa dos interesses sociais internos”, do que a dos demais países, que o assinaram. E defendia que:

Um novo modelo de desenvolvimento sustentável em escala global pressupõe a resolução do problema das mudanças climáticas, não por constituir um problema ambiental cientificamente comprovado, mas por sustentar posições diplomáticas que defendem interesses econômicos de grandes proporções (GLEBA, mai/jun. 2002: 4).

Dessa forma, já desqualificava o discurso das mudanças climáticas, que subsidiava as medidas ambientais restritivas da poluição pela emissão de gases, em virtude da suposta ausência de comprovação científica, além de relacionar esse discurso a interesses de “grandes corporações”, o que nos parece situá-lo como objeto de disputa por segmentos e organizações da classe dominante.

Mas a questão é mais complexa e envolve críticas de ambientalistas de esquerda à postura norte-americana, que não assinou a convenção internacional (e, portanto, não se comprometeu nem a reduzir, nem a compensar suas emissões), e, também, à própria lógica do MDL, que permite a compra de áreas de floresta em países periféricos para “compensar” o dano que segue sendo produzido. A efetividade da compensação também foi questionada, na medida em que aceitava a plantação de espécies exóticas (como eucalipto), objeto de exploração comercial.

O plano de ação estabelecido na “Rio+10” foi bem visto pelo assessor técnico da CNA, que destacava o reconhecimento da atividade rural por desempenhar “um papel crucial para o alívio das necessidades de uma população global crescente, especialmente frente às metas de erradicação da pobreza estabelecidas na Declaração do Milênio” e contestava a cobertura negativa da grande mídia sobre o plano então aprovado, pois, argumentava que o “problema” estaria “na complexidade que envolve a necessidade de investimentos financeiros para um novo processo de desenvolvimento global, assentado no conceito de sustentabilidade” em um momento no qual “índices declinantes da economia internacional fragilizaram o equilíbrio social e econômico do mundo” (GLEBA, out. 2002: 7).

A desaceleração de crescimento de grandes potências econômicas (Estados Unidos, União Européia e Japão) somadas às “crises políticas e sociais no Oriente Médio e na América Latina e ascensão da China como potência econômica” em 2001 justificariam a impossibilidade de “uma franca cooperação global e a adoção de tecnologias ambientalmente adequadas, porém caras ou inexistentes”, bem como do “cumprimento de metas de redução da poluição, que normalmente resultam no fechamento de fábricas, aumento de desemprego, crise social e violência urbana” (GLEBA, out. 2002: 7).

Enquanto a proposta apresentada pelo governo brasileiro para reduzir o uso de combustíveis fósseis era considerada “uma grande ingenuidade” pela CNA, o não comprometimento dos Estados Unidos “com metas redutoras de poluição” era taxado e um “contraponto importante”, que teria levado “a Conferência a não adotar qualquer meta significativa que implique em limitações ao necessário crescimento econômico a ser experimentado pela maior parte da população mundial” (GLEBA, out. 2002: 7).

Portanto, a CNA parecia, por um lado, comemorar a iniciativa do Protocolo de Kyoto como uma nova oportunidade de negócio e, por outro, invejar a posição dos Estados Unidos de não se comprometer com nenhum tipo de meta redutora da poluição, vista como limitação ao crescimento econômico.

Já a crítica de outro assessor da Comissão Nacional de Meio Ambiente da CNA, Túlio Dias Brito, engenheiro-agrônomo, em contexto da busca por implementação dos instrumentos previstos no Protocolo, foi voltada à complexidade e onerosidade dos procedimentos necessários para elaboração, implantação, aprovação e certificação de um projeto como MDL, o que dificultaria “a captação da oportunidade”, ilustrando seu argumento pela existência “de apenas 104 projetos aprovados como MDL pela Organização das Nações Unidas (ONU)” no Brasil (GLEBA, set./out. de 2007: 8-9).

Em virtude de questionamento dos impactos ambientais da pecuária, foram apresentados os resultados de uma pesquisa encomendada pela CNA ao Cepea-USP, no sentido de que a melhoria das pastagens poderia reduzir o impacto ambiental da atividade. Mais uma vez, surge o argumento que atribui aos interesses comerciais da concorrência internacional as “críticas que o Brasil recebe sobre a pecuária”, ressaltando-se agora que “tal fato não elimina a necessidade de o setor compreender melhor tais problemas, mesmo que seja para rebater acusações infundadas” (GLEBA, set./out. de 2008: 4). No interesse de refutar as acusações de que o setor é responsável por grandes prejuízos ambientais, a assessoria da CNA inclui no seu discurso a defesa de que o aumento de produtividade na pecuária também traria benefício ambiental (e não mais apenas o econômico), pois significaria mais carne com menos rebanho (GLEBA, set./out. de 2008: 5).

Outras assessoras técnicas da CNA informaram que a Federação Internacional dos Produtores Agrícolas (Ifap), órgão que tem status consultivo no Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, vinha discutindo as relações entre agricultura e mudança climáticas e expuseram as demandas que seriam apresentadas ao acordo Pós-Kyoto: aumento de investimentos no setor, estabelecimento de mecanismos de financiamento para compensação por sequestro de carbono e reconhecimento da especificidade da agricultura, que não estaria refletida nas regras de contabilização do sequestro de carbono pelo Protocolo de Kyoto (GLEBA, jan./jul. 2009: 8-9).

A influência das diretrizes traçadas pela ONU na política ambiental brasileira é percebida pelo assessor da Comissão de Meio Ambiente da CNA, Tibério Leonardo Guitton, que afirma o “caráter decisivo” da referida conferência internacional para o Brasil, em razão da dimensão territorial do País, do potencial de desenvolvimento econômico, de geração de energia, de produção de alimentos e matérias-primas, pela abundância de recursos naturais e pela variedade biológica dos sistemas ecológicos, com enfoque preponderante sobre a região Amazônica (GLEBA, mai./jun. 2002: 3).

Ele argumentava ainda que entre os pontos prioritários que impactam a sociedade brasileira estavam a “erradicação da pobreza”, as propostas de modificação nos padrões de consumo e produção dos países desenvolvidos e a “implementação de iniciativas de proteção e gestão da base de recursos naturais” (GLEBA, mai./jun. 2002: 3).

Sobre o primeiro ponto, relembra a tese da necessidade de desenvolvimento de nações que ainda não o alcançaram, alegando que:

o desenvolvimento é meta ainda a ser experimentada pela maior parte da população mundial, trazendo como consequência melhores níveis de qualidade de vida e a disponibilidade de recursos para investimento em modelos ecologicamente sustentáveis de produção (GLEBA, mai./jun. 2002: 3)

Partindo da premissa de que a “agricultura tem sido reconhecida como a atividade com maior potencial de inclusão social”, sem estabelecer qualquer diferenciação entre a agricultura familiar e a agricultura de exportação, considera que

a política global a que têm sido induzidos os países tropicais do terceiro mundo, de destinar grandes espaços à proteção da flora e da fauna, tem estabelecido uma restrição importante à adoção da agricultura como mecanismo reconhecido de inclusão social (GLEBA, mai./jun. 2002: 3: 4).

De fato, os assessores técnicos da CNA percebem essa movimentação internacional de corporações que visam garantir a preservação de recursos naturais, o que Porto-Gonçalves (2006) atribui a interesses capitalistas sobre esses recursos como matérias-primas para produção de biotecnologias. O setor patronal brasileiro, entretanto, disputa esses territórios para a expansão agropecuária e questiona as restrições legais, acusadas de impedir o desenvolvimento nacional. O fim último, da produtividade e do progresso, contido no discurso neoliberal, que alimenta a defesa da diminuição de normas de proteção ao trabalhador, encontra na proteção ambiental um limite. De forma que os direitos trabalhistas podem ser reduzidos diante de imperativos econômicos do mercado financeiro, mas os direitos ao meio ambiente equilibrado justificam limites ao chamado progresso econômico, que se traduzem na construção da noção de desenvolvimento sustentável. Veremos, portanto, como foram as disputas que envolveram os direitos trabalhistas e sindicais no Brasil e como a CNA se posicionou no debate.

CAPITULO 4 – QUESTÕES TRABALHISTAS E SINDICAIS

Trataremos, neste capítulo, dos discursos da CNA e de seus assessores sobre os temas trabalhista e sindical. Inicialmente, apresentamos alguns dos debates na Constituinte de 1987/1988 que envolveram os direitos trabalhistas, com enfoque nas propostas defendidas pelas representações dos empregadores e dos trabalhadores rurais nas audiências. Em seguida, abordamos os discursos da CNA sobre as normas e as ações governamentais no âmbito trabalhista e sindical, em especial a partir da década de 1990, quando ocorreu um processo de reforma trabalhista no Brasil com mudanças nas regras laborais no sentido de “flexibilização” e “desregulamentação”, sob o pretexto de se adequar aos parâmetros estabelecidos na competição internacional (SILVA, 2008: 2). Como já exposto, foram mudanças legislativas reivindicadas pelos setores empresariais brasileiros e já ocorridas em países europeus, que contribuíram para fragilizar a ação coletiva dos trabalhadores no Brasil (SILVA, 2008: 28-29).

As alterações no padrão tecnológico de setores agropecuários brasileiros, impulsionados pela ditadura militar, entre os anos 1960 e 1980, já haviam provocado mudanças nas relações de trabalho em alguns complexos agroindustriais, com o crescimento do assalariamento sazonal (como na região canavieira de São Paulo), que aproximavam a realidade vivenciada por esses trabalhadores daquela experimentada pelos trabalhadores operários urbanos (ALVES, 1991).

Na zona canavieira de Pernambuco, Rosa (2007: 116) destaca que as relações de trabalho na década de 1980 combinavam “formas patriarcais anteriores [...] e as práticas estatais modernas como previdência social e regulação do preço da mão-de-obra”, mas, a adoção de políticas neoliberais pelo governo Collor, com a retirada de “grande parte dos subsídios que sustentavam a competitividade nacional e internacional do produto”, provocou o fechamento de usinas, a ruptura com obrigações legais trabalhistas, o desemprego de um grande número de trabalhadores rurais e a suspensão de repasses pelos proprietários de terras das contribuições sindicais obrigatórias aos sindicatos de trabalhadores, minando recursos para o fornecimento de serviços jurídicos (ROSA, 2007: 117-118).

O autor afirma que, nessa conjuntura, o sindicato se uniu ao MST para “reivindicar as terras das propriedades que tinham dívidas com os trabalhadores”, pugnando por uma ação direta do Estado, o que significou uma alteração de estratégia e “uma migração dos conflitos trabalhistas para os contemporâneos conflitos agrários” (ROSA, 2007: 118).

Esse caso pode ser tomado como exemplar de uma situação que pode ter se estendido a outros estados. Mas os canavieiros de Pernambuco mais próximos dos sindicatos nos anos 1980, conforme Alves (1991: 122), diferente dos assalariados volantes paulistas, eram trabalhadores fichados, moradores dos engenhos, que em alguma medida combinam o assalariamento com o cultivo da lavoura de subsistência e, por conta, têm uma história de vida, trabalho e luta, que prioriza o acesso à terra, pelo menos para a complementação da subsistência.

Portanto, como já dito, não é possível generalizar o impacto do neoliberalismo nas relações de trabalho no campo, mas ter ciência do contexto mundial e argumentativo no tocante à regulação das relações de trabalho, para refletirmos sobre a atuação da CNA no tocante às normas trabalhistas.

Silva (2008: 29) nos alerta que os limites ao poder econômico impostos pelo conjunto de normas trabalhistas não são suficientes para alterar a relação de poder entre capital e trabalho e diminuir o poder empresarial. A efetividade desses limites depende da “atuação das coletividades do trabalho”. As reações da entidade patronal a um determinado conjunto de regras trabalhistas nos permitirão perceber quais limites normativos foram considerados potenciais ou efetivamente prejudiciais à manutenção de privilégios do capital sobre o trabalho no campo na conjuntura pós-constituente de 1988. Antes, vejamos a atuação patronal no processo de constitucionalização dos direitos trabalhistas ocorrido em 1987/1988

4.1. Os debates sobre direitos trabalhistas e sindicais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988

Como já vimos, houve grandes embates dos setores patronais rurais contra a extensão da legislação trabalhista para os trabalhadores rurais, tentada desde a década de 1930.

No histórico da CNA evidenciou-se a preocupação desta de fornecer orientações a seus filiados, em razão de uma nova legislação em 1963, o Estatuto do Trabalhador Rural, que caminhou no sentido da equiparação dos trabalhadores rurais aos urbanos em relação aos direitos trabalhistas. No entanto, uma diferença legal beneficiou o trabalhador rural perante o urbano: a possibilidade de promover ação judicial para obter o reconhecimento de direitos trabalhistas “após dois anos de cessação do contrato de trabalho” (art. 175, ETR), enquanto, para os trabalhadores urbanos, a prescrição do direito de ação ocorria em dois anos (art. 11, CLT, cf. redação original; foi alterado pela Lei 9.658 de 05 de setembro de 1998). Ou seja, o prazo contava-se da data da violação, o que fazia com que muitos empregados, com receio de perder o emprego, deixassem de reclamar direitos durante a vigência do contrato de trabalho. Esse foi um tema de disputa entre a CNA e a Contag ao longo dos 70 e 80. A CNA, em fins de anos 1980 atribuía à prescrição bienal para os trabalhadores rurais o motivo “de insegurança, desemprego e baixos níveis de produtividade” (GLEBA, dez. 1978 e jan. 1979: 15, *apud* RAMOS, 2011).

A Constituição de 1988, entre outras alterações, equiparou os trabalhadores urbanos aos rurais em direitos, mas manteve uma diferença entre prazos prescricionais do direito de ação em benefício dos trabalhadores rurais, até que uma Emenda Constitucional posterior igualasse os trabalhadores urbanos e rurais em relação aos prazos, conforme veremos.

Na estrutura da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), os direitos trabalhistas e sindicais foram objeto da Subcomissão de Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos²³³, que, por sua vez, compunha a Comissão da Ordem Social. A Subcomissão decidiu “convidar apenas representantes de trabalhadores e de servidores, além de representantes do governo, os ministros do Trabalho e da Administração” (BASTOS, 2009: 437), após votação que rejeitou a proposta de convidar entidades patronais por doze votos a três.

Os constituintes que se manifestaram contrários à proposta argumentaram a falta de tempo para convocar outras entidades de trabalhadores com problemas específicos, que seria mais relevante do que ouvir as entidades patronais, bem como que a posição dos empregadores já era conhecida, em razão do poder econômico e do espaço quase diário conferido pela imprensa às suas propostas, diferentemente dos trabalhadores, que deveriam, em virtude disso, ter o máximo de espaço possível. Houve deliberação de oficializar às entidades patronais para enviarem memoriais, se o quisessem. Mas, diante da ausência de encaminhamento de propostas escritas pelas organizações de empregadores, na penúltima das oito audiências públicas realizadas, a proposta de oitiva de alguma representação patronal foi

²³³ A presidência da referida Subcomissão foi atribuída a Geraldo Campos (PMDB/DF) e a relatoria ficou a cargo de Mário Lima (PMDB/BA).

novamente formulada e, sem manifestações contrárias, o requerimento foi aprovado para convidar um representante empresarial, se possível de Confederação Nacional da Indústria ou do Comércio²³⁴. Foi ouvido na última audiência pública, sobre “Organização Sindical”, o presidente da Federação do Comércio de Brasília, Newton Rossi, representando o presidente da CNC, Antônio de Oliveira Santos.

O representante patronal discursou sobre a necessidade de harmonização entre capital e trabalho, defendeu a manutenção dos juízes classistas²³⁵ e a importância da garantia da “permanente oportunidade de empregos” sobre o aumento dos salários, tecendo considerações sobre a necessidade de controle da inflação, responsabilizada pela dilapidação das conquistas salariais dos trabalhadores. Instado a se manifestar sobre as questões de liberdade, autonomia e contribuição sindical, o representante patronal do comércio fez uma exaltação ao entendimento e alegou a necessidade de “desvincular o sindicalismo do Governo” e “ter a liberdade de ter o nosso sindicato”, embora apresentasse “temores com a multiplicidade de sindicatos” que poderiam causar a “dispersão” e diluição da “força e a essência do verdadeiro sindicalismo”. Ao mesmo tempo, posicionava-se favoravelmente à “contribuição sindical obrigatória” e à ausência de limitação à reeleição dos dirigentes sindicais.

O representante patronal evitou entrar em assuntos mais polêmicos (talvez também por estar numa posição minoritária), que eram questões divergentes não só entre algumas entidades da classe trabalhadora, como a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), mas também no seio do empresariado.

O representante da Contag, José Francisco da Silva, listava direitos trabalhistas que eram defendidos pelo conjunto das entidades de trabalhadores, como redução da jornada de trabalho para quarenta horas semanais e oito horas diárias, pagamento de férias em dobro, remuneração maior para o trabalho noturno do que diurno, estabilidade, proibição de locação de mão-de-obra e de contratação de trabalhadores avulsos ou temporário para executarem trabalho de natureza permanente ou sazonal etc. Em relação a este último ponto, destacou que a situação era mais “desastrosa” na área rural e que defendia a contratação direta do trabalhador com as empresas, ou seja, sem intermediação²³⁶. Defendeu também a prescrição bienal para todos os trabalhadores, ou seja, que o prazo para reclamação trabalhista fosse de dois anos, contados da data do afastamento do empregado. Por fim, argumentou a favor de uma proposta que não era totalmente consensual entre as entidades representativas de trabalhadores, a unicidade sindical, afirmando que a disputa de um pluralismo sindical poderia “ser, muitas vezes, até incentivado de acordo com a conveniência patronal” (BRASIL, 1987: 260).

O anteprojeto aprovado na Subcomissão e encaminhado à Comissão da Ordem Social estabeleceu princípios da justiça social, dentre os quais a garantia de trabalho com justa remuneração a todos, bem como a proibição de demissão sem justa causa, ressaltando-se apenas a possibilidade de contrato de experiência por noventa dias. Também assegurou expressamente a prestação jurisdicional para exigir do Estado qualquer dos princípios contemplados. Além disso, relacionou os direitos dos trabalhadores, que contemplaram, em grande medida, as propostas conjuntas das entidades de trabalhadores. Entre outros, foram assegurados no anteprojeto: limite da jornada de trabalho em oito horas diárias e quarenta semanais; direito de greve, proibidas limitações legislativas ou qualquer intervenção de

²³⁴ Entre as confederações sindicais patronais convidadas, a CNA não chegou a ser cogitada.

²³⁵ Eram juízes que representavam os empregadores e os empregados nas juntas de conciliação e julgamento (como eram nomeadas as atuais varas do trabalho), presididas por um juiz do trabalho concursado. Foram previstos no artigo 116 da Constituição de 1988 e extintos com a Emenda Constitucional no. 24, de 09 de dezembro de 1999.

²³⁶ A intermediação de contratação via “gatos” ou “empreiteiros” era comum. No final dos 70 e início dos 80, a intermediação passou, em alguns casos, a ser feita por cooperativas de mão de obra, uma forma mais sofisticada de burlar a legislação trabalhista.

autoridades públicas, inclusive judiciárias²³⁷, embora também proibissem o *locaute*; proibição da locação de mão-de-obra para trabalho; “não incidência da prescrição no curso do contrato de trabalho até 2 (dois) anos da sua cessação” (art. 2º, XXVI); “solução, no prazo máximo de 6 (seis) meses, dos litígios trabalhistas na esfera judiciária” (art. 2º, XXXVIII). Dentre as polêmicas, prevaleceu a unicidade sindical.

Já o anteprojeto da Comissão da Ordem Social estabeleceu como princípio o primado do trabalho em busca da Justiça Social e manteve grande parte do conteúdo proveniente da Subcomissão. Assegurou expressamente a relação de emprego estável, embora tenha acrescentado algumas exceções à regra²³⁸. Em relação ao trabalhador rural, estabeleceu seu direito à propriedade “para o desenvolvimento de suas atividades”, determinando que o Estado promovesse desapropriações pagas com títulos da dívida agrária para cumprir o dispositivo (art. 3º, parágrafo único). Entretanto, silenciou sobre a prescrição dos contratos de trabalho, bem como sobre prazo para resolução de litígios trabalhistas.

A aprovação da estabilidade do emprego e da redução da jornada de trabalho pela Comissão da Ordem Social gerou reações do empresariado gaúcho, em especial do setor industrial, que se mobilizou e lançou um “Manifesto pela Liberdade Empresarial”, em repúdio às medidas aprovadas, assinado por diversas entidades empresariais (DREIFUSS, 1989: 187).

O primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização manteve o conteúdo básico da proposta da Comissão da Ordem Social, excetuando o direito de propriedade ao trabalhador rural e a unicidade sindical.

A CNA, como vimos anteriormente, no período da Constituinte estava imersa em uma crise de representação, que culminou em uma disputa pela sua presidência, e compôs um agrupamento denominado União Brasileira de Empresários (UB), coordenada pelo presidente da Confederação Nacional do Comércio (CNC), Antônio Oliveira Santos. A ação empresarial em relação aos direitos sociais, portanto, se fez prioritariamente através desta organização, que, conforme Dreifuss (1989: 181), realizou uma “cerimônia de posse de 82 dos maiores empresários do país como membros” de seu Conselho Consultivo, em novembro de 1987, o que marcou “uma nova fase na campanha de luta do empresariado: o início da ofensiva geral sobre a Constituinte, reunindo as áreas urbana e rural”.

Nessa cerimônia, foi distribuída aos empresários uma pasta, preparada pelos assessores da CNC, que incluía uma lista dos constituintes, com seus respectivos contatos, além de “oito pontos em discussão na Constituinte”, com informação sobre a situação deles no anteprojeto de Constituição e das “emendas a serem apoiadas e as justificativas, classificadas como ‘pontos essenciais à sobrevivência da livre iniciativa’” (DREIFUSS, 1989: 183), o que foi entendido por Dreifuss (1989) como esforço decorrente da necessidade de se ultrapassar a unificação empresarial baseada apenas na ideologia antiestatalista.

O autor verifica ainda que o empresariado se unia em torno de duas áreas consideradas “problema”: a ordem social e a ordem econômica; mas se dividia em relação a questões relativas à ordem institucional, como o mandato presidencial e o tipo de regime, “e deixava-o em rota de colisão com o governo e a cúpula militar – o que era visto como contraproducente” (DREIFUSS, 1989: 184). Os pontos demandados pelos trabalhadores, acima apresentados, eram considerados uma ameaça ao setor patronal pelo coordenador da UB (DREIFUSS, 1989: 184).

²³⁷ Conforme Lourenço Filho (2008: 80-81) destaca, durante o debate constituinte, o Poder Executivo encaminhou um projeto de Lei de Greve (PL 164/1987), que foi duramente criticado, pois embora menos rígido que a regulamentação autoritária da Lei 4.330/1964, não se guardava muitas distinções e ainda proibia a greve no serviço público e nas atividades essenciais.

²³⁸ As exceções foram o contrato a termo não superior a dois anos, no caso de atividades ou serviços transitórios e a superveniência de fato econômico intransponível ou infortúnio da empresa, sujeito à comprovação judicial.

De acordo com Dreifuss (1989: 184), diante da previsão de novos direitos sociais aos trabalhadores, o empresariado chegou “a ameaçar com locautes, enquanto o Centrão se mobilizava para derrubar, no plenário, as emendas ‘indesejáveis’”. Conforme o autor:

A lista de itens considerados ‘indesejáveis’ pelo empresariado não só deixava em evidência a truculência das regras vigentes, mas destacava o atraso de sua posição e desmentia o tão propalado desejo de ‘modernização’, assim como a suposta intenção de cultivar a ‘modernidade’ no Brasil, através da implantação de modelos importados (até de culturas ‘exóticas’ orientais). (DREIFUSS, 1989: 185).

Para impedir a aprovação da estabilidade do emprego, segundo Dreifuss (1989: 188), “a UB, junto com organizações setoriais e regionais, deslançou uma de suas mais impressionantes campanhas de pressão e ação propagandística, cujo símbolo foi um anúncio publicado nos jornais (sugestivamente intitulado de ‘Alerta à Nação’) e alguns clipes de televisão”. De acordo com o autor, após a aprovação do projeto de Constituição na Comissão de Sistematização, a UB passou a recomendar aos constituintes, num primeiro momento, “a aprovação de emenda 25.795 do líder do PTB, deputado Gastone Righi, considerada de ‘estabilidade relativa’”, pois

previa a estabilidade no emprego após 12 meses, com a garantia de indenização de um mês de salário por ano de serviço prestado (ou fração), além do FGTS e do aviso prévio, na forma da lei, no caso de demissão sem justa causa. Antonio Oliveira Santos fulminava a chamada estabilidade do emprego dos trabalhadores, chamando-a de ‘engodo’ (DREIFUSS, 1989: 189).

No final, após discussões entre as organizações empresariais e representantes do Centrão, “a UB [...] decidiu apoiar a proposta do Centrão, que previa indenização correspondente a um mês de salário por ano de trabalho – na demissão imotivada -, mas sem retroatividade ao período anterior à vigência da nova Constituição e rejeitava a estabilidade” (DREIFUSS, 1989: 190).

Apesar da “unificação discursiva do empresariado” com relação à “luta pela desestatização e em favor da ‘livre iniciativa’”, na prática “surgiram as imprecisões e as ‘áreas terraça’ de interesses”, como a divisão da classe patronal sobre a pluralidade ou unicidade sindical, pois:

Anular o corporativismo e o jogo patrimonial sindical dos trabalhadores abria a brecha para rearrumar, nos mesmos termos, o sindicalismo empresarial. Isto certamente comprometeria a posição dos empresários mais fracos ou das regiões menos industrializadas na estrutura política da Sociedade Empresarial, derrubando o delicado equilíbrio que permitia, por exemplo, que a presidência da CNI continuasse nas mãos de industriais nordestinos (DREIFUSS, 1989: 186).

De acordo com Dreifuss (1989: 229), o discurso antiestatizante do empresariado mostrava-se, dessa forma, seletivo, pois comportava a defesa da unicidade sindical, encampada pela UB, embora setores empresariais tidos como mais modernos, representados pelo constituinte Afif Domingos, buscassem garantir a pluralidade sindical²³⁹.

²³⁹ Essa era uma pauta que também dividia os setores da esquerda e os trabalhadores, com o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em aliança com os empresários que defendiam a possibilidade de existência de mais de um sindicato para representar a mesma categoria na mesma base territorial, enquanto a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), entre outras Confederações de Trabalhadores e sindicatos e centrais sindicais refutavam esta proposta e defendiam a manutenção do modelo de sindicato único.

O primeiro substitutivo ao Projeto de Constituição apresentado após o recebimento de emendas do Plenário deixou de prever expressamente a garantia de relação de emprego estável, mas ainda protegeu o contrato de trabalho contra demissão imotivada ou sem justa causa, relegando à lei a regulamentação. Além disso, deixou de mencionar o limite semanal à jornada de trabalho, mantendo-a em oito horas, fórmula semelhante à adotada pela Constituição de 1967, que acrescentava a possibilidade da lei estabelecer exceções à regra. Atribuiu ainda a possibilidade de lei apresentar exceções à vedação de intermediação remunerada de mão-de-obra para atividades permanentes. No segundo substitutivo, foram novamente previstos os casos em que a despedida imotivada seria assim considerada. A unicidade não retornou ao texto, e foi determinado, no caso de mais de um sindicato, o reconhecimento de um apenas para representar os trabalhadores em convenções coletivas (e não mais perante o Poder Público), conforme a lei. Entretanto, na votação deste último substitutivo na Comissão de Sistematização, foi aprovada emenda apresentada por Geraldo Campos, que presidira a Subcomissão de Direito dos Trabalhadores e Servidores Públicos, no sentido de estabelecer a unicidade sindical (LOURENÇO FILHO, 2008: 101).

A Constituição aprovada voltou a prever o limite semanal da jornada de trabalho, entretanto, aumentado para 44 horas semanais. Manteve a contribuição sindical obrigatória e o princípio da unicidade sindical²⁴⁰, que caracterizaram as políticas corporativistas na década de 1930.

Diferente do anteriormente previsto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a prescrição estabelecida na Constituição de 1988 aumentou para cinco anos o prazo para promover ação sobre créditos trabalhistas “até o limite dois anos após a extinção do contrato” para os trabalhadores urbanos. Entretanto, manteve a previsão do prazo de dois anos após o término do contrato de trabalho²⁴¹ para os trabalhadores rurais ingressarem com ação judicial. Os prazos prescricionais do direito de ação chegaram a ser suprimidos do anteprojeto apresentado pela Comissão da Ordem Social e também não foram mencionados nos anteprojeto do relator na Comissão de Sistematização, mas foram retomados no texto final da Constituição.

Ao longo do debate público na Subcomissão de Direito dos Trabalhadores e Servidores Públicos, notamos a ausência das entidades patronais, em parte em razão da própria posição da maioria dos constituintes ali presentes, de não conferir espaço, e, por outro lado, nem mesmo propostas escritas haviam sido enviadas. Mas, diante da ameaça de aprovação de novos direitos sociais (como estabilidade no emprego e maiores prazos prescricionais para reclamações trabalhistas) e de proibições a práticas que burlavam a aplicação da lei trabalhista (como a vedação à intermediação da mão-de-obra), o empresariado se articulou tanto na Comissão da Ordem Social, quanto na Comissão de Sistematização, e,

²⁴⁰ No primeiro turno de votação da Assembleia Nacional Constituinte, foi apresentada uma emenda subscrita conjuntamente por constituintes vinculados ao empresariado, como Afif Domingos, e por constituintes ligados ao movimento sindical de trabalhadores, como João Paulo e Olívio Dutra, e ainda por um dos articuladores do Centrão, José Lins, que assim permitia a pluralidade sindical, remetendo à lei, acordo ou convenção, a fixação da forma de representação para fins de negociação coletiva (LOURENÇO FILHO, 2008: 94), e em emenda apresentada pelo grupo apenas a contribuição fixada pela Assembleia da categoria era mantida, enquanto uma emenda em sentido oposto, de autoria de José Fogaça, restabelecia, além da contribuição definida em Assembleia, a contribuição sindical obrigatória (antigo imposto sindical) e mantinha a unicidade sindical. Esta última emenda foi aprovada pelo Plenário.

²⁴¹ O texto constitucional sobre a prescrição foi depois introduzido na CLT, revogando os antigos dispositivos que não haviam sido recepcionados pela Constituição de 1988 e, portanto, já não poderiam ser aplicados. Cf. Lei 9.658 de 05 de setembro de 1998. O dispositivo constitucional, entretanto, foi revogado pela Emenda Constitucional no. 28, de 25 de maio de 2000, que estendeu a regra dos trabalhadores urbanos para os rurais, equiparando os prazos para ambos acionarem a Justiça (art. 7º, XXIX).

principalmente, no Plenário da ANC com o estímulo e tentativa de orientação da ação do Centrão.

A CNA não estava no foco das articulações empresariais relacionadas às demandas trabalhistas, pois além de imersa em uma crise institucional de representação e em meio a uma mudança de direção política (que a aproximava da UDR), parecia centrar suas poucas forças na tentativa de impedir avanços relativos ao capítulo da reforma agrária. Os atores que se destacaram nas articulações visando criar obstáculos à ampliação de direitos sociais para os trabalhadores foram representações dos setores patronais ligados à indústria e ao comércio, com a presença também de instituições financeiras. Em relação aos direitos trabalhistas, portanto, a CNA parecia estar contemplada nas bandeiras e ações da UB.

Na avaliação realizada pela UB, em reunião dirigida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) após a votação da Constituição em primeiro turno, as lideranças patronais fizeram, de acordo com Dreifuss (1989: 231), uma autocrítica na qual admitiram “que o trabalho junto aos constituintes fora feito ‘de forma muito diluída e sem coordenação’ e não conseguira atingir o ‘nível de organização’ demonstrado pelo setor agropecuário”. Parece que se referem às mobilizações e ações dirigidas pela UDR, a grande protagonista da vitória do setor patronal agropecuário sobre a reforma agrária ao impedir desapropriações de terras produtivas.

O empresariado brasileiro e as multinacionais se organizaram ainda para tentar uma unidade para garantir aprovação de emendas no segundo turno, buscando compatibilizar propostas para minimizar atritos, o que, em alguns pontos, era difícil, como na proposta de limitação de juros bancários a 12% ao ano, que agradava a UDR e era contrária aos interesses da Febraban (DREIFUSS, 1989: 237). Apenas em duas questões havia total homogeneidade do empresariado, de acordo com um representante da CNI: a oposição ao direito de greve e ao turno especial de seis horas, “considerados inegociáveis” (DREIFUSS, 1989: 237). A UDR, no segundo turno, elegeu como sua principal bandeira de luta a supressão da imprescritibilidade das ações trabalhistas para o setor rural, o que foi inserido entre os pontos que os diversos setores patronais iriam buscar suprimir (DREIFUSS, 1989: 237).

O combate do Centrão aos direitos trabalhistas previstos no Projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização culminou com o ingresso da greve dos servidores públicos no chamado “buraco negro” e envolveu tentativas de redução dos direitos trabalhistas também no segundo turno, sem êxito (SARMENTO, 2009: 26).

Ao final, em matéria de direitos sociais, a Constituição de 1988 foi considerada avançada pelos setores progressistas, embora tenha recuado ao não prever a estabilidade na relação de emprego, relegando à lei complementar regular a proteção do trabalhador contra despedida arbitrária ou sem justa causa. Também foi remetida à lei a definição das atividades essenciais e a regulamentação da greve no serviço público. A Constituição de 1988 manteve também o limite diário de jornada de trabalho em oito horas, como já estava estabelecido na CLT e na Constituição anterior, proveniente do regime autoritário de 1967, que, entretanto, antes comportavam exceções expressamente previstas (art. 158, VI, CF/1967 c/c art. 58, CLT). Acrescentou também o limite semanal em 44 horas, o que estava acima das 40 horas propostas por todas as entidades de trabalhadores em audiências públicas e pela Comissão da Ordem Social, mas que também não agradava os setores empresariais.

Nos últimos anos, se destacaram as reivindicações publicizadas por entidades de trabalhadores no sentido de redução do limite da jornada de trabalho sem a redução de salário, sob o argumento de que isso promoveria o emprego no país²⁴². As propostas de reformas trabalhistas tendentes à redução da jornada de trabalho no Brasil, na opinião de um dos

²⁴² Há, nesse sentido, em tramitação no Congresso Nacional, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC no. 231), que foi apresentada pelo deputado Inácio Arruda em 11 de outubro de 1995, para reduzir o limite semanal para quarenta horas e aumentar para setenta e cinco por cento a remuneração de serviço extraordinário.

dirigentes patronais da CNA, ex-presidente da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência Social dessa instituição, seriam “um equívoco”. E, alternativamente, propõe que as políticas públicas sejam direcionadas para reduzir o tempo que o trabalhador passa no transporte público. A reação a propostas de redução da jornada de trabalho unifica as Confederações patronais²⁴³.

Também foi aprovada na Constituição de 1988, ao lado da unicidade sindical e da contribuição sindical compulsória, a liberdade sindical, uma combinação que foi regulamentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, órgão com competência para assegurar a unicidade e a liberdade sindical, o que lhe confere alguma margem de manobra. Ante disso, uma nova Portaria (no. 186), editada em 10 de abril de 2008 pelo Ministro do Trabalho e Emprego sobre o registro sindical foi objeto de ação de inconstitucionalidade pela CNA em conjunto com a CNI (ADI 4126/2008). De acordo com as advogadas dessa ação,

ato normativo que, a pretexto de estabelecer procedimentos relativos a pedidos de registro sindical e de alteração estatutária, empreende inadmissível alteração na estrutura jurídica da organização sindical brasileira, afastando-se do regime da unicidade sindical e da representação por categoria, dentro de um sistema confederativo e, ainda, cria processo de autocomposição, com participação obrigatória, sob pena de não concessão do registro ou de arquivamento de sua impugnação (ADI 4126/2008: 02-03, grifos no original).

O princípio da liberdade sindical proíbe que lei exija “autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical” (art. 8º, I), ao lado da manutenção do princípio da unicidade sindical, que veda “a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial” (art. 8º, II).

O processo de criação de novos sindicatos no período pós-constituente de 1988, a partir da garantia de autonomia sindical, foi acompanhada pelo Ministério do Trabalho, que “em março de 1990, determinou a revisão dos registros sindicais concedidos anteriormente e estabeleceu um Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras, o AESB, onde seriam depositados os estatutos das novas entidades sindicais”, que de provisório foi tornado definitivo, “com a edição da Instrução Normativa GM/MTPS n. 01” abrindo-se o sistema sindical e “em consonância com a vedação de exigência de reconhecimento prévio para o funcionamento das entidades sindicais” (SILVA, 2008: 263). Esta IN, de acordo com Silva (2008: 263-263), sofreu “oposição de segmentos sindicais”, tanto pelos que reclamavam da ausência “de controle da unicidade”, quanto pelos que “viam na regulação um retorno a um controle e interferência do Ministério do Trabalho na vida sindical brasileira”.

Essa disputa se rearticulou com a edição da Portaria 186, do Ministério do Trabalho, em consonância com a histórica posição da Central Única dos Trabalhadores (CUT) que busca o reconhecimento da representação sindical dos sindicatos a ela filiados. No entanto, não foi apenas a CUT, mas também confederações patronais, como a Confederação Nacional de Serviços (CNS) e a Confederação Nacional do Turismo (CNTUR), pediram ingresso nessa ADI como *Amicus Curiae*; todos os pedidos admitidos em 18 de agosto de 2009²⁴⁴. As três

²⁴³ Cf. *Empresários são contra redução da jornada de trabalho por lei*. Fonte: Agência Senado. 29.08.2011. In: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/29/empresarios-sao-contrareducao-da-jornada-de-trabalho-por-lei>. Acesso em: 24.05.2012.

²⁴⁴ A Procuradoria Geral da República ofereceu parecer pela procedência parcial do pedido. Outra ação também havia sido proposta, por diversas confederações de trabalhadores, com o mesmo objetivo da ação patronal, a ADI no. 4120, protocolada em 18 de agosto de 2008, que foi reunida com a ADI proposta pela CNA e CNI pra julgamento conjunto, ainda pendente.

entidades se manifestam de forma contrária ao pleito da CNA e da CNI e pugnam pela constitucionalidade da Portaria 186/2008, alegando ausência de ofensa ao princípio da unicidade e conformidade com o princípio constitucional da liberdade sindical.

Portanto, a despeito da liberdade sindical, há sempre um nível de intervenção estatal na regulamentação dos sindicatos que pode beneficiar algumas associações, conferindo-lhes vantagens em termos de representação e recursos, e, em contrapartida, atribuir status negativo a outras, nos termos de Offe (1989), retirando imunidades ou subsídios anteriormente conferidos.

4.2. A reação a medidas protetoras do emprego e a defesa da flexibilização das leis trabalhistas para o campo: disputas e conquistas legislativas

A década de 1990, como vimos, foi marcada pela implementação de medidas de flexibilização das normas trabalhistas no Brasil. Silva (2008) examina as políticas relativas a cada período na pós-Constituição de 1988 e demonstra a ascensão da hegemonia neoliberal no Brasil, iniciada já no período governamental de Fernando Collor de Melo, a partir de medidas governamentais justificadas pelo objetivo de conter a inflação. Dessa forma, passou a intervir na economia de forma a limitar os aumentos salariais que pudessem ser conquistados em negociações coletivas pelos trabalhadores. Foi naquele período, de acordo com a autora, que se iniciaram as privatizações de empresas estatais, logo paralisadas com o processo de *impeachment*.

O governo Itamar Franco lançou o Plano Real, com os mesmos ditos objetivos de contenção da inflação. Este plano dependia, entre outros mecanismos, da atração de capitais especulativos para conter o déficit da balança comercial (SILVA, 2008). Fernando Henrique Cardoso, seu sucessor e ex-Ministro da Fazenda, responsável pelo lançamento do Plano Real, manteve a lógica de atração de capitais e passou a adotar as políticas neoliberais propaladas pelo FMI e pelo BIRD, fomentando as privatizações, os cortes de investimentos nos serviços públicos e, em especial entre 1996 e 1997, com a concepção de reformas trabalhistas no sentido de debilitar o sindicalismo e a autonomia coletiva, em um primeiro momento, e, em seguida, atribuir a possibilidade de flexibilização de leis trabalhistas ao sindicalismo fragilizado (SILVA, 2008). Dessa forma, permitir-se-ia a redução de direitos trabalhistas sob o argumento da necessidade de fomento à criação de novos empregos, um discurso adequado ao realizado no âmbito hegemônico neoliberal mundial.

A aplicação do pacote econômico do FMI e Banco Mundial sofreu mediações e resistências e nem todas as legislações de cunho neoliberal implicaram de fato uma alteração significativa das relações trabalhistas.

O contrato por prazo determinado, previsto pela Lei 9.601, de 21 de janeiro de 1998, considerada a primeira reforma trabalhista implementada na segunda metade da década de 1990 no Brasil, ampliou a possibilidade de contratação por tempo determinado e criou o banco de horas, “sob o argumento de que consistiriam instrumentos capazes de incentivar a contratação, em uma década de explosão do desemprego”, rompendo com o princípio da continuidade da relação de trabalho e da “excepcionalidade das contratações a termo” (SILVA, 309-310). A defesa da adoção do contrato por prazo determinado pelo Governo federal “se relaciona com o discurso de que seria necessário reduzir custos trabalhistas para gerar novos empregos” (SILVA, 2008: 312). Silva (2008: 312), com base em outros autores e pesquisas²⁴⁵, revela, entretanto, que esse instrumento de precarização laboral não foi muito utilizado, como previra o governo federal, entre outros motivos, pelo receio de empregadores

²⁴⁵ A autora menciona, nesse sentido, as considerações de Delgado (2004), Oliveira (2002) e Krein (2003).

em relação à constitucionalidade da modalidade de contrato e pelo requisito da negociação coletiva registrada na Delegacia Regional do Trabalho (DRT).

Dentre as várias reformas efetuadas no sentido de reduzir custos empresariais e flexibilizar leis trabalhistas, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional no. 28, de autoria do Senador do PSDB/PR Osmar Dias,

que diminuiu o prazo prescricional incidente sobre as relações de trabalho no campo, equiparando os regimes urbanos e rural, e impedindo que os rurícolas que ingressassem em juízo pudessem receber o conjunto dos direitos trabalhistas sonegados durante o contrato de trabalho, sem a limitação quinquenal (SILVA, 2008: 318).

O setor patronal brasileiro, em geral, aprovou e reivindicou as mudanças legislativas que enfraqueciam a organização dos trabalhadores e reduziam proteções legais às relações de emprego.

Mas nem todas as propostas de políticas inspiradas no discurso neoliberal agradaram, em princípio, ao setor patronal rural e à CNA. Esta pregava a flexibilização das regras trabalhistas, mas refutava as propostas do governo que implicassem em aumento do ônus sobre os empregadores rurais – como a proposta de implementar a mesma regra do recolhimento da contribuição previdenciária urbana, calculada sobre a folha de salários (GLEBA, nov-dez. 2002: 1). Para isso, a assessoria da CNA argumentava a constatação em estudos contratados de

uma equivalência contributiva entre as duas formas de cálculo, contrapondo-se aos argumentos do Ministério da Previdência Social de que existe renúncia fiscal na contribuição previdenciária rural quando a base de cálculo é o valor da produção comercializada (GLEBA, nov-dez. 2002: 1).

Não é nosso objetivo ingressar no tema previdenciário, que envolve questões de natureza tributária, mas apenas pontuar que, no curso da implementação de políticas neoliberais, a reforma da previdência esteve em debate e também poderia provocar um maior dispêndio financeiro por parte dos empregadores rurais. Nesse caso, a CNA, embora compartilhe das premissas do discurso neoliberal e da necessidade de aumentar a arrecadação, busca ora afastar a alegação de que haveria melhora na arrecadação previdenciária caso fosse alterada a forma de arrecadação e base de cálculo para o desconto sobre a folha de salários, ora parece atribuir tal “desequilíbrio” financeiro à ausência de contrapartida de financiamento/custeio dos segurados especiais (cujo ônus não poderia recair somente sobre o setor rural) e à informalidade das relações de trabalho.

Se a solução para o problema do déficit da previdência social passa pela “formalização da mão-de-obra no setor rural”, a proposta da assessoria da CNA se apropria da pauta previdenciária em favor dos empregadores, propondo que, para isso, se deveria permitir que o empregador deduzisse de sua própria contribuição, uma “parte da contribuição descontada do segurado empregado”, o que considera estímulo, pois, quanto mais empregados registrados, maior seria “o valor deduzido da própria contribuição” (GLEBA, ago/set. 2004: 8-9). A entidade se apropria ainda do tema em voga para defender também a

flexibilização da legislação trabalhista permitindo a contratação de trabalhadores por safra ou por prazo indeterminado sem qualquer burocracia e com dispensa de registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social, mas sem prejuízo do recolhimento da contribuição previdenciária e do depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (GLEBA, ago/set. 2004: 8-9).

A Lei 5.889, de 08 de junho de 1973, que prevê as normas para o trabalho rural avançou na equiparação das normas urbanas e rurais²⁴⁶, embora tenha mantido especificidades, como a possibilidade de descontos de moradia e alimentação (com limites percentuais pré-estabelecidos e necessidade de autorização expressa) e a permissão de contrato por safra²⁴⁷. Essa legislação específica, regulamentada pelo Decreto 73.626, de 1974, é a que está em vigor, tendo sido parcialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988²⁴⁸.

Entretanto, as leis trabalhistas, somadas às Instruções Normativas do Ministério do Trabalho foram consideradas muito rígidas pela CNA, que defendeu sua flexibilização ou “simplificação”.

A proposta de flexibilização das leis trabalhistas ora usa a justificativa de aumentar a arrecadação previdenciária e contribuir para diminuir o déficit da previdência em relação ao setor rural, ora se utiliza da ameaça de substituição do trabalhador rural empregado no corte de cana nas regiões centro-sul pela “colheita mecanizada”, caso a legislação trabalhista mantivesse sua “rigidez”, no contexto de acentuação da fiscalização dos auditores do trabalho²⁴⁹ (GLEBA, mai./jun. 2007: 3).

A flexibilização, chamada pelos assessores da CNA de “simplificação da legislação trabalhista”, seria a solução para evitar o desemprego no campo que teria lugar com a mecanização da colheita da cana-de-açúcar (GLEBA, mai./jun. de 2007: 3; jul./ago. 2008: 8-9)²⁵⁰. Note-se que a questão da flexibilização se dirige a um setor específico do complexo agroindustrial que utiliza largamente o trabalho assalariado sazonal, como vimos.

A demanda de simplificação da contratação foi contemplada pela MP no. 410, editada em 28 de dezembro de 2007, que criou o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, mas se restringiu às pessoas físicas (o excluí, em princípio, as empresas canavieiras). Mas, de acordo com a informação da advogada Luciana Cardoso Carvalho, também assessora da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência Social da CNA, essa demanda atendeu o pleito da CNA (GLEBA, jan./fev. 2008: 3).

A referida MP introduziu o artigo 14-A, com diversos parágrafos, na Lei 5.889/1973. O dispositivo previu a possibilidade do “produtor rural pessoa física” contratar trabalhador rural por pequeno prazo, assim considerado aquele que não ultrapassasse dois meses dentro de um ano, para o exercício de atividades de natureza temporária. Caso superasse esse período, convertia-se em contrato de trabalho por prazo indeterminado.

Determinou ainda que, no caso do contrato de pequeno prazo, a filiação e a inscrição do trabalhador na Previdência Social decorreria, “automaticamente, da sua inclusão, pelo empregador, na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP” (§ 2º, art. 14-A).

²⁴⁶ Esta Lei revogou a Lei 4.214/1963, que dispôs sobre o Estatuto do Trabalhador Rural.

²⁴⁷ Definido como aquele “que tenha sua duração dependente de variações estacionais da atividade agrária” e que uma vez expirado obrigava a empresa a pagar ao safrista uma indenização do tempo de serviço no valor “correspondente a 1/12 (um doze avos) do salário mensal, por mês de serviço ou fração superior a 14 (quatorze) dias” (art. 14)

²⁴⁸ Previsões como a possibilidade de pagamento de metade do salário-mínimo a menor de 16 (dezesesseis) anos não encontram respaldo constitucional.

²⁴⁹ Este último ponto de vista é defendido em artigo do advogado e então assessor técnico da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência Social, Clóvis Veloso de Queiroz Neto, que ainda alertava os empregadores sobre a possibilidade da não observância da NR 31 “ocasionar o enquadramento pelos auditores fiscais do trabalho, das condições do empregado como trabalho degradante ou até mesmo análogo ao de escravo” (GLEBA, mai./jun. 2007: 3).

²⁵⁰ Além do advogado chefe do jurídico, essa proposta também foi defendida por José Ricardo Severo, engenheiro agrônomo e assessor técnico da Comissão Nacional de Cana-de-Açúcar da CNA, junto com Luciana Cardoso, advogada e assessora técnica da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência Social da entidade, em meados de 2008 (GLEBA, jul./ago. de 2008: 8-9).

Desobrigou, como queria a CNA, a anotação desse tipo de contrato na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou em Livro ou Ficha de Registro de Empregados, obrigando, na ausência de outro registro, “a existência de contrato escrito com o fim específico de comprovação para a fiscalização trabalhista da situação do trabalhador” (§ 3º).

Estabeleceu também o recolhimento das contribuições previdenciárias “nos termos da legislação da Previdência Social” e assegurou a estes trabalhadores, “além de remuneração equivalente à do trabalhador rural permanente, os demais direitos de natureza trabalhista”, devendo o empregador recolher também o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Para a assessoria da CNA, essa MP “contribui para reduzir a informalidade no campo, uma vez que possibilita a prestação de serviços sem burocracia, garantindo os direitos trabalhistas e previdenciários (GLEBA, jan./fev. 2008: 3). Expõe em um quadro as recomendações ao empregador para atender os requisitos normativos para efetuar tal tipo de contrato, reproduzido em preto e branco a seguir:

Recomendações ao Empregador Rural
• Celebrar contrato escrito
• Assinatura de 2 testemunhas
• Manter uma cópia do contrato na sede da fazenda
• Contratação não superior a 2 meses (no período de um ano)
• Inclusão do trabalhador na GFIP

Fonte: Revista Gleba/CNA

Partindo da referida MP (no. 410/2007), foi editada a Lei 11.718, de 20 de junho de 2008, conforme informaram as advogadas Lívia Lemos de Alarcão e Luciana Cardoso de Carvalho, ambas assessoras da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência Social da CNA. Consideraram que a referida legislação trouxe avanço no campo e também sintetizam em um quadro os critérios legais para a formalização do contrato de pequeno prazo (GLEBA, mai./jun. 2008).

Esta Lei especifica requisitos que os contratos escritos deveriam conter, com expressa autorização de acordo coletivo ou convenção coletiva, identificação do produtor rural e do imóvel (com matrícula), bem como do trabalhador, com o Número de Inscrição do Trabalhador (NIT). E mantém as demais previsões já instituídas pela Medida Provisória. Note-se que há uma importante alteração em relação à medida provisória anterior: a necessidade de negociação coletiva com o sindicato dos trabalhadores que autorizasse expressamente a possibilidade desse tipo de contratação.

Conforme Silva (2008) demonstrou, as medidas neoliberais de flexibilização de direitos no Brasil buscaram enfraquecer a organização sindical e, ao mesmo tempo, remeter a ela a responsabilidade por autorizar a redução ou extinção de direitos protegidos pela lei, de forma a evitar contestações acerca da constitucionalidade²⁵¹.

²⁵¹ Por exemplo, a MP que instituiu o regime de trabalho de tempo parcial, com salários e outros direitos como férias reduzidos, previa inicialmente a possibilidade de ser aplicada aos contratos em curso, o que foi considerado inconstitucional pela maioria dos juristas do trabalho em razão da previsão constitucional de irredutibilidade dos salários (cf. art. 7, IV, CF), salvo acordo ou convenção coletiva, o que levou o Executivo a alterar a regra para estabelecer que a forma da adesão ao contrato seria prevista pelo instrumento oriundo da negociação coletiva, que poderia autorizar a adoção do regime para os antigos empregados (SILVA, 2008: 316-317).

Entretanto, o movimento sindical de trabalhadores rurais também reivindicou a criação do contrato por pequeno prazo, pois os sindicatos de trabalhadores rurais e a sua entidade de cúpula, a Contag²⁵², representam não apenas os trabalhadores assalariados, mas também os agricultores familiares que, em determinados períodos de safra, possuem necessidade de contratar mão-de-obra externa. O enquadramento sindical dos pequenos agricultores, que não se constituem em habituais empregadores, é disputada pelas duas entidades, o que explica a consonância na defesa e aceitação da legislação flexibilizadora.

Essa lei foi apresentada pelo Ministro da Previdência Social, José Pimentel, em entrevista para o jornal da Contag, como “resultado direto do Grito da Terra Brasil 2009 (GTB/2009), quando a Contag apresentou um conjunto de reivindicações e nos ajudou a consolidá-la” (CONTAG, 2009: 8). Isto, porque a referida lei, além de instituir o contrato a pequeno prazo, incluiu na definição de agricultor familiar o que possui até quatro módulos fiscais, ao qual permitiu contratar trabalhador por 120 dias ao ano sem perder a condição de agricultor familiar (CONTAG, 2009: 8) e de segurado especial para fins previdenciários (art. 9º, § 9º, Lei 11.718/2008).

Na análise de conjuntura da Contag, apresentada no 10º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, realizado em março de 2009, após destacar a correlação de forças desfavorável aos trabalhadores no Congresso Nacional, a Lei 11.718/2008 é apresentada como uma conquista do movimento sindical de trabalhadores, “que trouxe uma maior segurança a uma parcela dos assalariados rurais quanto à sua situação trabalhista e previdenciária” (CONTAG, 2009: 18).

A CNA, por um lado, defendeu a flexibilização das leis existentes e, por outro, ante ameaças de mudanças legislativas que beneficiassem os trabalhadores e limitassem os poderes patronais, defendia a manutenção da legislação trabalhista existente e a inconstitucionalidade de alterações propostas. Essa defesa terá lugar, por exemplo, no contexto do envio, em 14 de fevereiro de 2008, pelo Presidente da República, de solicitação de aprovação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que impede a demissão sem justificativa “relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço” (art. 4º).

Vale destacar que esta Convenção, conforme informa Silva (2008: 306), já havia sido ratificada pelo Brasil, em 4 de janeiro de 1995 (fora aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo 68, de 1992), e seu texto, publicado através do Decreto 1.855, de 10 de abril de 1996, mas foi unilateralmente denunciada pelo Presidente da República, por meio do Decreto 2.100, de 20 de dezembro de 1996.

A referida Convenção “restringiu a ampla flexibilidade para rescisão contratual presente no Direito brasileiro, principalmente após a introdução do regime do FGTS”, ao obrigar “os empregadores a justificar os motivos da dispensa, o que representava uma ruptura com o regime estabelecido das demissões imotivadas” (SILVA, 2008: 306). Conforme a autora:

Em plena década neoliberal temos a adoção de uma normativa indispensável ao exercício pleno da liberdade sindical, de natureza complexa, que envolve

²⁵² No 7o. Congresso da Contag, realizado em 1998, foram lançadas diretrizes que formaram o *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável*, com o lema: “Através de uma ampla e massiva reforma agrária e da valorização e fortalecimento da agricultura familiar”. O que já indica, dessa forma, que embora represente os interesses dos assalariados rurais, não é prioridade da entidade a luta que envolve salários e condições de trabalho nas relações de emprego. Entre as diretrizes, se menciona a necessidade de defesa do assalariado rural e, ao mesmo tempo, já se aponta a existência de debate entre os agricultores familiares sobre a necessidade temporária de contratação de mão-de-obra assalariada em determinados períodos por ano (*In: www.contag.org.br*. Acesso em: 01.08.2012). Para um exame dessas contradições que proporcionaram, em um determinado contexto, a emergência de sindicatos e de federação de representação exclusiva de trabalhadores assalariados rurais no estado de São Paulo após a Constituição de 1988, ver Alves (1991).

a criação de direitos substanciais a incidir sobre a materialidade das relações de trabalho, e também uma legislação de proteção e de sustento à atividade sindical. Afinal, questões como a estabilidade e a garantia de emprego são chaves na regulação laboral e se projetam também sobre as Relações Coletivas de Trabalho, porque ajudam a configurar uma arena de respeito ao exercício dos direitos de ação sindical dos trabalhadores (SILVA, 2008: 306).

Ela ainda esclarece que a Convenção 158 não prevê a adoção do “sistema de estabilidade no emprego”, mas estabelece

um regime de controle do poder máximo do empregador, atribuindo a necessidade de motivação para a dispensa e estabelecendo procedimentos de controle que asseguravam ao trabalhador seu retorno ao emprego caso o empregador não racionalizasse, nem procedimentalizasse o exercício de seu poder (SILVA, 2008: 307).

Entretanto,

o estabelecimento desta modalidade de proteção ao emprego em um contexto de reestruturação produtiva, desemprego em massa e privatizações de empresas estatais, provocando dispensas coletivas e hegemonia neoliberal, teve forte impacto nas relações de classe (SILVA, 2008: 307).

Diversas ações judiciais passaram a buscar a reintegração imediata de empregados dispensados sem nenhuma motivação e, do lado patronal, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.480-3) foi proposta por duas confederações sindicais: a Confederação Nacional dos Transportes (CNT) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Supremo Tribunal Federal (STF), sob a alegação de “incompatibilidade da Convenção com o inciso I do Art. 7º da Constituição e com o sistema de indenização previsto no ADCT, consistente na multa de 40% do FGTS devida em caso de dispensa imotivada” (SILVA, 2008: 307-308).

Antes da apreciação do pedido liminar desta ADI pelo STF, ocorreu a denúncia unilateral da Convenção 158 pelo Presidente da República, sem apreciação do Congresso Nacional ou consulta às organizações sindicais nacionais, como previa outra Convenção (a de no. 144) ratificada pelo Brasil. A referida denúncia pode ser considerada inconstitucional e “um dos mais importantes atos da reforma trabalhista promovida na década passada por constituir um instrumento de reforço da flexibilidade contratual externa presente no direito do Trabalho brasileiro”, pois “reforçou”, ao não disciplinar ou limitar, “o poder do empregador nas relações de trabalho” (SILVA, 2008: 308).

A tentativa de retomar a Convenção 158 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, atendendo reivindicação do movimento sindical efetuada na IV Marcha de Trabalhadores, ocorrida em dezembro de 2007, em Brasília (DIEESE, 2008) gerou reações patronais, dentre as quais da CNA que, através de advogada e assessora da Comissão de Relações de Trabalho e de Previdência Social, Luciana Cardoso de Carvalho²⁵³, argumentava:

A medida cria regras tão rígidas que inviabiliza a competitividade e não deixa de ser uma ingerência na demanda interna das empresas. A Comissão Nacional de Relações do Trabalho e Previdência da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil entende que a referida convenção faz ressurgir o velho instituto da estabilidade, derogado pela legislação que implantou o sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). (GLEBA, mar/abr. 2008: 12).

²⁵³ Na matéria intitulada “Convenção 158 da OIT estimula informalidade”.

Ela menciona ainda o disposto no artigo 10 da ADCT sobre indenização em casos de despedida arbitrária e sem justa causa e a regra atual de indenização no caso de demissão sem justa causa pelo empregador para concluir a incompatibilidade entre a Convenção 158, ao prever a estabilidade, e a Constituição de 1988, pois alega que os “critérios políticos e jurídicos” adotados pela Convenção seriam “diametralmente opostos aos consagrados na Carta da República” (GLEBA, mar/abr. 2008: 12).

Já vimos, entretanto, que essa é a interpretação adequada ao interesse patronal de refutar qualquer possibilidade de limitação ou regulação do seu poder de despedir arbitrariamente os seus empregados, mas que as regras estabelecidas pela Convenção não se confundem com a adoção da estabilidade, já que permitem as demissões, desde que sejam fundamentadas em razões referentes à conduta do empregado (motivos que estão previstos como justa causa na legislação brasileira) ou em razões de ordem econômica ou financeira que comprovadamente gerassem a necessidade das demissões. Além disso, a própria Constituição vedou a despedida arbitrária, mas remeteu a lei complementar jamais editada a sua regulamentação (art. 7º, I) e previu no ADCT o mecanismo de indenização enquanto não editada a legislação regulamentadora. A adição da Convenção 158 estabelece justamente essa regulamentação, conferindo eficácia plena ao dispositivo constitucional que proibiu a demissão imotivada.

Além de defender a inconstitucionalidade da Convenção 158, a assessoria jurídica da CNA também alega, na linha de defesa de que estaria se propondo a estabilidade no emprego a todos os trabalhadores, que a consequência da adoção da Convenção 158 provocaria uma tendência ao aumento da “informalidade”, com a substituição de “trabalhadores a prazos determinado ou até mesmo indeterminado” por “autônomos, pessoas jurídicas, diaristas ou qualquer outra forma de contratação que não venha gerar vínculo empregatício entre o prestador de serviço e o tomador do serviço” (GLEBA, mar/abr. 2008: 12).

Para reforçar seu argumento, a advogada também se vale de menção a uma pesquisa do Banco Mundial, citada em estudo do Ipea, que situaria “o Brasil entre os países que impõem maiores custos sobre as demissões e aquele de menor flexibilidade na contratação”, situação que seria agravada com a adoção da Convenção 158, “fazendo com que o empresariado nacional relute em abrir novos postos de trabalho em razão das dificuldades impostas para o ressarcimento desses contratos” (GLEBA, mar/abr. 2008: 12).

Em destaque, a CNA apresenta um quadro sintetizando os pontos que julga serem negativos da Convenção: a “criação de uma rotina burocrática e complexa”; o “aumento dos custos da demissão”; “indução da informalidade no mercado de trabalho” e “redução dos novos postos de trabalho”.

A previsão da estabilidade foi um grande fantasma que assombrou as classes patronais durante a Assembleia Nacional Constituinte, embora, ao final, elas tenham sido parcialmente vitoriosas ao lograrem remeter à lei a regulamentação das restrições à demissão imotivada. Não há nenhum tipo de inconstitucionalidade na adoção da referida Convenção da OIT, pois a Constituição, além de vedar a demissão imotivada, não negou a possibilidade de uma legislação que previsse a estabilidade (embora esta não seja prevista expressamente na Constituição de 1988, como desejavam os representantes da classe trabalhadora).

A CNA se apropria e fomenta pesquisas que possam subsidiar as teses defendidas em prol do setor patronal. Também se utiliza de dados oficiais, produzidos por órgãos do governo federal, como o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), responsável pela coordenação do registro permanente das admissões e dispensas de empregados, instituído pela Lei nº 4.923, de

23 de dezembro de 1965²⁵⁴. Esse registro e a produção de estatísticas são efetuados através do envio, pelos empregadores, do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), dentro de prazo legal, onde devem constar informações sobre as admissões e demissões de empregados referentes ao mês anterior, sob pena de multa. Com base nesses dados, a chefia do Departamento Econômico da CNA destacou o aumento de empregos formais no campo em 2003, o que atribuiu à “safra recorde de grãos e o crescimento da renda do setor agropecuário” (GLEBA, jul-ago/2003: 9).

Há também o uso da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dos dados apresentados, se destaca que um expressivo número de pessoas que no campo declararam “não ter qualquer rendimento” ou se dedicarem “à produção para o próprio consumo”, o que é usado discursivamente como “alerta para a necessidade de, antes de promover novos assentamentos rurais, serem desenvolvidas e implementadas políticas públicas voltadas para o grande contingente de pessoas que moram no campo em condição de miserabilidade” (GLEBA, jul-ago/2003: 9).

Portanto, embora ao explicitar dados, o assessor revele a miséria ou ausência de renda de grande parte da população no campo, não considera, por exemplo, que parte possa ser em decorrência do uso de mão-de-obra em condições análogas a escravo²⁵⁵.

Além disso, opõe a política de superação da miséria no campo à política de assentamentos rurais, como se fossem excludentes e uma tivesse primazia sobre a outra. A fala indica ainda a posição patronal que não desconsidera a produção para o próprio consumo como potencialmente relevante em termos de superação de situação de miséria ou pobreza.

Após fechar o ano, o mesmo assessor técnico, engenheiro agrônomo, expunha dados do Caged sobre o aumento de empregos em 2003 no setor agropecuário, que, junto com a indústria da produção de alimentos e bebidas, “apresentaram os maiores índices de crescimento do emprego formal”, o que atribuiu “ao crescimento da produção e da produtividade agropecuárias, ajudadas pelo clima, pesquisa e o espírito empreendedor do agricultor comercial brasileiro” (GLEBA, jan/fev. 2004: 3).

Os dados sobre o saldo de admissões entre determinados períodos (como junho a outubro) e número de criação de emprego nos últimos dois anos, para o assessor da CNA, embora episódicos, são úteis para contrariar “alguns postulados que atribuem ao setor rural a função de fornecimento de mão-de-obra aos setores urbanos” (GLEBA, jan/fev. 2004: 3). O assessor apresentou ainda dados para afirmar que a região Nordeste foi a segunda e a Sudeste a primeira em saldo de novos empregos e atribuiu a expansão de empregos no Nordeste “principalmente ao crescimento da fruticultura na Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte e ao aumento da produção da cana-de-açúcar” e na região Norte ao “vertiginoso crescimento dos índices de formalização do emprego rural”, sendo os três principais responsáveis os

²⁵⁴ A partir de novembro de 2001, através da edição da Portaria MTE 561, foi possibilitada e entrega por meio eletrônico (internet e disquete) do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Essa Portaria foi revogada pela Portaria MTE 235, que passou a regular a entrega, sem alterações substantivas.

²⁵⁵ O que caracteriza o uso de trabalho escravo contemporâneo é objeto de disputas entre o patronato rural e as entidades que atuam no sentido da erradicação do trabalho escravo e degradante, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Veremos mais detidamente no próximo tópico, mas a disputa provocou uma alteração no Código Penal de 1940, que previu o crime de submeter alguém a condições análogas a de escravo, sem claramente definir que tipo de situação poderia caracterizar essa condição, deixando margem interpretativa e foi alterado em 2003, conforme proposta de entidades reunidas no Fórum sobre Conflitos no Campo. De acordo com a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT): “Toda a forma de trabalho escravo é trabalho degradante, mas a recíproca nem sempre é verdadeira. O que diferencia um conceito do outro, é a liberdade” (Cf. http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/brasil/projetos/documento.php. Acesso em 01.08.2012). Duas Convenções da OIT prevêm a proibição do “trabalho forçado ou obrigatório”, a Convenção no. 29, aprovada em julho de 1930, que definiu a expressão como “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente” e a Convenção 105, aprovada em 1957 pela OIT, chamada de Convenção relativa a Abolição do Trabalho Forçado.

Estados do Pará, do Tocantins e de Rondônia (GLEBA, jan/fev. 2004: 3).

A formalização do emprego no campo, entretanto, também pode ter sido fomentada pela intensificação, em especial na região Norte, das ações fiscalizatórias do Ministério do Trabalho e Emprego, com grande número de resgate de trabalhadores em situação análoga à de escravo e a uma série de políticas que, conforme veremos no próximo tópico, produziram constrangimentos econômicos aos empregadores flagrados pelo uso desse tipo de mão-de-obra.

Na tentativa de identificar avanços no cumprimento da legislação trabalhista pelo setor patronal no campo, a CNA, através de sua assessoria técnica, também expôs os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 sobre redução dos índices de trabalho infantil (de crianças de 5 a 15 anos) entre 1992 e 2001, que situariam o Brasil “na vanguarda do combate à utilização da mão-de-obra infantil”, embora lembre que “a base de dados não inclui informações da área rural da região Norte, a exceção do Estado de Tocantins” (GLEBA, mai/jun. 2006: 9). Também ressaltou que “o trabalho doméstico do próprio domicílio não está incluído nas ocupações das crianças, o que pode subestimar os resultados encontrados, principalmente no caso das meninas” (GLEBA, mai/jun. 2006: 9).

Ao enfatizar dados referentes à área agrícola, em que “87% dos meninos e 95% das meninas não recebem remuneração pela atividade exercida na própria unidade domiciliar e na produção para o consumo da família”, argumenta haver íntima ligação do trabalho infantil na área rural brasileira com “a chamada agricultura familiar” (GLEBA, mai/jun. 2006: 9). O percentual maior de crianças trabalhando no Nordeste do que na região Sul, por outro lado, é explicada também pela “agricultura familiar, no sul do Brasil, e à grande pobreza presente na região Nordeste, que obriga as crianças a trabalhar para ajudar na sobrevivência da família” (GLEBA, mai/jun. 2006: 10). E, em seguida, alega que os dados demonstrariam uma concentração do “uso da mão-de-obra infantil no campo [...] no trabalho exercido com a própria família, na chamada agricultura familiar, e não na agricultura comercial”, o que revelaria “a importância de um trabalho mais efetivo de conscientização dos pais trabalhadores rurais, sobre os riscos e prejuízos do trabalho precoce na agricultura” (GLEBA, mai/jun. 2006: 10).

Dessa forma, a assessoria da CNA desloca o problema do trabalho infantil no campo da esfera de responsabilidade dos empregadores rurais, relegando-o aos pais das crianças e adolescentes explorados no campo.

Embora a relação entre pobreza e o trabalho infantil não seja ignorada, a solução apontada pela CNA não passa pela garantia de renda aos agricultores familiares, mas é exclusivamente atribuída a uma questão de mera “conscientização” dos próprios trabalhadores rurais que usariam a mão-de-obra de seus filhos.

Em razão da inclusão na categoria de trabalho infantil daquele exercido na agricultura familiar, a Contag questiona a insuficiência dos dados da Pnad para a análise do problema em relação ao ramo agrícola, pois considera que

quando se analisa as atividades de crianças e adolescentes exercidas na agricultura é imprescindível que se faça a distinção entre as atividades da agricultura familiar e as atividades do trabalho assalariado, pois são realidades diferenciadas. *Enquanto na agricultura familiar a participação das crianças e adolescentes é tida como necessária para o aprendizado deles, no trabalho assalariado essa participação ganha outro significado, pois a participação da criança e do adolescente deixa de ter o sentido da aprendizagem, do trabalho educativo e realmente passa a ser exploração da mão-de-obra infanto-juvenil*, o que traz conseqüências diversas para o desenvolvimento físico, mental e social das crianças e adolescentes e, à longo prazo, ameaça diretamente a sucessão familiar, uma vez que estimula o êxodo dos jovens para as cidades em busca de melhores oportunidades de

desenvolvimento pessoal e profissional (Contag, s/d [on line]; grifos no original).

Mas a CNA, ao localizar na agricultura familiar o uso de mão-de-obra infantil, deixa margem à compreensão do próprio modelo de pequena agricultura como problemático e a solução pode apontar para sua substituição pela agricultura empresarial.

4.3. As políticas de combate ao trabalho forçado e/ou escravo no Brasil e a reação discursiva da CNA

Veremos, inicialmente, o contexto no qual foram elaboradas normas e políticas de combate ao trabalho escravo no Brasil e, na sequência, a reação da CNA a essas normas.

4.3.1. O contexto de elaboração normativa para o combate ao trabalho “escravo e degradante” no Brasil

Vimos que a década de 1990 se caracteriza pelo início da implementação de medidas flexibilizadoras (ou seja, redutoras) dos direitos trabalhistas. A bibliografia sobre o tema, entretanto, costuma enfatizar as transformações das relações de trabalho que ocorrem no âmbito empresarial urbano, com demissões em massa em setores onde, em alguma medida, direitos foram garantidos ao longo de processos de disputa por melhores condições de salário e trabalho. Esse processo de demissões em massa atingiu também os trabalhadores rurais dos setores agroindustriais consolidados e provocou o enfraquecimento de seus sindicatos que, em alguns casos, parecem ter direcionado seu foco de ação para a luta pela reforma agrária.

Não constitui nosso objeto o exame do impacto dessas medidas neoliberais sobre as relações de trabalho no campo em geral, mas apenas observamos que historicamente já se percebe a diferenciação que permitiu prolongar a ausência de normas protetoras dos trabalhadores rurais, sempre sob o argumento da especificidade das relações de trabalho no campo. Apenas com a Constituição de 1988 são equiparados totalmente os trabalhadores rurais aos urbanos em direitos.

São diversas as formas e relações de trabalho no campo conforme o setor produtivo, o nível de tecnologia empregada e integração com a agroindústria, as conjunturas políticas e o histórico de lutas regionais. Enquanto emergia o trabalho assalariado rural sazonal nos canaviais de São Paulo, a fronteira agrícola do país era expandida com incentivos da ditadura militar no Brasil, em especial em direção à Amazônia brasileira. Conforme Cerqueira e Figueira (2008: 21):

A partir do final da década de 1960, houve o acirramento dos casos de escravidão por dívida em projetos agropecuários instalados na Amazônia brasileira. Este aumento ocorreu ao mesmo tempo em que o Governo, por intermédio da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), implantava um conjunto de medidas econômicas e fiscais para o ‘desenvolvimento’ da região. Sem fiscalização rigorosa do Estado, distante do controle da sociedade civil e com a imprensa sob censura, a maioria das empresas financiadas ou com incentivos do Governo incorreu no crime. A regra era obter o trabalho, por coerção psicológica e/ou física, de pessoas aliciadas em diversas partes do País e levadas para a região Norte.

Embora em proporções e níveis diferenciados, os trabalhadores rurais parecem não ter chegado a adquirir de fato inúmeros direitos trabalhistas que figuraram para os trabalhadores urbanos, o que também se explica pela extrema miséria de grande parcela da população rural, alijada da posse da terra, que é levada a se submeter a contratos ilegais e, inclusive, a situações que se caracterizaram como escravidão moderna ou contemporânea, definida, em

síntese, pela limitação da liberdade do trabalhador rural por meio de mecanismos como dívidas relacionadas à alimentação e ao transporte necessário para deslocá-los de seu lugar de origem.

Apesar das políticas mais amplas de flexibilização da legislação laboral, que atingiram especialmente os setores urbanos com algum nível de direitos trabalhistas garantidos, os governos, na década de 1990, começaram a adotar normas e políticas no sentido de coibir a prática de trabalho em condições análogas à de escravo ou trabalho forçado. Isso ocorreu, em especial, a partir de pressões alimentadas por setores progressistas da Igreja Católica, ligados à Comissão Pastoral da Terra, que, desde a década de 1970, começaram a denunciar a existência de trabalho escravo na região amazônica. Mas, de acordo com Esterci e Figueira (2008: 332),

Somente no início dos anos 1990, favorecidas pela recuperação de espaços democráticos, mesmo que imperfeitos, e pela retomada da mobilização antiescravista na esfera internacional, multiplicaram-se as articulações e as denúncias contra as práticas escravistas no País.

Essas normas tiveram início ainda no governo do presidente Fernando Collor de Mello, em um contexto em que ganharam projeção as denúncias sobre a existência de trabalho escravo realizadas especialmente pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) em fóruns da sociedade civil e em instâncias internacionais, como na Comissão de Direitos Humanos da ONU, na OIT e na OEA (MORAES, 2007: *on line*).

O primeiro plano de combate ao trabalho forçado foi proposto através de um Decreto, de 03 de setembro de 1992, que instituiu o “Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores – PERFOR”, no âmbito do então Ministério do Trabalho e da Administração.

Entre os objetivos destacados do programa estava a erradicação em território nacional de qualquer tipo de trabalho que pudesse “ser considerado trabalho forçado, como tal entendido aquele em que o trabalhador seja constrangido a realizá-lo mediante violência ou grave ameaça, ou em que seja reduzido à condição análoga à de escravo” (art. 2º, I); bem como do “aliciamento de trabalhador, com o fim de levá-lo de uma para outra localidade do território nacional” (art. 2º, II).

Esse Decreto foi revogado pelo Decreto 1.538, de 27 de junho de 1995, editado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (Gertraf) “com a finalidade de coordenar e implementar as providências necessárias à repressão ao trabalho forçado” (art. 1º), a quem coube a coordenação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel para combater o trabalho forçado, criado em 14 de junho de 1995, através da Portaria nº 550²⁵⁶. De acordo com Esterci e Figueira (2008: 340), esse Decreto criou um “programa de ação mais sistêmica” do que o Perfor.

No governo Lula, o termo “trabalho forçado” passa a ser substituído por “trabalho escravo” nos documentos oficiais (ESTERCI e FIGUEIRA, 2008). O Decreto que criara o Gertraf foi revogado pelo Decreto (s/n) de 31 de julho de 2003, que criou outra estrutura em seu lugar: a “Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE, vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República” (art. 1º)²⁵⁷, a qual compete, entre outras questões, o acompanhamento do “cumprimento das ações

²⁵⁶ Na época sob a égide regulamentar do Decreto 55.841, de 15 de março de 1965, que previa a estrutura e regulamentação da atividade de fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista pelos agentes do Ministério do Trabalho. Este Decreto foi revogado em 27 de dezembro de 2002, pelo Decreto 4.552, que aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho.

²⁵⁷ Parece, dessa forma, haver uma transferência do tema do âmbito do Ministério do Trabalho para a esfera da proteção aos direitos humanos, o que pode indicar uma transferência da concepção do trabalho escravo como uma afronta à organização do trabalho para uma violação de direitos humanos.

constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias” (art. 2º, I).

O referido Plano Nacional fora constituído a partir de uma Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, criada através da Resolução no. 05, de 28 de janeiro de 2002, isto é, no último ano do segundo governo FHC. Essa Comissão foi composta por representantes de diversos órgãos governamentais e de alguns membros da sociedade civil, dentre os quais representantes da CPT, da Contag e da CNA. Entre as propostas aprovadas neste Plano, publicado já sob o governo Lula, lê-se:

6 - Incluir os crimes de sujeição de alguém à condição análoga à de escravo e de aliciamento na Lei dos Crimes Hediondos, alterar as respectivas penas e alterar a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, por meio de Projeto de Lei ou Medida Provisória [...]

7 - Aprovar a PEC 438/2001, de autoria do Senador Ademir Andrade, com a redação da PEC 232/1995, de autoria do Deputado Paulo Rocha, apensada à primeira, que altera o art. 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

8 - Aprovar o Projeto de Lei nº 2.022/1996, de autoria do Deputado Eduardo Jorge, que dispõe sobre as “vedações à formalização de contratos com órgãos e entidades da administração pública e à participação em licitações por eles promovidas às empresas que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo na produção de bens e serviços”.

9 - Inserir cláusulas contratuais impeditivas para obtenção e manutenção de crédito rural e de incentivos fiscais nos contratos das agências de financiamento, quando comprovada a existência de trabalho escravo ou degradante (BRASIL, 2003).

A elaboração de um projeto de lei com o objetivo de definir de forma clara o trabalho escravo e de prever os procedimentos e sanções mais severas referentes à sua ocorrência teve início a partir de um grupo de trabalho²⁵⁸, criado em 1993, como desdobramento de um seminário realizado pela Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados. Neste seminário, também foi “apresentado requerimento para instalação de uma CPI para investigar o trabalho escravo, mas que não chegou a ser instalada”; mas, a partir daí, surgiu “o primeiro projeto de lei dispendo sobre a expropriação de imóveis rurais onde se constatasse a prática de trabalho escravo; projeto de lei nº 3734/93 de autoria do Deputado Carlos Kaiat” (MORAES, 2007: *on line*).

Entretanto, a previsão legal do confisco de imóveis rurais em que se constatasse o emprego de mão-de-obra escrava já havia sido incluída no Projeto de Lei 11/1991 (na Câmara dos Deputados) que originou a Lei 8629 de 1993 (Lei Agrária), no artigo § 6º, do art. 9º, mas fora objeto de veto presidencial²⁵⁹ por sua inconstitucionalidade. A única hipótese de expropriação sem o pagamento de indenização ressalvada pela Constituição de 1988 foi sobre imóveis usados para o cultivo ilegal de plantas consideradas psicotrópicas (art. 243, CF/1988).

A partir da articulação de setores da sociedade civil, impulsionada pela CPT, foram apresentadas no Congresso Nacional propostas de Emenda Constitucional (PECs) que

²⁵⁸ O referido GT contava “com a participação da Contag, da CPT, da Procuradoria Geral da República” entre outros (MORAES, 2007: *on line*).

²⁵⁹ Cf. Mensagem de veto 98 ao Senado Federal. Na mensagem, justifica-se ainda a possibilidade de desapropriação de imóvel rural onde fosse encontrado o uso de trabalho escravo, mediante prévia e justa indenização, nos termos da Lei Agrária e da Constituição de 1988, pelo descumprimento da função social da propriedade.

determinavam a inclusão dos imóveis em que se constatasse a prática de trabalho escravo na hipótese de expropriação sem pagamento de indenização ao proprietário. Foram apresentadas duas PECs, uma em 1995, pelo deputado Paulo Rocha (PEC 232) e outra em 2001, pelo senador Ademir Andrade, sob o no. 438²⁶⁰.

A campanha capitaneada por setores da Igreja pressionara o Governo para também criar constrangimentos econômicos àqueles que fossem flagrados pelos auditores fiscais pelo uso de mão-de-obra em condições análogas à de escravo. Nesse sentido, obteve êxito com a criação de um “Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo”, através da Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004, do Ministério do Trabalho²⁶¹, para o fim de subsidiar ações de outros órgãos governamentais, em especial, objetivando impedir aos autuados o acesso ao financiamento e crédito por bancos oficiais públicos²⁶². Esse cadastro, que ficou conhecido como lista suja, foi objeto de contundente reação da CNA, que chegou a propor uma ação direta de inconstitucionalidade contra o ato do Ministro do Trabalho que o instituíra, conforme veremos em detalhes adiante.

4.3.2. As reações discursivas da CNA

Diversas iniciativas empresariais, visando descolar sua imagem da exploração de trabalho escravo no Brasil, passaram e se comprometer com a erradicação do trabalho escravo através da assinatura de documentos. Nesse sentido,

em agosto de 2004 as 12 maiores empresas siderúrgicas do País assinaram o compromisso de erradicação do trabalho escravo na cadeia produtiva do carvão vegetal; e, em maio de 2005, as principais redes atacadistas, algumas grandes indústrias do Brasil e a própria Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), assinaram o Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo²⁶³, comprometendo-se formalmente a romper com fornecedores envolvidos nessa prática (PLASSAT, 2008: 78).

²⁶⁰ Esta Emenda Constitucional está em tramitação e em 22.05.2012 foi aprovada no segundo turno de votação da Câmara dos Deputados, com alteração para permitir definições na lei ordinária que dificultem o enquadramento de empregadores na prática de trabalho escravo. A modificação do texto introduzida na Câmara, para fazer depender de lei a expropriação de imóveis precisará a partir de então passar por votação no Senado Federal para, caso aprovada, ser encaminhada à sanção presidencial.

²⁶¹ A Portaria 540/2004 revogou a Portaria nº 1.234, de 17 de novembro de 2003 e, por sua vez, foi revogada pela Portaria Interministerial no. 2, de 12 de maio de 2011, que passou a enunciar as regras do Cadastro de Empregadores, embora sem alterações substantivas em relação à Portaria anterior; exceção à inserção da competência da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para “acompanhar, por intermédio da CONATRAE, os procedimentos para a inclusão e exclusão de nomes do cadastro de empregadores, bem como fornecer informações à Advocacia-Geral da União nas ações referentes ao cadastro” (Cf. art. 3o., § 2o). Isto se justifica em razão da necessidade da União, representada pela AGU, buscar cassar as liminares concedidas pela Justiça Federal e Trabalhista a empregadores para terem seus nomes excluídos do cadastro e, assim, poderem requerer empréstimos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (VILELLA, 2008: 153).

²⁶² Nesse sentido, cf. matéria intitulada *Cadastro de Empregadores afronta a Constituição*, assinada por Clóvis Veloso de Queiroz Neto, advogado e assessor técnico da Comissão Nacional de Relações de Trabalho e Previdência Social da CNA (In: GLEBA, jan./fev. 2006: 8). Além da decisão do Ministério da Integração Nacional (MI), conforme Portaria 1.150, de 18 de julho de 2003, de impedir o acesso das pessoas físicas e jurídicas relacionadas no cadastro aos Fundos Constitucionais de Financiamento concedidos pelo Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil, “a Febraban, por sugestão do MTE, assumiu o compromisso, com a assinatura pelo presidente da entidade de uma declaração de intenções em dezembro de 2005, de orientar suas associadas no sentido de que adotem restrições cadastrais a empreendimentos em que a utilização do trabalho escravo venha a ser constatada” (VILELLA, 2008: 145).

²⁶³ Pacto lançado pelo setor empresarial organizado pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e pela OIT, em 19 de maio de 2005, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), sob a chancela do presidente da República, que “prevê, entre outros dispositivos, restrições comerciais e financeiras às pessoas físicas e jurídicas que fizerem uso de condições de trabalho caracterizadas como escravidão; regularização das relações trabalhistas; apoio a ações de informação aos trabalhadores mais vulneráveis ao

Entre as respostas empresariais às pressões sociais, Esterci e Figueira (2008: 342) inserem a elaboração, pela CNA, de sete livros de orientação aos empresários rurais. Entretanto, como vimos, a CNA combate o Cadastro dos Empregadores autuados por uso de trabalho escravo e busca a declaração da inconstitucionalidade do ato que o instituiu. O motivo da preocupação da CNA em relação ao referido cadastro é explicitado em artigo de autoria do advogado Cloves Veloso de Queiroz Neto, assessor técnico da entidade patronal, que identifica no período uma tendência mercadológica de se exigir certificados sociais para exportação de produtos agropecuários (GLEBA, ago. 2005: 11).

Ele expõe também tanto a existência da PEC que, se aprovada, permitiria o confisco, quanto o que chama de uma “tendência legal/doutrinária”: a possibilidade de desapropriação pelo não cumprimento da função social da propriedade rural em que fosse encontrado trabalho degradante ou análogo ao de escravo, “pelo desrespeito às disposições que regulam as relações de trabalho (art. 186, III, da CF)”, corroborada por um caso “paradigma” ocorrido “na cidade de Marabá, no Pará, onde a propriedade foi sancionada por um decreto desapropriatório pelo não cumprimento da função social pelo desrespeito à legislação trabalhista” (GLEBA, ago. 2005: 11).

O assessor da CNA, provavelmente se refere aos fundamentos de descumprimento da função social trabalhista da propriedade rural presentes no Decreto de desapropriação para fins de reforma agrária, assinado em 19 de outubro de 2004 pelo presidente Lula, sobre a Fazenda Castanhal e Cabaceiras, onde houve o registro de reincidências em relação à ocorrência de trabalho escravo e degradante pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) do Ministério do Trabalho (KAIPPER, 2008: 164), além de danos ambientais²⁶⁴.

A CNA buscou, no início de 2001, evitar a fiscalização realizada pelos auditores do trabalho no campo e a aplicação de sanções administrativas aos empregadores rurais, alegando a necessidade de prestar primeiro orientações aos empregadores rurais. Nesse sentido, se inspirou em uma parceria da FAERJ com a DRT que criou “a mesa de entendimento” para, de acordo com a assessoria técnica da CNA, antes de autuar, informar o produtor rural sobre seus direitos e deveres, além de garantir a presença do Sindicato Rural para a defesa do produtor, de forma a reduzir “os eventuais traumas causados pela ação de fiscalização convencional” (GLEBA, mar. 2001: 5). Esse entendimento teria contribuído para a mudança de postura do fiscal do trabalho que substituiria “a fiscalização direta e dura pela ação preventiva e esclarecedora a respeito das exigências impostas pela legislação trabalhista”, possibilitando ao produtor rural “adequar-se às normas vigentes” (GLEBA, mar. 2001: 5).

Note-se a defesa da substituição da fiscalização por medidas informativas e prazos (que sempre se buscará prorrogar) para a adequação dos empregadores (como se as violações às normas decorressem exclusivamente de um desconhecimento). Isto não ocorreu apenas em relação ao âmbito trabalhista, mas já vimos que também em matérias de cunho ambiental, em especial no tocante à fiscalização sobre a averbação da reserva legal e a aplicação de multas administrativas ambientais aos proprietários rurais.

A CNA buscava expandir o modelo de negociação com a DRT, considerado exitoso (o que se confirmaria por dados relativos ao crescimento do nível de empregos formais no campo²⁶⁵), através da assinatura de um convênio de cooperação técnica com o Ministério do

aliciamento; treinamento e aperfeiçoamento profissional de trabalhadores libertados; monitoramento e avaliação de medidas postas em prática” e reúne mais de 80 signatários (VILELLA, 2008: 148).

²⁶⁴ Para maiores detalhes sobre essa desapropriação, conferir Quintans (2011).

²⁶⁵ Outra considerada vantagem era permitir “aos produtores rurais observarem mais atentamente a atuação de sua representação sindical, acompanhando todo o trabalho realizado especialmente pelo sindicato da localidade”,

Trabalho e Emprego, com o objetivo de proporcionar “ao produtor a oportunidade de regularizar-se antes da realização de uma fiscalização direta na propriedade do fiscalizado”, o que “evitaria a aplicação de multas, que costumam encarecer os encargos sociais, no caso de haver débitos nesta área” (GLEBA, mar. 2001: 5).

Mas o entendimento parece não ter dado os resultados esperados, pois uma série de artigos do advogado e chefe do Departamento Jurídico da CNA, Clóvis Veloso, passaria a refutar a situação do trabalho escravo e degradante “esboçada na mídia” e a lançar suspeitas em relação à credibilidade das fiscalizações promovidas pelos auditores do Ministério do Trabalho.

A principal alegação da assessoria da CNA era a inadequação de aplicar qualquer outra norma que não fosse dirigida especificamente aos empregadores rurais. Para a CNA só eram aplicáveis ao trabalho rural a Lei 5.889/1973²⁶⁶; o Decreto 73.626/1974, que a regulamentou, e a Portaria 3.607, de 12 de abril de 1988²⁶⁷, do Ministro do Trabalho e Emprego que aprovou cinco Normas Regulamentadoras Rurais (NRR) relativas à segurança e higiene do trabalhador rural e determinou a aplicação de outras três Normas Regulamentadoras (NR nos. 07, 15 e 16) preexistentes (GLEBA, out. 2002: 8; jan/fev. 2004: 10).

A aplicação de quaisquer outras normas, que a CNA considerava “inerentes apenas ao setor urbano”, era exposta como extrapolação dos “limites legais” que traria mais intranquilidade para o produtor rural, já penalizado por “ser o único setor da economia que, na impossibilidade de não atender ao grau de utilização da terra definido em lei, estará sujeito à desapropriação para fins de reforma agrária” (GLEBA, out. 2002: 8). Ressalvava-se a posição da CNA “contrária à exploração desumana do trabalhador, urbano ou rural”, mas o questionamento da ação fiscal do Ministério do Trabalho era posto como

defesa do estado democrático de direito, onde se reconhece o direito de propriedade e o princípio da ampla defesa, fundamentado na comprovação de culpa apenas depois de transitado e julgado por órgão competente. Também não aceita a banalização da tipificação penal relativa à prática de trabalho forçado e degradante, que trata com represálias extremas conflitos normais das relações de trabalho (GLEBA, out. 2002: 8).

De forma que produz um discurso que vincula o Estado Democrático de Direito ao direito de propriedade e ao princípio da ampla defesa dos proprietários, deixando-se entender que a aplicação de normas urbanas pelo Ministério do Trabalho contrariava a própria noção do Estado Democrático de Direito e, ainda, tratava “conflitos normais das relações de trabalho” com “represálias extremas” configuradas na tipificação penal de trabalho forçado e degradante.

o que foi aduzido como “uma boa oportunidade para que se percebam as vantagens de terem o acompanhamento das entidades que legitimamente o defendem” (GLEBA, mar. 2001: 5).

²⁶⁶ Esta lei, entretanto, estabelece em seu artigo 1º: As relações de trabalho rural serão reguladas por esta Lei e, no que com ela não colidirem, pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo [Decreto-lei nº 5.452, de 01/05/1943](#).

²⁶⁷ A Portaria GM 3.067/1988 foi revogada pela Portaria GM 191, de 15 de abril de 2008, em virtude da edição, em 03 de março de 2005, de uma Portaria (no. 86) pelo Ministro do Trabalho e Emprego, que estabelecia uma única Norma Regulamentadora “de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura”: a NR 31. Esta considerava “a proposta de regulamentação apresentada pelo Grupo de Trabalho Tripartite Rural” e consolidava normas anteriormente esparsas. Na época a frente da Comissão de Relações de Trabalho e Previdência da CNA, Rodolfo Tavares, em entrevista concedida à autora, afirmou se orgulhar de ter trabalhado para a edição dessa norma, que reuniu normas antes esparsas que traziam insegurança ao empregador.

A defesa de que haveria, por parte dos fiscais do cumprimento da legislação trabalhista, uma imposição “equivocada” de outras normas incluía um discurso de estariam, em desconformidade com as normas específicas para o campo, aplicando “princípios basilares do Direito vinculados a ideologias filosóficas aos casos omissos na legislação vigente”, pois grande parte dos autos de infração (e multas administrativas) aplicados pelos auditores fiscais do Ministério do Trabalho em empregadores rurais, teriam se baseado em “interpretação literal e seca do instituto da ‘analogia’” previsto no artigo 8º da CLT (GLEBA, jan/fev. 2004: 10).

O citado artigo determina que as autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, “na falta de disposições legais ou contratuais”, decidam,

conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público (art. 8º, CLT).

Em todos os casos, portanto, o dispositivo legal determina que deve prevalecer o interesse público sobre os interesses de classe ou particulares para decidir os casos concretos de forma a suprir lacunas da legislação trabalhista: no caso, coibir práticas de trabalho degradante ou escravo no campo brasileiro. Mas o advogado da CNA argumenta que os fiscais desconsideravam “outros princípios fundamentais”, tais “como ‘usos e costumes’ locais, ‘equidade’ e da ‘razoabilidade’ na aplicação da norma” (GLEBA, jan/fev. de 2004: 10).

Defende ainda que seria inadmissível o uso da analogia para aplicação da multa administrativa, pois o órgão governamental teria que “observar outro princípio básico do direito penal, que é a não existência de delitos senão aqueles definidos em lei” e, portanto, considera inexistentes as infrações que não sejam “objeto de uma previsão expressa na lei” (GLEBA, jan/fev. 2004: 10). As lacunas, se existentes, não deveriam, de acordo com a argumentação do advogado da CNA, “ser preenchidas com interpretações literais e secas do ordenamento urbano”, o que configuraria a possibilidade “de anulações sumárias por parte do órgão governamental e, na falta dessa sensibilidade jurídica, deve o produtor lesado recorrer à justiça federal para preservar seus direitos” (GLEBA, jan/fev. 2004: 10).

Percebemos que o advogado, em sua estratégia argumentativa de afastar a validade das sanções administrativas aplicadas pelos auditores fiscais do trabalho, por um lado, critica uma interpretação da legislação que permite o uso de normas não dirigidas especificamente ao empregador rural, mas que favorecem a proteção do trabalhador rural, ou seja, o uso de analogia com outras normas. Por outro lado, se apropria de um princípio do Direito Penal, uma área do Direito que não permite interpretações por analogia ou por usos e costumes, mas apenas interpretações restritas da norma, para defender a ilegalidade da ação dos fiscais (GLEBA, jan/fev. 2004: 10). Dessa forma, produz uma disputa pela interpretação da lei, de forma que permita a classificação da conduta dos agentes governamentais competentes pela aplicação de autos de infração e multas relacionadas ao descumprimento de normas trabalhistas como ilegais (por extrapolar os limites da lei ou interpretá-la de forma equivocada), chegando a orientar a busca de proprietários lesados pelo Poder Judiciário, nos casos em que aplicassem normas que não estivessem adstritas à regulamentação específica do trabalho rural.

Para refutar a ação fiscal que contraria o interesse de grandes proprietários de terra sem ferir a tese a mitologia da lei estatal como padrão universal, a CNA desloca a disputa para o âmbito da atribuição de sentido à lei, com a defesa de um único modo possível de interpretar corretamente a norma para não extrapolar os limites que lhe seriam intrínsecos.

Qualquer outra forma que se diferencie de uma interpretação da lei de forma a restringir as garantias legais aos trabalhadores rurais ao mínimo possível (inclusive com base em usos e costumes locais que reforçam uma apropriação por vezes violenta e degradante do trabalho) é apreendida como ideológica. Dessa forma, é a ideologia da neutralidade da lei (por vezes desviada de maneira “ideológica” de seus propósitos de legitimação do poder patronal) que resta reforçada no argumento da assessoria da CNA.

O dirigente da Comissão Nacional de Relações de Trabalho e Previdência Social da CNA também refuta a legalidade da ação fiscalizatória dos auditores do trabalho sobre os empregadores rurais, alegando que o artigo 7º da CLT exclui a aplicação dela aos trabalhadores rurais, salvo expressamente determinado em contrário em cada caso, mas informa que a CNA investiu em um “programa de formação de técnicos e especialistas em saúde e segurança do trabalho”, que, de acordo com o dirigente, envolveria “4,6 mil treinados-multiplicadores, com o objetivo de dotar cada Sindicato Rural de recursos humanos capazes de garantir o cumprimento correto da legislação do trabalho e a prevenção de acidentes” (GLEBA, jul. 2004: 12).

Entretanto, a CNA não defendia a aplicação integral da Lei 5.889/1973, que regulamentara as relações de trabalho rural, já que, através do advogado que assessorava a Comissão de Relações de Trabalho e Previdência, refutava a recepção constitucional do artigo 14 da referida lei, que estabelece uma indenização no término do contrato por safra, alegando que com a extensão do FGTS aos trabalhadores rurais pela Constituição de 1988, não seria mais necessário o pagamento da indenização legal.

A reação da CNA ocorreu no momento em que o Ministério do Trabalho e Emprego resolveu determinar aos auditores fiscais do trabalho que verificassem o pagamento da indenização prevista na lei específica, além do pagamento do FGTS, através do Precedente Administrativo nº 65 (GLEBA, set. 2005: 11). Precedentes administrativos são entendimentos consolidados pela administração pública que devem guiar a atuação de seus agentes. O Precedente Administrativo 65, aprovado pelo Ato Declaratório ST nº 9, de 25 de maio de 2005, dirimiu qualquer dúvida quanto à recepção constitucional do dispositivo legal que prevê a indenização por safra, que deve ser paga ao trabalhador sazonal, além do FGTS.

A CNA, contrária ao entendimento, requereu formalmente à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) a suspensão do Precedente Administrativo 65, de acordo com sua assessoria, com base em parecer fundamentado em doutrinadores do direito do trabalho e em decisões precedentes de Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) contrários ao entendimento do MTE, mas obteve resposta negativa, pois este se fundamentava em decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST), em 31 de outubro de 2001, que entendia serem compatíveis o pagamento de indenização do artigo 14 da Lei no. 5.889/73 e o pagamento do FGTS (GLEBA, set. 2005: 11). Em réplica, a CNA ainda questiona esse posicionamento e contra argumenta com o julgamento do processo RR 1.518/2001-069-09-40,6, de 13 de abril daquele ano,

cuja relatora, Ministra Maria Cristina Irioyen Peduzzi, entendeu que a indenização, nos termos do artigo 14, foi substituída pelo pagamento do FGTS. No seu entendimento, o produtor rural ficou desobrigado de acumular dois pagamentos ao trabalhador safrista (GLEBA, set. 2005: 11).

E conclama, por fim, os produtores rurais afetados pelo ato do MTE a tomarem providências, anexando “em seus argumentos de defesa, além do vasto entendimento doutrinário favorável ao não pagamento cumulativo (indenização e FGTS), cópia do posicionamento recente do TST” (GLEBA, set. 2005: 11). Vale destacar que a citada Ministra, na época em que exercia a advocacia, chegou a ser contratada para atuar em ações de inconstitucionalidade propostas pela CNA no STF.

Dessa forma, a especificidade rural, quando pode beneficiar o trabalhador, é imediatamente afastada, numa disputa que envolve o estímulo aos proprietários para acionarem o Judiciário em busca de decisões judiciais favoráveis a tese patronal, que subsidiem as pressões da CNA sobre o Poder Executivo. Em todo caso, o problema para a CNA se apresenta em termos da interpretação que o Executivo vinha fazendo da lei, que, na defesa da entidade patronal, era, contraditoriamente, ilegal ou inconstitucional, como se apenas uma interpretação fosse possível dentro dos marcos normativos vigentes: a que beneficiava mais os empregadores rurais.

Na esfera penal, a própria CNA já indicara a necessidade da conduta estar descrita de forma clara para ser passível de punição. Diante disso, os setores que combatiam as práticas de trabalho escravo e degradante, em especial mobilizados pelas Campanhas de Combate ao Trabalho Escravo (CPT, OIT e Repórter Brasil²⁶⁸), pressionaram por mudanças legislativas que tornassem as penas mais duras e uma definição de trabalho escravo que ampliasse as possibilidades punitivas sobre uso de trabalho degradante, o que obtiveram com a promulgação da Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003²⁶⁹, que alterou o artigo 149, do Código Penal²⁷⁰.

Sobre essas mudanças, o presidente e uma assessora técnica da Comissão Nacional de Relações de Trabalho e Previdência Social da CNA alegaram que traziam “subjetividade e insegurança jurídica” (GLEBA, jul./ago. 2008: 10). Eles defendiam, valendo-se da manifestação do STF no julgamento de uma ação (Inq. 2054/2008-DF), que, para caracterizar o crime, haveria a necessidade da comprovação de dolo (ou seja, da intenção de cometer o crime), entre outros elementos, tais como “a existência de guarda armada que impeça os trabalhadores rurais de deixarem a fazenda; não pagamento em espécie alguma; espancamento e ameaças”, buscando, dessa forma, reduzir a possibilidade de enquadramento de proprietários pelo uso de mão-de-obra em condições análogas à de escravo (GLEBA, jul./ago. 2008: 10). Concluem que

A lei está sendo tratada de modo ideológico e não de acordo com os ditames previstos em seu texto e em sua hermenêutica. Não se pode criminalizar setores da economia brasileira, como o setor rural. Os auditores fiscais estão aplicando a Lei e julgando previamente, sem que antes haja uma condenação de um Tribunal competente, o que leva a uma grande insegurança jurídica (GLEBA, jul./ago. 2008: 10).

De forma que, mais uma vez, também no campo penal, não se trata de um questionamento da lei em geral, mas da forma como vinha sendo interpretada para punir os

²⁶⁸ Trata-se de uma organização não-governamental, “fundada em 2001 por jornalistas, cientistas sociais e educadores com o objetivo de fomentar a reflexão e ação sobre a violação aos direitos fundamentais dos povos e trabalhadores do campo no Brasil” e que se tornou fonte de informação sobre trabalho escravo no Brasil e instrumento de combate à escravidão contemporânea (Cf. <http://www.reporterbrasil.com.br/conteudo.php?id=40>. Acesso em 09.08.2012).

²⁶⁹ Essa Lei foi introduzida a partir do Projeto de Lei do Senado no. 7429, de 2002, apresentada pelo senador Waldeck Ornelas (PFL-BA).

²⁷⁰ O Código Penal vigente foi instituído pelo Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. No artigo 149, previa: “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos”. Com a alteração promovida pela citada lei, passou a prever o seguinte: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I - contra criança ou adolescente; II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”.

proprietários rurais, portanto, “de modo ideológico”, para “criminalizar setores da economia brasileira”, afastando-se da única maneira correta, aquela que menos prejuízos trouxesse aos empregadores rurais. Soma-se a esse argumento, a alegação de que haveria um “juízo” prévio pelos auditores fiscais na aplicação da lei, como se eles dependessem de uma condenação penal do empregador pelo Judiciário e não pudessem agir administrativamente para sancionar empregadores pelo uso de trabalho escravo e degradante.

A ausência de questionamento da lei pode ser explicada pelos benefícios que o mito de sua neutralidade pode trazer para a legitimação do poder patronal. Mas essa ausência não é absoluta, ela pode ser relativizada em casos nos quais é possível alegar sua inconstitucionalidade, o que ocorreu, por exemplo, em relação à instituição do cadastro de empregadores autuados pelo uso de trabalho escravo. Nesse caso, o primado da hierarquia das leis é reforçado e a Constituição como o ápice da pirâmide, desde que sua interpretação contemple o primado do direito de propriedade e da livre iniciativa sobre os direitos sociais.

O discurso dogmático do Direito oferece garantias mais amplas no processo penal para os acusados do que no âmbito administrativo, em que o interesse público, da administração, se sobrepõe ao particular. Ao fazer depender do processo judicial penal a possibilidade de punição administrativa, a CNA garantiria a quase inaplicabilidade de sanções aos empregadores rurais pelo uso de mão-de-obra em condições análogas à de escravo.

A CNA nega a existência de trabalho escravo no Brasil e, ao mesmo tempo, fornece orientações aos proprietários para evitar autuações pelos auditores fiscais trabalhistas por infrações às leis trabalhistas que podem inclusive caracterizar o uso de trabalho escravo ou degradante.

No âmbito administrativo, outras medidas normativas foram tomadas no sentido de dificultar o aliciamento de trabalhadores para submetê-los a condições de trabalho degradantes ou análogas à de escravo, como uma nova norma da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): a Instrução Normativa no. 65, de 19 de julho de 2006, que dispôs sobre procedimentos para a fiscalização do trabalho rural, incluindo procedimentos específicos a serem seguidos pelos Auditores Fiscais do Trabalho e pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) em caso de suspeita e/ou de verificação de trabalho degradante ou análogo à de escravo.

Além de orientar “os empregadores e entidades sindicais sobre as restrições legais relacionadas ao recrutamento e transporte de trabalhadores de uma localidade para outra do território nacional” (art. 22), a DRT seria responsável por expedir “Certidão Liberatória”²⁷¹ para “o recrutamento e transporte de trabalhadores para localidade diversa da sua origem” (art. 22, § 1º), caso atendidos diversos requisitos pelo empregador ou preposto (art. 23).

Em relação a estas modificações do procedimento, o na época chefe do Departamento Jurídico da CNA, informou a proposta de alteração da IN 65 para incluir a “possibilidade de expedição da Certidão Liberatória também pelos postos de atendimento do MTE”; delimitar “prazo para os agentes daquele órgão analisarem a documentação para a expedição da certidão”; além de determinar que o Sindicato de Empregadores Rurais também fosse comunicado “sobre a chegada de trabalhadores rurais de outras localidades na região” (GLEBA, jul/ago. 2006: 11).

Após quase três anos de sua edição, a IN 65 foi revogada por outra Instrução Normativa da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): a IN no. 76, de 15 de maio de 2009. As novas alterações, entretanto, não pareceram

²⁷¹ A necessidade de Certidão Liberatória para transporte de trabalhadores para localidade distinta de sua origem já havia sido mencionada na Instrução Normativa Intersecretarial nº 01, de 24 de Março de 1994, que até então disciplinava os procedimentos de fiscalização na área rural. Entretanto, esta IN remetia à futura Portaria Interministerial (que ao que parece não foi editada) o estabelecimento de regras para expedição desse documento.

atender totalmente às reivindicações da CNA, mas se adaptar a uma mudança na própria nomenclatura de alguns órgãos fiscalizadores, devendo a comunicação do transporte ser direcionada às Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) e deixar claro que: “O aliciamento e transporte de trabalhadores para localidade diversa de sua origem constitui, em tese, crime previsto no art. 207 do Código Penal”²⁷² (art. 23, parágrafo único). Embora algumas facilidades em relação à normativa anterior possam ter atendido parte da reivindicação da CNA, como a possibilidade de entrega da certidão relativa ao transporte de trabalhadores “excepcionalmente, ser protocolada fora das dependências da unidade do MTE, desde que em local definido pela chefia da fiscalização e por servidor especialmente designado para esse fim” (art. 25).

Entretanto, as advogadas que assessoravam a sua Comissão Nacional de Relações do Trabalho e Previdência Social, consideraram que o artigo 15, parágrafo único da nova IN extrapolaria a competência da fiscalização (GLEBA, jan-jul. 2009: 11). De acordo com o referido artigo, o grupo ou equipe em ações fiscais sobre “exploração de madeira e produção de carvão vegetal” deve “estar atento para a ocorrência de possíveis fraudes que visem a encobrir a natureza da relação laboral” e, em caso de informações relacionadas a ilícitos sobre “posse de terra” ou “crimes ambientais”, consultar previamente representantes do Ibama, Incra e/ou Funai sobre a regularidade da propriedade dos fiscalizados.

Elas argumentam que “a competência da fiscalização do trabalho deve se restringir às relações trabalhistas e realizar ‘consulta’ excede a sua competência”, o que precisaria “ser corrigido, considerando que a norma não esclarece a finalidade da ‘consulta’, que caracteriza um dispositivo vago” (GLEBA, jan-jul. 2009: 11). Mas também informam a criação de programas pela CNA e Senar²⁷³, com o objetivo de “orientar os produtores rurais sobre o cumprimento da legislação trabalhista”, que abordam “também assuntos fundiários, ambientais, tributários e previdenciários do cotidiano da gestão rural” e concluem que “o domínio da informação pelos produtores rurais é essencial para a manutenção da propriedade legal, combate à informalidade e redução das autuações nas fiscalizações” (GLEBA, jan-jul. 2009: 11).

4.3.3. A ação de inconstitucionalidade contra a chamada “Lista Suja” do trabalho escravo

A CNA buscou impedir a continuidade do cadastro de empregadores autuados pelo uso de mão-de-obra em condições análogas à de escravo também no Judiciário, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3347), proposta em 16 de novembro de 2004. As advogadas²⁷⁴ da CNA nesta ação classificaram esse cadastro como “autoritário e ilegal”, alegando, em síntese, que “a norma impugnada invade a competência legislativa, viola o princípio da legalidade e garantias constitucionais” (ADI 3347/2004: 5).

No âmbito de argumentação referente à violação de competências atribuídas pela Constituição de 1988, em síntese, as advogadas alegam que o presidente da República, dentro da esfera de sua competência, “aprovou, pelo Decreto no. 4.552, de 27 de dezembro de 2002,

²⁷² De acordo com a redação original do art. 207, do Código Penal (CP): “Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional: Pena - detenção, de dois meses a um ano, e multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis”. O referido artigo teve a pena majorada para “detenção de um a três anos, e multa”, pela redação dada pela Lei no. 9.777, de 29 de dezembro de 1998. Esta Lei incluiu ainda outros dispositivos que assim determinaram: “§ 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou, ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem. § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental”.

²⁷³ Denominados: *Mãos que Trabalham e Fazenda Legal*.

²⁷⁴ Rosane Lucia de Souza Thomé e Ana Maria da Trindade dos Reis, do escritório Bulhões Pedreira.

o Regulamento da Inspeção do Trabalho”, mas que neste não haveria “qualquer menção a cadastro de empregadores que tenham mantido empregados em condições análogas a de escravo” nem a admissão para “que os Auditores-Fiscais do Trabalho verifiquem se há ou não a exploração do trabalho escravo” (ADI 3347/2004: 6). Se não há a previsão na Lei, alegam que

Eles não podem – e “*é vedado ao Ministério do Trabalho e Emprego conferir aos Auditores-Fiscais do Trabalho encargos ou funções diversas das que lhe são próprias*” (inciso I, do artigo 19, do Decreto no. 4.552/02), investigar a prática de crimes, pois esta é a função da polícia.

E a exploração de trabalho escravo constitui crime tipificado no art. 149, do Código Penal, com a redação que lhe deu a Lei no. 10.803, de 11 de dezembro de 2003 (ADI 3347/2004: 9).

Nesse sentido, a norma questionada invadiria a competência privativa da União para legislar “sobre fiscalização do trabalho, criando cadastro inexistente em qualquer norma jurídica sobre a matéria, além de atribuir aos fiscais do trabalho funções diferentes daquelas atribuídas pelo Decreto no. 4.552/02” (ADI 3347/2004: 11).

A violação da garantia do devido processo legal se daria na caracterização da Portaria do MTE como criadora de um “Tribunal de exceção”, em que “os Auditores Fiscais do Trabalho *investigam um crime* (a exploração de trabalho escravo) e lavram o auto de infração, o seu superior hierárquico julga e condena o acusado, incluindo-o na lista negra criada pela Portaria” (ADI 3347/2004: 14, grifos no original).

O objetivo da determinação normativa para oficial ao Ministério do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, da Fazenda e o Banco Central do Brasil sobre o conteúdo da lista também é questionado, ao lado do “poder discricionário” do Ministro do Trabalho e Emprego “para julgar”, segundo os advogados, “imotivada e irrecorrivelmente, os empresários nacionais”, o que tornaria “flagrante” a violação “aos princípios democráticos consagrados na Constituição Federal, notadamente do devido processo legal, do direito à ampla defesa”, bem como “a verdadeira intenção ou o objetivo mediato da indigitada ‘lista negra’: incluir as propriedades rurais, acusadas de explorar trabalho escravo, no programa de desapropriação para reforma agrária” (ADI 3347/2004: 14, grifos no original).

Afirmam que tal constatação se extrai dos textos do então Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, e do então Ministro do Trabalho e Emprego, Ricardo Berzoini, publicado na Revista *Observatório Social*. Entretanto, da leitura de tal texto, verificamos que ele se limita a comemorar a aprovação por uma comissão especial da Câmara dos Deputados de Proposta de Ementa Constitucional (PEC) 438-A que determina a expropriação de terras onde se constatar a exploração de trabalho escravo, sem mencionar o cadastro referido como “lista negra”. Mas as advogadas concluem que “as propriedades rurais incluídas na referida lista ou cadastro estarão imediatamente sujeitas a desapropriação para reforma agrária” (ADI 3347/2004: 17).

Em síntese, contra a lista suja, contrapõem o princípio da presunção de inocência e a incompetência do Ministério do Trabalho para legislar sobre a matéria, pois alegam que há uma condenação dos proprietários autuados sem que haja o devido processo legal.

As outras ações de inconstitucionalidade sobre questões trabalhistas eram contrárias: à exigência de depósito para a interposição de recursos na Justiça do Trabalho²⁷⁵ (ADI 1173, distribuída em 13 de dezembro de 1994); ao registro de Centrais Sindicais pelo Ministério do

²⁷⁵ Introduzida pelo art. 8º da Lei 8.542, de 23 de dezembro de 1992. Nessa ação, houve convergência das Confederações patronais, pois já havia Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra o mesmo dispositivo pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Confederação Nacional do Comércio (CNA), que tramitaram em conjunto.

Trabalho (ADI 4126, protocolada em 26 de agosto de 2008); à obrigatoriedade de transporte dos trabalhadores rurais em ônibus (ADI 403, distribuída por prevenção em 20 de novembro de 1990) e ao estabelecimento de pisos salariais estaduais (ADI/2358, protocolada em 29 de novembro de 2000; ADI 2401, protocolada em 01 de fevereiro de 2001; e ADI 3749, protocolada em 21 de junho de 2006).

As demandas variadas mobilizam distintos argumentos, que apresentam em comum, entretanto, o interesse em diminuir os custos dos empregadores rurais, tanto em relação aos trabalhadores rurais - ao evitar a obrigatoriedade de fornecer transporte digno ou ao se opor a pisos salariais estaduais maiores que o salário-mínimo nacional - quanto em relação ao Estado, ao se contrapor a exigência de depósito para a propositura de recursos trabalhistas. E, ao lado disso, está o interesse em obter lucros e crédito e em evitar as barreiras comerciais aos produtos agropecuários que poderiam advir para os autuados pelo Ministério do Trabalho e inseridos na chamada “lista suja”, justamente como forma de coibir o lucro baseado na superexploração do trabalhador.

Com relação à exigência de depósito para uso de recurso na Justiça Trabalhista, argumentam, principalmente, a limitação do acesso à justiça e à possibilidade de revisão das decisões judiciais pelos Tribunais Superiores, o chamado duplo grau de jurisdição. O princípio da unicidade sindical é levantado para questionar a possibilidade de registro de Centrais Sindicais. Referindo-se aos pisos salariais estaduais, argumentam a vedação constitucional ao estabelecimento de salário mínimo regional. E a obrigatoriedade de transportar os trabalhadores por meio de ônibus em São Paulo é considerada inconstitucional por legislar matéria de competência exclusiva da União Federal: segurança do trabalho.

Entretanto, argumentações de cunho econômico podem ser percebidas ao longo das ações, como pano de fundo para as argumentações jurídicas. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade também são em geral adotados na defesa de diferentes teses jurídicas.

Uma das primeiras ações de inconstitucionalidade da CNA relacionadas ao tema trabalhista foi contrária ao dispositivo da Constituição do estado de São Paulo que obrigou aos empregadores transportarem seus empregados através de ônibus (art. 190, da CE/SP²⁷⁶), uma medida em sintonia com as regras de proteção à saúde e à segurança do trabalhador, pois o trabalhador rural era habitualmente transportado em boleias (ou carrocerias) de caminhão, junto com seus instrumentos de trabalho, com riscos à própria vida do trabalhador²⁷⁷.

Essa foi uma das poucas ações de controle abstrato de constitucionalidade de norma em que a CNA foi vitoriosa. O Supremo Tribunal Federal, de acordo com a argumentação da entidade patronal, entendeu que a matéria era de competência exclusiva da União Federal e, portanto, não poderia ser legislada pelo estado de São Paulo²⁷⁸. A outra versou sobre o

²⁷⁶ O pedido também abrangia a declaração de inconstitucionalidade do artigo 41 das disposições transitórias desta Constituição que conferia o prazo de 12 (doze meses) para a adoção de medidas para cumprimento do artigo 190.

²⁷⁷ Sobre as lutas dos assalariados agrícolas a partir de meados dos anos 1980 na região de Ribeirão Preto, em São Paulo, ver Alves (1991). O autor entende que as lutas dos cortadores de cana se assemelhavam em termos de objetivo a dos trabalhadores urbanos, pois os cortadores visavam o controle do processo de produção, ao reivindicarem o pagamento por metro de cana cortada (e não pelo peso), de horas *in itinere*, bem como de melhoria nas condições de transporte, fornecimento de equipamentos de proteção pelos empregadores etc.

²⁷⁸ A fundamentação da decisão sobre o pedido cautelar na ADI contra a obrigatoriedade de transportar trabalhadores rurais por ônibus no Estado de São Paulo, incluiu a aceitação da alegação da CNA de prejuízo econômico, nos seguintes termos: “Em face da relevância dos fundamentos jurídicos da ação (a esse respeito) (“*fumus boni iuris*”) e do risco de prejuízo à agricultura, com o não escoamento tempestivo das safras, em detrimento de toda a população brasileira, enquanto se desenrola o presente processo (“*periculum in mora*”), é de se deferir a medida cautelar de suspensão de tais normas”.

estabelecimento de pisos salariais pelo estado do Rio de Janeiro, sob a fundamentação de vedação à fixação de salário mínimo estadual, pois a competência de definição do salário mínimo é federal, de acordo com a Constituição de 1988. Isto ocorreu porque embora a definição do salário mínimo permaneça na esfera de competência nacional, o que significa não apenas a sinalização governamental para a sociedade e o mercado de sua avaliação em relação à economia e às contas públicas, mas “também um potencial de politização das relações de classe, tendo em vista sua discussão na arena pública e deliberação Congressional”. Houve uma tentativa de “descentralizar este espaço de disputa sobre o salário mínimo, com a regionalização da discussão sobre o seu valor, para o que regulamentaria o piso salarial”, através da Lei Complementar 103, de 14 de julho de 2000 (SILVA, 2008: 291). De acordo com Silva (2008: 291-230):

A delegação da competência normativa é o primeiro aspecto que indica os caminhos utilizados pelo governo Fernando Henrique para deslocar a discussão sobre o valor da remuneração do Congresso Nacional. Desde quando o princípio liberal foi rompido em nosso sistema constitucional na reforma de 1926 e atribuiu-se especificamente ao Estado a capacidade de intervir no mercado de trabalho, à União Federal foi outorgada a competência privativa para legislar sobre Direito do Trabalho. No governo Fernando Henrique, o prestígio dos princípios (neo) liberais vinha fundamentando repetidos vetos presidenciais [...] sob o argumento de afastamento do Estado das relações laborais. Mas quando se tratou de descentralizar os questionamentos e as críticas ao valor do salário mínimo, diluindo responsabilidades entre o Executivo federal e estaduais, a União delegou aos Estados sua atribuição para legislar sobre o Direito do Trabalho.

Sob essa delegação federal, o estado do Rio de Janeiro anunciou a fixação do piso salarial estadual acima do mínimo, para todos os trabalhadores que não possuíam piso estabelecido em acordo ou convenção coletiva, conforme limitação da própria lei complementar citada²⁷⁹. Outro estado a adotar o piso salarial acima do mínimo foi o Paraná.

Mas o estabelecimento de pisos salariais regionais foi objeto de questionamentos sobre constitucionalidade em três ações diretas de inconstitucionalidade da CNA²⁸⁰ que, através de seus advogados, argumentou a violação dos artigos 7º, IV e 22, I, da Constituição da República, que tratam, respectivamente, do direito dos trabalhadores ao “salário mínimo, fixando em lei, nacionalmente unificado” e à competência privativa da União para legislar sobre determinadas áreas do direito, como o direito do trabalho (ADI 2358/2000; ADI 2401/2001).

De acordo com as argumentações, ao invés de instituir piso salarial estadual, o que é autorizado pela Constituição e Lei Complementar no. 103, de 14 de julho de 2000; o Estado, através das leis sucessivamente questionadas, teria estabelecido um salário mínimo regional e, por isso, elas seriam inconstitucionais (ADI 2358/2000: 6; ADI 2401/2001). Além disso, os advogados da CNA defendem que a lei fere o princípio da razoabilidade, pois fixara valor estadual bem acima do valor em debate pelo Governo Federal para elevar o salário mínimo nacionalmente unificado, em razão de “dificuldades de ordem financeira” enfrentadas (ADI 2358/2000).

²⁷⁹ Sobre esse aspecto, Silva (2008: 292) também ressalta que a descentralização foi centralizada, na medida em que concentrava o poder de decisão sobre o piso salarial no governador do Estado, além de restringir aos casos em que não houvesse piso estabelecido em instrumentos de negociação coletiva. Portanto, uma vez elaborado acordo ou convenção instituindo piso distinto, este afastava a aplicação do piso estadual.

²⁸⁰ ADI/2358, protocolizada em 29 de novembro de 2000; ADI 2401, protocolizada em 01 de fevereiro de 2001; e ADI 3749, protocolizada em 21 de junho de 2006.

Na ação contra o estabelecimento de pisos salariais pela legislação paranaense, o precedente do julgamento da medida cautelar na ADI 2358/2000 que suspendeu os efeitos da legislação do estado do Rio de Janeiro foi invocado, para afirmar que a lei questionada também estabeleceu salário mínimo, embora de forma dissimulada, na medida em que “compreende, *indistintamente, todos* ‘os trabalhadores agropecuários e florestais’, sem discriminar a variada gama de tarefas, *de diferentes extensões e complexidades, envolvidas no trabalho rural*” (ADI 3749/2006: 9, grifos no original).

Argumenta que a pouca diferença entre os valores remuneratórios estabelecidos nos incisos mostraria a finalidade da Lei, “vedada pela Constituição, de dispor *sobre um salário mínimo regional*, aplicável, com exclusividade, ao estado do Paraná” (ADI 3749/2006: 9, grifos no original).

Na ADI que questionava o estabelecimento de piso salarial pelo estado do Paraná, argumenta-se que “a lei paranaense, além de inconstitucional, não é realista, pois vem criar obrigações para os empregadores justamente em um momento de dificuldades econômicas para a agricultura” (ADI 3749/2006: 12), mencionando notícia do Correio Brasiliense de 30 de maio de 2006, baseada em declarações e dados da própria CNA. Houve, portanto, uma reação patronal rural, capitaneada pela entidade de representação nacional, nos locais onde se tentou estabelecer um valor mínimo de salário maior do que o vigente em âmbito nacional para os trabalhadores rurais, sob a correta interpretação de vedação constitucional ao salário mínimo estabelecido em âmbito estadual. Mas, se, por um lado, sempre visa destacar costumes e a necessidade de adaptação das leis trabalhistas a realidades regionais ou locais para fugir do que considera a rigidez ou inaplicabilidade da legislação trabalhista urbana, por outro, uma alteração da legislação que beneficie trabalhadores (rurais e/ou urbanos) de uma determinada região ou Estado são rapidamente questionadas, já que implicam no aumento de custos com a mão-de-obra para uma parcela dos empregadores rurais.

No âmbito de reformas procedimentais da Justiça Trabalhista, a fim de dificultar o manejo de recursos, foram introduzidas alterações que tornaram obrigatórios os depósitos de parcelas do valor da condenação para que os empregadores pudessem recorrer. Contra essa necessidade, prevista no art. 8º da Lei 8.542, de 23 de dezembro de 1992, outra ação de inconstitucionalidade foi proposta pela CNA (ADI 1173/1994). Os advogados da CNA, nesse caso, se fundamentaram nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para afastar o dispositivo legal questionado, argumentando que o objetivo propalado “de facilitar a eventual futura execução” e “de desencorajar recursos de natureza procrastinatória” não justificaria “o obstáculo que o preceito impugnado ergue ao direito à tutela jurisdicional, ao duplo grau de jurisdição, e à ampla defesa”. De acordo com os advogados:

É, a toda evidência, disparatado penalizar os que desejam, legitimamente, recorrer de decisões com as quais não se conformam, à conta da possibilidade de que alguns outros poucos litigantes estejam valendo-se do recurso apenas para adiar a execução. Trata-se de típico caso de inadequação da medida ao fim a que se propõe, sem falar na manifesta desproporção entre o objetivo perseguido pelo legislador, neste passo, e o ônus imposto aos atingidos pela restrição (ADI 1173-Inicial: 21-22).

Nos casos de embargo à execução alega que a exigência da lei é “mais estridente”, ao afirmar que “a instância já estará assegurada pela penhora (art. 884 da CLT) e que a lei “cria um *bis in idem* absolutamente repugnante ao bom senso”, na medida em que o embargante deve “dispor de **duas vezes** o total do eventualmente devido para obter a palavra judicial a que tem direito” (ADI 1173-Inicial: 24; grifos no original). E no dos dissídios coletivos, “absurda”, em virtude das decisões nesse caso fixarem “normas de agir para número

indeterminado de sujeitos, não havendo se falar em execução direta do valor pecuniário”
(ADI 1173-Inicial: 24).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo 1 foi, inicialmente, examinada a tentativa de implementação da estrutura sindical. A tentativa de construção do corporativismo de inspiração fascista no Brasil da década de 1930 provocou reações de organizações patronais que, para obter um status político semipúblico, nos termos de Offe (1989), com vantagens na obtenção de recursos e legitimação da representação oficial de setores sociais, teriam que aceitar ameaças à sua autonomia, com a possibilidade de ingerências estatais. Ou seja, a plena liberdade de ação era limitada, ao se conformar a estrutura institucional oferecida pelo Estado

O patronato rural brasileiro conseguiu adiar seu ingresso na estrutura corporativa sindical montada nos anos 1930 até o início da década de 1960, utilizando-se do discurso da especificidade do setor agrícola. Além disso, conseguiu impedir o reconhecimento oficial de sindicatos de trabalhadores no campo. Durante esse período, ainda logrou conquistar um *status* semipúblico, com a previsão legal da Confederação Rural Brasileira (CRB), criada em 1951, a partir de uma legislação especial de 1945, que conferia à representação oficial de associações rurais (das quais estavam excluídos os trabalhadores rurais) o *status* órgão consultivo governamental em relação a temas relacionados ao setor agrário. Esse *status* diferenciado da associação rural oferecia vantagens comparativas com organizações patronais urbanas, pois a CRB não estava submetida aos mesmos mecanismos de controle pelo Ministério do Trabalho, mas era reconhecida pelo Ministério da Agricultura e contava com subsídios governamentais sem que, para isso, houvesse a permissão de intervenção governamental no seu quadro dirigente. Ao mesmo tempo, a CRB se opôs ao reconhecimento de sindicatos de trabalhadores rurais e conseguiu evitar a extensão da estrutura corporativa aos trabalhadores agrícolas até 1963, quando foi promulgado o Estatuto da Terra.

Pelos indícios obtidos na revista da CRB e da CNA, parece que houve um esforço dos dirigentes para criar mecanismos de aglutinação e criação de fato de uma estrutura patronal representativa, a partir do fomento inclusive à prestação de serviços médicos e jurídicos pelas associações ou sindicatos como forma de atrair novos filiados.

O esforço educativo e informativo da CNA com relação à legislação trabalhista e à preservação de recursos florestais demonstra um investimento na orientação de seus associados sobre alguns temas considerados cruciais. Em geral, parece que a CNA queria: evitar o descumprimento das normas trabalhistas (na medida em que alertavam os patrões sobre a possibilidade de serem chamados a responder ações judiciais propostas pelos trabalhadores rurais depois do reconhecimento legal, através do Estatuto do Trabalhador Rural, de alguns direitos já assegurados aos trabalhadores urbanos); fomentar a construção de sindicatos (fornecendo modelos de atas e dos diversos documentos necessários para a criação e a administração burocrática sindical); e, por fim, coibir o desmatamento e promover o reflorestamento. A ação patronal, que contrariava normas trabalhistas e ambientais, era atribuída a uma ignorância da lei ou dos males da erosão causada pela deflorestação o que, por sua vez, relacionavam-se com a ausência do Estado-educador (raramente clamando-se por ação repressiva ou fiscalizatórias contra seus pares).

Em relação à reforma agrária, a ideologia patronal, defensora do direito absoluto de propriedade foi fomentada e propalada em princípio pela CRB e depois pela CNA, mas também por outras associações, como a SRB, já que é um ponto que unifica os setores patronais, conforme visto por Bruno (1997). A CNA passou a admitir algum tipo de controle estatal sobre as relações de trabalho e orientar seus sócios sobre as novas leis trabalhistas, mas refutou qualquer legislação permissiva à desapropriação-sanção decorrente do (ab)uso do direito de propriedade. Essa retórica, presente ao menos desde a década de 1950 na fala

patronal, será reformulada de acordo com os distintos contextos sócio-econômicos que atravessaram a história do Brasil.

A retórica construída contra a proposta de reforma agrária pela CRB, em meados dos anos 1950, condenava os objetivos das diretrizes governamentais da época de intervenção na estrutura fundiária para promoção do acesso à terra aos trabalhadores e garantia de trabalho digno a todos e situava os problemas agrários na esfera econômica, afirmando que seriam agravados se houvesse redistribuição de terras. Nesse momento, a noção de função social da propriedade, já prevista na Constituição de 1946, era definida pela habilidade no trato da terra. Demandava, pois, melhorias agrícolas ou crédito para aquisição de propriedades ou acesso às terras públicas ou devolutas e indicava a substituição de desapropriações por tributação para desestimular as áreas improdutivas, quando aproveitáveis para agricultura. Naquela época, já se enunciavam os discursos que afirmavam, como conseqüências negativas da reforma agrária, uma “inútil dispersão de recursos” e “a intranquilidade nos meios produtores e pioneiros, com o enfraquecimento do indispensável estímulo à iniciativa privada” (GLEBA, mar. 1961: 15-16).

Para reforçar a argumentação, não faltaram adjetivos pejorativos para caracterizar o trabalhador rural: “analfabeto, ignorante e sem convívio social”, ou seja, alguém sem qualificação para adquirir o status de proprietário, o outro que não está inserido do lado da modernidade européia, de onde provém o saber superior, racional, contido em manuais sobre o uso de maquinários agrícolas.

A legitimidade da propriedade decorreria da “capacidade” de obter a “produtividade” das terras; capacidade que, em geral, nem os pequenos proprietários não possuíam porque não inseridos na lógica de acumulação capitalista, mas de subsistência. Na lógica de acumulação, o máximo permitido seria a taxação de propriedades de acordo com um índice de produtividade calculado pela média nacional de produção, que garantiria ao maior produtor o menor pagamento de imposto territorial e ao menor produtor o maior tributo para provocá-lo a se inserir nessa lógica e buscar novas técnicas ou vender sua propriedade ao “mais capaz” (GLEBA, dez. 1962: 9-10).

Portanto, a proposta de reforma agrária se contrapunha ao movimento capitalista concentrador de terra, que, na retórica patronal, deve ser estimulado pelo governo, pois é a capacidade técnica, na lógica moderna-ocidental-capitalista, que o trabalhador não possui, o que valoriza a terra e torna sua apropriação tanto legítima, quando cumpridora de uma função social, definida pelo uso “racional”, a partir da perspectiva ocidental eurocêntrica de racionalidade econômica intrínseca à iniciativa privada (categoria que parece criada para conferir uma imagem positiva dos detentores de capital, mas que podem ser tratados por burguesia).

Na medida em que, por um lado, a organização patronal exaltava a racionalidade moderna (e colonial) e reivindicava do Estado assistência aos proprietários de terras para se tornarem eficientes nessa lógica econômica da racionalidade ocidental, desde o início dos anos 1960, por outro, atribuía ao trabalhador rural uma espécie de incapacidade natural para a produção da terra.

Vimos que as propostas da CRB para a agricultura, contrárias à reforma agrária e favoráveis ao estímulo estatal para a produtividade das terras em moldes capitalistas, independente da sua extensão, foram vitoriosas a partir da conjuntura inaugurada com o golpe militar de 1964 no Brasil, com a repressão às lideranças e movimentos reivindicatórios de alteração do quadro fundiário brasileiro e a priorização da modernização do latifúndio, embora também tenham sido aprovadas medidas que permitiam a desapropriação de terras para reforma agrária, contrariando interesses patronais (Emenda Constitucional no. 10 e Lei 4.504/1964) em uma de suas demandas principais: a exclusão do tamanho da propriedade como critério para caracterização do latifúndio. O governo militar despolitizou a questão

fundiária, transformada em questão militar, mas diante de obstáculos no Judiciário para realizar qualquer desapropriação relativa à reforma agrária, promoveu alterações constitucionais e legais que foram questionadas pela CNA, a partir das mesmas bases argumentativas de outrora, embora já incorporasse ao discurso que negava a estrutura fundiária como problema do campo, as “mudanças técnicas e culturais implementadas” que não diferenciavam grandes e pequenos, mas “modernos e arcaicos produtores” (RAMOS, 2011: 169); argumento novamente articulado pela CNA no contexto da abertura política, em que foi lançado o I PNRA, configurando-se uma nova tentativa de alterar a estrutura fundiária e aplicar os dispositivos sobre desapropriação do Estatuto da Terra, rejeitada pelo patronato rural de forma violenta e expressa no surgimento de organizações em defesa da propriedade da terra, como a União Democrática Ruralista (UDR).

A CNA, como em outros tempos de acirramento das lutas pela terra, passou a negar reforma agrária ao defender que priorizassem terras públicas para reduzir custos ou a situá-la como capítulo da política agrícola. A conjuntura de lançamento do PNRA precedeu os debates constituintes que foram tratados no capítulo 2. O centro da atenção do patronato rural na Constituinte de 1988 foi a garantia dos direitos de propriedade. Esse período coincidiu um momento de crise de representação da CNA, que atingia outras organizações tradicionais de representação patronal, como as confederações da indústria e do comércio. Mas o empresariado se articulou, fundou movimentos, fóruns, grupos, realizou reuniões, seminários, pesquisas, fomentou eleições de deputados constituintes e apoiou a articulação do Centrão para tentar impedir a aprovação de propostas progressistas, não apenas em relação à reforma agrária, mas também sobre direitos trabalhistas.

Embora pouco explorada ou destacada, a fala da representação oficial do patronato rural se fez presente a partir de seus dirigentes, que retomaram argumentos já vistos no sentido de descaracterizar a noção de reforma agrária ao defender uma política agrícola de fomento à produção e o uso de terras públicas em detrimento da desapropriação, além de reiterar a imagem dos agora nomeados “sem-terra” como incapazes de tornar terras produtivas, que não poderiam ser afetadas pela política. A desqualificação dos trabalhadores, na conjuntura marcada pela projeção da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA), que articulava diversos setores da sociedade civil, incluiu caracterizar seus organizadores como “agitadores” e aliciadores de trabalhadores “ignorantes” (FERREIRA *et al*, 2009: 19). Portanto, a ignorância característica do trabalhador rural, na retórica patronal, além de incapacitá-lo para tornar a terra produtiva, também o tornava presa de aliciamento por “agitadores”.

A construção dessa imagem do trabalhador desqualificado, ignorante e incapaz não é novidade, mas já era presente na fala oficial patronal desde meados da década de 1950, e está inserida no âmbito discursivo da modernidade-ocidental-capitalista, como opostos aos capazes e hábeis proprietários inseridos na lógica da acumulação capitalista, a única forma de racionalidade possível, que informava o conceito de terra produtiva. Esse pensamento moderno-colonial inferioriza a um grau tão elevado determinadas formas de pensar, conhecer e saber (e, portanto, também de produzir) que não as considera nem como outra forma de saber ou produção, mas como ausência. O trabalhador, nessa retórica abissal patronal, não é inferiorizado como menos capaz, mas é tratado como o incapaz (SANTOS, 2007). Diante dessa incapacidade, não se torna razoável permitir que tenha qualquer acesso à terra.

O final da votação da Constituinte de 1988 sobre o capítulo da reforma agrária foi marcado pela comemoração do patronato rural - manifestada, entre outras, entusiasticamente pela liderança patronal que acabou assumindo a presidência da CNA pondo fim à sua crise de representação, Alysso Paulinelli (dirigente da federação sindical mineira e deputado na Constituinte alinhado com a UDR na defesa de posições conservadoras sobre o direito de propriedade) - sobre a aprovação de dispositivos que impediam a desapropriação para fins de

reforma agrária em imóveis considerados produtivos. Ou seja, apesar das disputas sobre a representação, se afinavam no fundamental, como demonstrou Bruno (2002).

Mas as normas possuem ambigüidades e contradições, estão abertas a novas disputas, e a Constituição de 1988 também previu a função social da propriedade, como uma obrigação dos proprietários que abrangia o cumprimento das normas de garantias dos direitos do trabalhador e do equilíbrio ambiental. A disputa, então, passou à esfera elaboração da legislação infraconstitucional para a definição de propriedade produtiva e da função social da propriedade.

Nessa ocasião, a CNA objetivava que se deslocasse o foco da distribuição da terra para o âmbito de medidas econômicas que trouxessem mais benefícios ao setor agropecuário (cujos interesses propositadamente eram e são apresentados como interesses da nação).

Muitos dos dispositivos aprovados no projeto de lei agrária que se configuravam em novos obstáculos à reforma agrária foram removidos apenas a partir do veto presidencial. Mas as pressões da CNA sobre o Legislativo e o Executivo brasileiro continuaram, à espera (e na construção) de um ambiente mais favorável à previsão de novos obstáculos às desapropriações para fins de reforma agrária. Conseguiram isso, inicialmente através do Decreto no 2.550, de 11 de junho de 1997, que impediu a vistoria para fins de reforma agrária de imóvel rural que estivesse sob ocupação, até que esta fosse cessada, na contramão das propostas do Estatuto da Terra de 1964, que priorizava justamente as áreas de conflito fundiário (embora não fosse aplicado).

Aprofundaram suas conquistas com a edição da Medida Provisória 2.027-38, em 2000, que estendeu a proibição de vistoria pelo prazo de dois anos após cessada a ocupação, computado em dobro no caso de reincidência, além de impedir o repasse de recursos públicos a organização que colaborasse ou participasse de ocupações ou mesmo em conflito fundiário coletivo, numa formulação bastante ampla, a fim de minar qualquer apoio aos movimentos de luta pela terra. Interessava também ao Executivo a contenção dos movimentos reivindicatórios que pressionavam a implementação da política e, com a MP 2.183-56/2001, atualmente em vigor, as restrições impostas à realização da política de reforma agrária foram ampliadas, para impedir também a avaliação e a desapropriação dos imóveis que fossem objeto de ocupação, além de prever a exclusão de beneficiários ou pretensos beneficiários da reforma agrária identificados como participantes de conflito fundiário.

A reação do PT e da CONTAG a essas limitações também se fez pelo uso do Judiciário, através de ação direta de inconstitucionalidade, mas não teve sucesso na obtenção de liminar para suspender a aplicação da MP e ainda provocou uma fundamentação contrária ao entendimento de ocupações como manifestação democrática. O STF taxou de ilegais as ações de ocupação, o que foi oportunamente enfatizado pela assessoria técnica da CNA em reforço aos seus argumentos, que avançavam ao articular a ilegalidade das ações com os prejuízos ao setor privado e a violação do Estado Democrático de Direito. O julgamento foi usado também para a CNA cobrar do Governo a aplicação da citada MP, apresentada como um passo necessário para alcançar as “nações civilizadas”, caracterizadas pelo respeito e aplicação de leis.

O fato do STF afastar, mesmo que preliminarmente, a inconstitucionalidade da MP, contribuiu para a CNA legitimar seu discurso e reforçar o mito moderno-colonial da lei abstrata e universal, produzida para o bem comum, típica do pensamento ocidental-moderno que se auto atribui a qualidade de civilizado. Esta afirmação do primado e universalidade da lei e do direito cabe na retórica patronal sempre que a lei possa ser usada para limitar ou coibir a ação dos seus adversários e, mais que isso, a própria ação do Estado no sentido de promover desapropriações para fins de reforma agrária. Se o Estado se mostrava lento em atender reivindicações de ampliação e agilização das desapropriações, agora ele mesmo produz um novo obstáculo e a responsabilidade pelo imobilismo no sentido da implementação

da reforma agrária pode ser jogada sobre os ombros dos próprios movimentos sociais, cuja ação política pode bloquear qualquer medida desapropriatória. Mas a lei não impediu a continuidade das ocupações e pressões para revogação e reinterpretação dos limites da MP.

O Judiciário e seus tribunais não são monolíticos e também são alvo de pressões políticas e entendimentos divergentes e conflitantes entre seus membros. Na análise de casos concretos, a jurisprudência do STF restringiu a abrangência da MP aos casos de ocupação anterior à vistoria que interferissem na classificação da área de produtiva para improdutiva (MS nº 24.136-5/DF). Por outro lado, o STJ, a partir da concessão dos pedidos de proprietários para suspender processos de desapropriação com base na MP, opondo-se ao STF, editou a Súmula 354, para consolidar a possibilidade de suspender desapropriações em virtude de “invasão”.

Em virtude da continuidade de ocupações de terra como forma de pressão para a realização da reforma agrária, apesar da lei, a ofensiva patronal, capitaneada pela CNA, foi em torno da “aplicação da lei”, no caso, dos dispositivos “anti-invasão” da MP 2.183-56/2001, para suspender a desapropriação de áreas ocupadas, uma recomendação enviada aos três poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) em nome do Fórum Agrário Empresarial, realizado em abril de 2007, ampliando a articulação para, sob o manto da legalidade, impedir a ação política do movimento social e a aplicação da política de reforma agrária. O discurso jurídico do empresariado reduz a noção de Estado Democrático de Direito a uma legalidade conservadora do direito de propriedade (e de apropriação) de terras pela classe dominante, na lógica de acumulação capitalista. Nessa lógica do pensar moderno-colonial, se o direito de propriedade é uma garantia constitucional, absolutizada por não comportar ponderação com outras garantias e direitos constitucionais, os promotores de ocupações são criminosos, por violarem esse direito hegemônico. As motivações políticas são invisibilizadas ou desqualificadas na argumentação patronal.

O descumprimento das leis e das decisões judiciais que protegem os proprietários rurais contra os não proprietários (e que, portanto, podem ser caracterizadas como neutras, superiores, universais, modernas) é, na retórica da CNA, a causa dos conflitos agrários (e nunca a estrutura desigual de distribuição da propriedade). O cumprimento desse tipo de lei é o que para a CNA caracteriza a civilização ocidental almejada, fundada na livre iniciativa.

Diante da possibilidade de aprovação de leis que limitassem a concessão de liminares de reintegração de posse em conflitos coletivos pela posse de terra, a CNA alegou que haveria consequências negativas no plano da segurança e da produção agrícola, com retração de investimentos no campo. Essa lei não chegou a ser aprovada, mas já se anunciavam os argumentos usados para combater leis que não interessam à classe patronal: o prejuízo econômico ao setor e à nação.

Esse ideário também é absorvido pelos operadores do direito, conforme Vieira (2012) demonstrou, em sua pesquisa sobre o uso da Lei de Segurança Nacional, no estado do Rio Grande do Sul, contra lideranças do MST.

A disputa pelas leis também passava pela propositura de ações judiciais de inconstitucionalidade (ADIs) em determinados momentos.

Em um período marcado pelas dificuldades de obtenção de terras para a reforma agrária, a atualização dos índices de produtividade passou a constituir uma das principais bandeiras de luta dos movimentos de trabalhadores rurais e, diante da proposta governamental de atender a reivindicação, a CNA e outras organizações do patronato rural logo se posicionaram enfaticamente contrárias e resistiram no Ministério da Agricultura.

Essa disputa também envolveu a busca na Constituição de 1988 de argumento jurídico que reforçasse sua oposição à intenção governamental de atualizar os índices e localizou no artigo 187, § 2º alguma possibilidade de alegar uma inconstitucionalidade. Como visto, tal

artigo estabelece que sejam compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

A proposta histórica da CNA de desviar o foco da reforma agrária para a colonização de terras públicas foi adaptada nos anos 2000 para a defesa da regularização fundiária na Amazônia, contemplada pela legislação e política governamental que autorizou a transferência de terras públicas para o domínio privado e, ao contemplar com títulos de propriedade pequenos e médios posseiros em área de fronteira agrícola, tornam alienáveis e disponíveis para incorporação pelo mercado no modelo de agronegócio brasileiro.

O uso do Direito não se fez apenas no espaço do Judiciário. O parlamento parece ser o palco principal para a definição de instrumentos jurídicos que legitimam as fiscalizações sobre os órgãos do poder Executivo, como as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Enquanto o uso do Judiciário na disputa sobre a validade ou interpretação de determinadas normas jurídicas exige a contratação de um advogado que possa fazer a defesa da pretensão, o uso do Parlamento exige a articulação de um determinado número de deputados que possa levar adiante a proposta de investigar condutas supostamente ilícitas dos agentes públicos. A CNA fomentou e apoiou a articulação desses parlamentares para criação de estruturas políticas de investigação de ações dos órgãos do Executivo responsáveis pelas políticas de reforma agrária (Incrá) e de demarcação de terras indígenas (Funai). A existência de repasses de recursos públicos do governo federal ao MST também foi objeto de investigação legislativa impulsionada pela CNA.

Além disso, a caracterização dos pretendentes a beneficiários da política de reforma agrária como criminosos, como vimos, foi mais uma tática argumentativa usada pela CNA com o intuito de questionar a desapropriação para fins de reforma agrária nas áreas ocupadas, pois configuraria, nessa visão, um incentivo a ações contrárias à lei. Alto custo e ineficiência da reforma agrária foram os principais argumentos que subsidiaram a proposta de CNA de substituição de desapropriações por financiamento estatal da compra de terras de particulares e terceirização da formação de lotes, também com o objetivo de acabar com as ocupações de terra.

Ao longo da tese, percebemos que a resposta do governo FHC às pressões dos movimentos de luta pela terra atendeu a CNA e o setor patronal rural, tanto ao editar a MP anti-invasão, quanto ao fomentar a normatização e a criação do Banco da Terra, em 1998, ao qual se atribuía a implementação de uma reforma agrária (assistida) pelo mercado. A substituição das desapropriações pelo crédito para aquisição de terras foi comemorada pela CNA, pois possuía uma dupla vantagem para os grandes proprietários rurais: fomentava o mercado de terras e excluía da agenda política a espécie de desapropriação que sancionava as práticas de especulação financeira com terras. Era o modelo defendido como “reforma agrária sensata e permanente”, em oposição à reforma agrária via desapropriações.

A modernidade, afinal, é uma matriz de pensamento fundante e fundadora do contratualismo das vontades livres e pressupostas como iguais em um mercado garantido pelo Estado capitalista. Em uma sociedade de raízes coloniais e escravocratas, como a brasileira, ela apresenta a sua face colonial na ausência de quaisquer limites à concentração territorial privada sob domínio de grandes corporações; no avanço do modelo agroexportador monocultor sobre terras indígenas, quilombolas e áreas de preservação ambiental; bem como na existência do trabalho escravo contemporâneo (também nomeado de servidão por dívida).

Para se opor aos beneficiários da política de assentamentos rurais considerados não vocacionados, a CNA, no contexto do financiamento público de aquisição de terras, reconhece a existência de trabalhadores com “vocação para trabalhar na terra” (www.cna.org.br *apud* MEDEIROS, 2002: 83). A única reforma agrária possível seria realizada por mecanismos de mercado (crédito), buscando-se eliminar todos os outros instrumentos (índices de produtividade e desapropriações), pois o objetivo da reforma agrária

se reverte, na fala patronal, no crescimento da produção agropecuária, o que já fora atingido pela competição, que exclui e desapropria naturalmente os “menos eficientes” (GLEBA, set. 1998: 5 *apud* LEAL, 2002). A outra reforma agrária, rejeitada pela CNA, é caracterizada de “política, ideológica, instrumento da filosofia socialista” (GLEBA, jul-ago. 2003: 12). Como a democracia, para a CNA, significa manutenção da “ordem” (capitalista-patriarcal-colonial), os grupos que pretendem subverter essa ordem não podem ser tolerados pelo Estado (GLEBA, jul-ago. 2003: 12). De forma correlata, o sentido de “justiça”, para a CNA, está na manutenção das ações estatais no “estrito limite das leis e da neutralidade” que não permite outra ação que não seja a espera paciente dos camponeses pela reforma agrária. A CNA rearticula noções de um Estado cujo papel é se reduzir a garantir a segurança dos detentores da propriedade privada (o próprio direito de propriedade de alguns) contra aqueles que buscavam sua distribuição social. A vontade da sociedade e o bem-estar nacional coincidem sempre, nesse discurso patronal, com a vontade e o bem-estar dos proprietários rurais.

A conjuntura inaugurada pelo governo Lula, que havia se comprometido publicamente com a realização da reforma agrária no Brasil, foi marcado por um ascenso das lutas pela terra e crescimento de ocupações, além do lançamento do segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), que, conforme vimos, apresentou metas de assentamento abaixo das expectativas dos movimentos populares. Mas os dados divulgados pelo governo nesse período foram usados pela assessoria técnica da CNA para afirmar que havia se realizando a reforma agrária; cobrar a elaboração de indicadores sobre a produção, produtividade e renda dos assentamentos; caracterizar a política de paternalista e insustentável, diante da ausência de emancipação e dependência de recursos públicos dos assentamentos realizados; e lamentar que a ação dos movimentos sociais tivesse continuidade, já que teria perdido o sentido (GLEBA, mai/jun. 2006: 1-2).

O discurso da assessoria da CNA se volta para a responsabilização do governo sobre a ação dos movimentos de luta pela terra, seja ao não reprimi-los com o uso da MP anti-invasão, seja ao assentar abaixo das metas por ele mesmo estipuladas. A entidade patronal também se apropriou do capital de intelectuais alinhados ideologicamente com as bandeiras da direita, como Denis Rosenfield, que apresentou suas explicações para a intensificação das ocupações de terras pelo MST: o discurso esquerdizado de Lula nas últimas eleições; a posição governamental de não cortar repasse de recursos para entidades ligadas ao MST; a não aplicação do dispositivo de excluir famílias que ocupassem terras dos projetos de assentamentos rurais (GLEBA, mar/abr. 2007: 6).

A CNA, se por um lado tentou impedir, alterar e questionar leis consideradas potencialmente ou efetivamente prejudiciais à classe patronal rural, por outro, buscou orientar sua base sobre medidas a serem tomadas tanto para combater ocupações coletivas, aconselhando o uso do Judiciário e do direito de forma exclusiva (diferenciando-se de associações patronais que pregam a ação violenta direta para a defesa da propriedade, como a UDR).

Dessa forma, buscaram reforçar a caracterização da ação política dos movimentos como atos ilegais ou criminosos, que deve ser repelida pelas instituições judiciais. E, assim, o patronato pode se diferenciar como aquele que respeita as leis, embora isso ocorra porque o Judiciário costuma adotar as teses doutrinárias que protegem de forma absoluta a propriedade da terra, conforme visto por Quintans (2005) em relação à magistratura fluminense, e refutar qualquer tentativa de politização da questão como externa ao âmbito jurídico da legalidade.

Em relação às questões indígenas e quilombolas, vimos que na Comissão de Sistematização da Constituinte de 1987/1988 foram introduzidos dispositivos prejudiciais aos direitos dos indígenas, entre os quais a recuperação da categoria “extintos aldeamentos indígenas” (oriunda de legislação aplicada apenas no período colonial para esbulhar terras indígenas) como parte dos bens do Estado, o que se configurava como estratégia para

“desconsiderar a existência indígena” e, assim, “legitimar a posse dessas terras para fazendeiros” (EVANGELISTA, 2004: 67-68). Como vimos, essa categoria não foi incorporada, ao final, na Constituição de 1988, que se limitou a incluir entre os bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (art. 20, X), mas foi objeto de jurisprudência do STF consolidada em na Súmula 650, para excluir terras dos bens da União. Jurisprudência recuperada no voto do Ministro Menezes Direito sobre o julgamento da demarcação contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol e objeto de propostas de súmula vinculante (PSV) por entidades patronais.

A atuação da CNA no tema parece emergir somente após as lutas, demandas, regulamentações e políticas no sentido de demarcar terras indígenas e quilombolas (e do reconhecimento dos índios e dos remanescentes de comunidades quilombolas como portadores de direitos constitucionais à suas terras).

No momento em que as normas começaram a ser usadas de modo a afetar os interesses de sua base, a CNA buscou limitar a interpretação dos dispositivos constitucionais, no caso das demandas indígenas, ao refutar a possibilidade de ampliação ou demarcação que incluía terras indígenas invadidas por grileiros antes de 1988 e, em relação aos quilombolas, pugnou pela declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4887, de 2003, que regulamentou o procedimento administrativo para titulação de territórios quilombolas.

De forma semelhante à argumentação de outrora que caracterizava os trabalhadores rurais como incapazes e ignorantes, conduzidos por interesses comunistas escusos, a partir da década de 1990 e, especialmente, dos anos 2000, são os indígenas e quilombolas que serão colocados nesse lugar da ausência de capacidade para protagonizar sua própria luta. Entretanto, na construção do inimigo, os trabalhadores rurais, de certo modo, parecem ter sido mais valorizados do que os indígenas e quilombolas, que nem ao posto de adversários ou opositores foram alçados. A CNA combate aqueles que conferem a legitimidade científica à luta política dos indígenas, através de laudos: os antropólogos. Estes passam a ser responsabilizados, ao lado das organizações não governamentais, pela reivindicação e invenção de identidade indígena. A desqualificação da CNA dos antropólogos e das ONGs de apoio às lutas indígenas pode se relacionar ao apoio científico do reconhecimento da legitimidade da reivindicação, discurso cabível no lado da racionalidade moderna-ocidental, num caso, e à visibilidade promovida, no outro.

A CNA se apropriou do discurso de participação social tanto em relação a legislação indígena quanto à quilombola, reivindicando os princípios da igualdade e da isonomia, que obviamente só interessam no plano jurídico quando, de alguma forma, a norma beneficia setores historicamente silenciados e violados para os quais cria espaços específicos de participação. A igualdade, nesse caso, tal qual no ideário contratual civilista para regulação da relação capital-trabalho, torna-se um discurso que serve à invisibilização da desigualdade produzida histórica e socialmente no sentido de inferiorizar dos povos indígenas e comunidades quilombolas e negar-lhes o estatuto de cidadania moderna.

A regulamentação do dispositivo constitucional quilombola por decreto passou a ser taxada de inconstitucional quando tornou possível a intervenção do poder público no direito de propriedade, pois qualquer limitação a esse direito, como vimos, é compreendida como causa de “insegurança jurídica”. A extensão (que mais parece ideias fora de lugar) dos instrumentos de combate às ocupações de terras pelos movimentos de luta pela reforma agrária ao que denominava “invasões” indígenas sobre áreas particulares, também foi defendida pela CNA. O que a CNA chama de invasões são consideradas pelos indígenas retomadas de suas terras invadidas por grileiros que se intitulam proprietários e produtores rurais.

Na questão indígena, a própria Constituição de 1988 se apresenta como um obstáculo para os interesses patronais, pois garante aos indígenas o direito originário às suas terras e,

portanto, representa um empecilho ao pagamento de indenização aos considerados usurpadores de terras indígenas. Em virtude disso, a mobilização da CNA também se voltou para a defesa de mudanças de ordem constitucional, através do apoio a propostas de Emendas Constitucionais que visam garantir a previsão de indenização aos possuidores de boa-fé afetados pela demarcação ou ampliação de terras indígenas (PEC 03/2004). Há também propostas de submeter a aprovação da demarcação de terras indígenas ao parlamento brasileiro (PEC 38/1999; PL 4791/2009).

Como vimos, a CNA participou da disputa que envolveu a demarcação contínua da Reserva Indígena de Raposa Serra do Sol em 2005, questionada judicialmente por um grupo de produtores rurais e pelo estado de Roraima. As condicionantes inseridas pelo STF no procedimento de demarcação de terras atenderam diversas demandas do setor patronal, em especial, a vedação à ampliação de terra indígena já demarcada (o que, por exemplo, havia sido reivindicado com êxito por indígenas do Espírito Santo contra a demarcação dos anos 1970 que excluía parcela do seu território para conceder à Aracruz Celulose) e a garantia de participação dos entes federados em todas as etapas do procedimento.

Essa reação patronal, que conta com a presença da CNA, se explica também pela lógica de apropriação territorial no Brasil para a expansão agropecuária, que encontra limites nas áreas destinadas à reforma agrária, aos povos indígenas e às comunidades quilombolas, mas também nas limitações do uso de áreas sob proteção ambiental. Os limites à apropriação territorial de determinadas áreas, subtraídas do mercado de terras, foram traduzidos, no discurso político-jurídico da CNA, como relativização do direito de propriedade e, no discurso econômico, postos como causa de futuro aumento do “risco Brasil” (GLEBA, nov/dez. 2007: 11).

Dessa forma, a disputa sobre as questões agrárias (e também ambientais) protagonizada pela CNA envolveu uma apropriação da Constituição de 1988 que exaltava o dispositivo que assegura o direito de propriedade (artigo 5º, XXII), sem qualquer menção à relativização desse direito promovida no âmbito da própria Constituição, ao determinar que a propriedade atenda sua função social (artigo 5º, XXIII).

No capítulo 3, tratamos das disputas em que a CNA se envolveu em torno de legislações e políticas nacionais e internacionais que tiveram como objeto e/ou fundamento a proteção do equilíbrio ambiental. Já havíamos visto que a edição do Código Florestal de 1965, em um contexto no qual a preservação de recursos naturais ou florestais foi defendida pela CRB/CNA, a partir de preocupações produtivistas que esbarravam na erosão dos solos, não gerou reações contrárias. Tampouco a legislação foi aplicada pelo governo militar, cuja política desenvolvimentista direcionava-se para a expansão da fronteira agrícola, o que se dá a partir da incorporação de novas terras à produção agrícola e, portanto, do desmatamento de áreas.

As razões da mudança discursiva da CNA relacionada ao meio ambiente não foram investigadas, mas podemos levantar a hipótese de que se relacione com a modernização agrícola, a expansão da agricultura para áreas novas, com novas perspectivas no mercado internacional e com a consolidação de uma estrutura governamental na temática e início da aplicação das multas e sanções previstas para as condutas que infringiam as leis ambientais.

Ao seu modo, a CNA indica essa alteração da conjuntura, ao atribuir a responsabilidade pela inexistência de reserva legal na maioria das propriedades do Brasil à ausência de fiscalização do cumprimento da legislação que previa sua manutenção desde a edição do Código Florestal de 1965 até meados de 1980 e revelar a emergência do problema a partir do momento em que ações judiciais são propostas por órgãos ambientais, organizações não governamentais e Ministério Público contra proprietários rurais para recompor essa reserva e o agravamento com a ampliação de sua área no cerrado da Amazônia Legal, retirando grandes áreas do uso agrícola (GLEBA, set. 2002: 10).

Na Constituição de 1988, marco regulatório fundamental da questão ambiental ou ecológica nos anos 1990, não se destaca a participação do patronato rural, preocupado em impedir a constitucionalização da política de reforma agrária que ameaçasse privilégios historicamente adquiridos na lógica de apropriação territorial brasileira. A única fala patronal, representada pelo setor siderúrgico, pode ser sintetizada na reivindicação de políticas que promovessem incentivos financeiros para o controle da poluição e comparação com políticas supostamente adotadas por “países desenvolvidos” que só servem de modelo, obviamente, em relação a medidas de fomento da acumulação capitalista, do aumento da margem de lucro. Buscar esse parâmetro para regular as relações trabalhistas pode ser perigoso para as classes dominantes no Brasil, que, aliás, buscaram minar qualquer incremento nos direitos trabalhistas.

Ao final, como vimos, apesar de alguma disputa para excluir da Constituição o dever da coletividade também defender e preservar o meio ambiente, esse conteúdo foi mantido, conforme defendido pelos deputados ecologistas, no artigo 225. Nos anos 1990, as disputas político-jurídicas da CNA sobre os assuntos ambientais envolveram a tentativa de reinterpretar o referido dispositivo constitucional para eliminar a responsabilidade das coletividades pela preservação ambiental, relegada exclusivamente ao âmbito do poder público. Com esse pressuposto, a entidade patronal pôde reivindicar o pagamento de indenizações decorrentes de limitações ao uso das propriedades rurais previstas na legislação brasileira.

A imposição de maiores restrições legais aos proprietários se justifica na imputação constitucional do dever de preservação sobre a coletividade, objeto de uma disputa que foi levada ao poder Judiciário pela CNA. Mas a entidade alegou a responsabilidade (exclusiva) do poder público pela preservação ambiental e, portanto, a necessidade de incentivos ou compensações financeiras serem oferecidas pelo poder público para os proprietários que contribuíssem na defesa e proteção do meio ambiente. No discurso político-jurídico da CNA a compensação financeira foi defendida como uma alternativa “moderna” de política ambiental e, dessa forma, substituía a ideia de dever ou obrigação social para a de favor à sociedade que deve ser compensado.

As regras ambientais que representavam a necessidade de desembolso financeiro, como a implementação de cobranças pelo uso da água que atingiria as atividades de irrigação agrícola, foram rejeitadas pela CNA, sob argumentos similares: obstáculo ao desenvolvimento rural e à erradicação da pobreza e prejuízo ao aumento de produtividade e da competitividade brasileira nos mercados internacionais, sugerindo a ausência de cobrança como um subsídio ao setor rural (GLEBA, mai./jun. 2002: 4; mai. 2004: 10). A disputa também envolveu a destinação da arrecadação da cobrança pelo uso da água, que para a CNA deveria ser para remunerar o produtor rural por “serviços ambientais prestados” ao manter “áreas florestais importantes para o ciclo hidrológico” (GLEBA, ago. 2002: 10).

A criminalização de determinadas condutas consideradas danosas ao meio ambiente, através de Lei de Crimes Ambientais de 1988, como visto, provocou reações das organizações patronais e foi logo alterada, através de Medida Provisória, que conferiu a possibilidade de adoção de termo de compromisso, compreendido pela assessoria da CNA como o reconhecimento da anterior rigidez da lei. O segundo decreto regulamentador dessa lei (Decreto nº 5.514/2008) instituiu novas e ampliou antigas sanções, além de estabelecer novas condutas como infração administrativa, entre as quais “deixar de averbar reserva legal” (art. 55). No discurso da assessoria da CNA, a aplicação das novas regras provocaria a exclusão de terras da produção agropecuária, afetando “toda a sociedade brasileira” e reduziria o faturamento do setor (GLEBA, jul./ago. de 2008: 6).

Dessa forma, sob uma perspectiva do pensamento colonial-moderno, apresentam seus interesses particulares (se apropriar de terras para no modelo agropecuário) como interesses

da sociedade como um todo. Além das razões de ordem econômica, alguns argumentos contrários ao decreto usaram a linguagem dogmática jurídica, em especial mobilizaram as noções de proporcionalidade e de razoabilidade para coroar a alegação de violação constitucional e, ainda, o desvio de foco do ato administrativo, que deveria ser a educação ambiental. O decreto foi ainda responsabilizado por impedir o cumprimento da exigência legal de reparação de dano pela LCA (GLEBA, jul./ago. 2008: 7). Sob essas alegações, que misturam o prejuízo econômico ao setor e à nação com violações constitucionais e legais, vimos a CNA reivindicar ao governo a alteração deste decreto e ser atendida.

As restrições das normas ambientais ao uso da propriedade, que compõem a questão fundiária, ou a cobrança pelo uso de bens ambientais públicos (como a água) ou a necessidade de pagamento de estudos para subsidiar os pedidos de licenciamento ambiental, são abordadas a partir do mesmo argumento econômico-produtivista desenvolvimentista, embora em relação às medidas limitadoras do uso da propriedade, como a reserva legal, o discurso revele a dimensão fundiária representada por mais um fator de exclusão da possibilidade de apropriação de terras no modelo monocultor de exportação, recentemente nomeado de agronegócio.

Alterações do Código Florestal posteriores à Constituição de 1988 apresentaram novos constrangimentos e limites ao uso das propriedades, que foram objeto de algumas reduções posteriores para diferir as áreas de agricultura familiar. As tentativas de tornar efetiva a proibição da supressão de vegetação em percentual da propriedade, obrigar a reparação do dano já causado para reestabelecer o percentual desmatado além do limite permitido e ampliar as restrições à exploração agropecuária na região da Amazônia Legal foram questionadas pela CNA no Judiciário por sucessivas ADIs.

Entre os argumentos que listavam violações aos princípios de cunho liberal presentes na Constituição de 1988 (livre iniciativa, concorrência), mereceram destaque os que envolveram o direito de propriedade. Na argumentação dos advogados que envolvia a violação ao direito de propriedade foi evidenciado um estreito vínculo entre as questões fundiárias agrárias e ambientais, em uma concepção absolutizadora do direito de propriedade, que no extremo o situava como categoria de direito civil que inclui a propriedade sobre a árvore (“acessório do solo”) (ADI 579/2001: 7-8).

As duas ações de inconstitucionalidade contra normas do Código Florestal de 1965, como vimos, compartilharam a alegação de violação do art. 225 da Constituição brasileira de 1988. A primeira ação busca reinterpretá-lo para atribuir a responsabilidade pela preservação ambiental ao poder público que indevidamente a transferia ao particular com a edição da norma (ADI 1952), omitindo o dever de preservação da “coletividade”. Diante da lembrança do dever da coletividade na decisão do STF que confirmou a constitucionalidade das primeiras mudanças, na segunda ação, o advogado não omitiu o dever da coletividade, mas justificou a inconstitucionalidade das restrições ambientais impostas aos proprietários rurais na interpretação da própria noção de coletividade como “toda a sociedade”, pois essa noção impedia impor ônus apenas a alguns particulares, o que era reforçado pela interpretação dada ao princípio da isonomia (art. 5º, I) pelo advogado da CNA como impossibilidade da atribuição do dever a alguns particulares, o que tornava a responsabilidade coletiva limitada a “ações não onerosas” e transferia o ônus econômico ou financeiro para o âmbito de responsabilidade exclusiva do poder público (ADI 3346/2004: 20-23). Dessa forma, a argumentação sobre a necessidade de indenização aos proprietários rurais pelo poder público se justifica pelo ônus ambiental ser de toda a sociedade. Na retórica da CNA, portanto, se o interesse na conservação ambiental é coletivo, seriam necessários incentivos oficiais para os proprietários rurais a promoverem (GLEBA, jul.-ago. de 2003: 10).

Com esse discurso, a CNA deslocava a conservação de áreas de preservação permanente do âmbito de uma obrigação instituída pelo Código Florestal em 1965 para o

lugar de um serviço prestado pelo proprietário, que precisa ser remunerado. Esses argumentos, como vimos, caracterizaram a busca do patronato rural por transformar um “constrangimento” ecológico (uma obrigação) em um benefício financeiro (uma conduta dependente e merecedora de incentivos econômicos governamentais).

Vimos que, além de considerar inexequível a legislação ambiental limitadora do uso da propriedade para a exploração agropecuária, em virtude das demandas de manter terras apropriáveis para expansão agrícola, a CNA também buscava que a legislação florestal fosse alterada para permitir a compensação de reserva legal fora do território originário e para prever retribuição financeira aos proprietários de áreas de floresta na Amazônia Legal que as mantivessem preservadas (GLEBA, mai./jun. 2007: 8). A ausência do uso desses recursos (como os obtidos pelo PPG7) a compensação ou o custeio da regularização fundiária foi argumento usado para defender a responsabilidade (a culpa) exclusiva do Executivo sobre ameaças ao ecossistema amazônico e afastar a responsabilização do patronato rural (GLEBA, mai./jun. 2008).

A CNA também deslocava o dano ambiental da responsabilidade dos produtores rurais para a esfera de uma suposta “desorganização na ocupação e utilização do território nacional”, que seria solucionada com o ZEE (de competência estatal) que definisse as regiões de implantação da produção de biocombustíveis (GLEBA, nov./dez. 2007: 8).

A CNA buscou minimizar a projeção que o desmatamento na Amazônia brasileira alcançou na mídia, caracterizada como: exagero, alarmismo, carente de “argumentos técnicos, econômicos e sociais”, criminalizadora dos agentes econômicos e sociais, construída por organizações nacionais e internacionais financiadas para comprometer a vantagem competitiva internacional do Brasil (e, portanto, seu desenvolvimento) representada pelos vastos e não utilizados recursos naturais, “disponibilidade de terras agricultáveis”, tecnologia, “disponibilidade de mão-de-obra” etc (GLEBA, out. 2004: 10; mai./jun. 2005: 11). Os limites ao uso dos recursos naturais e ao desmatamento na Amazônia e, portanto, à expansão agropecuária para a região, são traduzidos no discurso jurídico como prejuízos ao direito ao desenvolvimento, que induzem à pobreza e aumentam desigualdades regionais, em desacordo com princípios fundamentais da Constituição de 1988 (GLEBA, mai./jun. 2005: 11).

A CNA também buscou construir uma imagem do “produtor rural” como uma pessoa que possui alto nível de consciência ambiental (inclusive com base em pesquisas contratadas para confirmar), mas que rejeita o nível de restrições ambientais por comprometer a viabilidade econômica da atividade rural e, dessa forma, defendeu uma compensação remuneratória pelos serviços prestados (GLEBA, set. 2002: 10). A entidade patronal também criou espaços em sua estrutura institucional e programas institucionais para tentar reverter a imagem negativa do setor agropecuário na região amazônica, mobilizando as noções de sustentabilidade e de “commodities ambientais” e a defesa da ruptura entre a polarização entre posições preservacionista e desenvolvimentista (vinculando produção rural e estabilidade do Brasil), aceitando a possibilidade de mudanças no processo de produção para adoção de manejo e adequação ao zoneamento agro-econômico-social que também poderiam viabilizar a agropecuária (GLEBA, mar./abr. 2002: 11).

A postura preservacionista, entretanto, para a CNA, será sempre caracterizada como oriunda de uma “corrente político-ideológica que deseja a preservação daquele espaço territorial a qualquer custo”, o que não seria possível por se constituir em “fronteira agrícola”, para a qual não restaria outra alternativa de integração social e econômica ao País além da exploração agropecuária (GLEBA, out. 2004: 10).

Portanto, a imagem patronal da Amazônia é a do espaço desintegrado do restante do Brasil por não ter sido apropriado ainda pela expansão agropecuária. Essa ausência de apropriação se configura como oportunidade de levar civilização (o que pressupõe a ausência de civilização em terras ainda não incorporadas ao modelo produtivo agropecuário),

apresentada como consequência da ação dos agentes econômicos, discurso que afasta a legitimidade de limites sobre essa ação (GLEBA, out. 2004: 10).

Sob esse ideário civilizatório, cabe perfeitamente a comparação com os países considerados desenvolvidos, modernos, em virtude da devastação ambiental empreendida em seus territórios e a reprodução de questionamentos no âmbito econômico que retiram qualquer legitimidade desses países para criar obstáculos ao desmatamento em países situados do lado colonial dessa modernidade.

Qualquer sanção, mesmo constitucional, que consista na expropriação sem pagamento de indenização constitui como “um confisco” e emendas constitucionais para expropriar imóveis pelo descumprimento das restrições ambientais na região amazônica seriam consideradas inaplicáveis por violar as chamadas “cláusulas pétreas” da Constituição Federal: a proibição de se aprovar proposta de emenda à constituição tendente a abolir “direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º, inciso IV). (GLEBA, mai./jun. 2008).

A ação da CNA incluiu ainda oposição à criação de unidades de conservação. No direito de propriedade os argumentos se encontram de forma a torná-lo absoluto e não passível de condicionamento ou relativização diante de outros direitos fundamentais. Transferir competências do Executivo para o Legislativo significa dificultar a criação dessas unidades, através da ação parlamentar, visto que o Executivo seria obrigado a negociar com os parlamentares, o que prolonga e, por vezes, se torna um obstáculo à efetivação da política. Também aqui se configuram, como vimos em Medeiros (2010), ameaças à expansão agropecuária. Já que não consegue deslocar a competência, a CNA reivindica ao Executivo a participação e, principalmente, uma indenização prévia aos proprietários rurais afetados.

Vimos ainda que a previsão legal de indenização aos proprietários afetados por restrições ambientais ao uso de suas terras foi tentada e chegou a ser aprovada pelo Congresso Nacional na Lei da Mata Atlântica. Essa previsão foi vetada pelo presidente da República, mas demonstrou novamente a articulação para transformar um dever constitucional em um benefício setorial. O veto presidencial, fundamentado na proteção do meio ambiente como elemento da função social da propriedade e nos prejuízos que a norma causaria aos cofres públicos, evidencia uma relativa autonomia estatal em relação à classe dominante rural, diante da disputa de posições no interior do Estado. Mas está posto um limite a essa disputa: a não ruptura com o modo de produção capitalista.

A tese da necessidade de desenvolvimento de nações que ainda não alcançaram o padrão europeu ou norte-americano sempre volta à cena quando o assunto são os acordos e fóruns internacionais, usando inclusive a retórica que relaciona desenvolvimento (econômico) com superação de pobreza e melhora da qualidade de vida, acrescentando-se a disponibilização de recursos a serem investidos na construção de modelos de produção ecologicamente sustentáveis (GLEBA, mai./jun. 2002: 3). Sob a ideia de desenvolvimento, a agricultura é alçada à atividade com potencial de inclusão social, obstaculizada com a política global de destinar grandes espaços nos países de terceiro mundo à proteção da flora e da fauna (GLEBA, mai./jun. 2002: 3: 4). Dessa forma, o setor patronal brasileiro disputa territórios para a expansão agropecuária e acusa as restrições ambientais de âmbito nacional ou global de impedir o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se apropria de um discurso neoliberal global de flexibilização para a defesa da diminuição de normas de proteção ao trabalhador. Os limites de natureza ambiental ao modelo produtivo brasileiro, entretanto, também geram novas oportunidades de negócios e se traduzem na construção da noção de desenvolvimento sustentável, que não nega o progresso como fim último e mercantiliza o meio ambiente.

No quarto e último capítulo, destacamos os debates da CNA em torno da legislação trabalhista e das ações governamentais sobre as relações de trabalho no campo. O foco da atuação da CNA a partir da década de 1990, em relação a essa questão, foi dirigido às

pressões internacionais e nacionais sobre o governo e a iniciativa privada em razão das denúncias de uso de mão-de-obra em condições análogas à de escravo.

No debate sobre direitos trabalhistas na Constituinte de 1987/1988, verificamos a emergência de diversas articulações e mobilizações empresariais em prol da livre iniciativa e contra ampliação de direitos e garantias trabalhistas. Uma dessas articulações, a União Brasileira Empresarial (UB), reuniu as confederações sindicais tradicionais, entre as quais a CNA. Mas seus argumentos ou ação nesse âmbito não foram objeto de destaque pela bibliografia que narrou as disputas empresariais (DREIFUSS, 1989). Essa ausência pode ser cotejada com a crise de representação da CNA e a sua divisão entre o acompanhamento da pauta trabalhista (realizado por todas as entidades patronais e associações empresariais) e da constitucionalização da reforma agrária (em paralelo com diversas organizações do patronato rural, entre as quais se destacou a UDR).

Embora a existência da limitação constitucional ou legal não seja garantia de seu cumprimento (ou efetividade), ela representa uma potencial limitação, legitimada pelo Estado, que pode ser convocado pelas forças em disputa para coagir ou sancionar os agentes que violam ou extrapolam os limites postos à sua conduta. Em virtude dessa força potencial, uma grande mobilização patronal buscou impedir a aprovação de regras constitucionais reivindicadas pelos trabalhadores.

Entre elas, foram vitoriosos ao rejeitar o instituto da estabilidade, substituído pela proibição contra a despedida arbitrária (sem justa causa), cuja regulamentação foi remetida à lei futura que nunca veio, o que tornou a regra de transição contida no pagamento de multa relativa ao FGTS permanente. Em 2008, quando a ratificação da Convenção da OIT que regulamentaria a proibição da despedida arbitrária foi requerida pelo governo federal ao Congresso Nacional, a CNA reagiu prontamente, com argumentos calcados nos custos das leis trabalhistas no Brasil e na construção de um futuro de retração do mercado formal de empregos, em virtude das dificuldades impostas ao empresariado para a demissão de trabalhadores.

A única diferenciação constitucional estabelecida entre trabalhadores urbanos e rurais beneficiava estes últimos: o prazo prescricional para a propositura de ação trabalhista mais extenso, na medida em que era contado da data do término do contrato de trabalho, e não da ocorrência da violação do direito. Entre as alterações normativas no âmbito trabalhista de caráter redutor de direitos e garantias, no contexto de políticas neoliberais, a prescrição diferenciada para o trabalhador rural foi eliminada, restado equiparado aos urbanos, com prazo para acionar o judiciário a contar da violação do direito, dificilmente argüida durante o contrato de trabalho.

Embora a CNA tenha comemorado o contrato a pequeno prazo, que diminuía os requisitos e custos de contratação de mão-de-obra por até 120 dias, o que foi adotado pelo governo Lula, também em virtude de requerimento da Contag, no campo das relações de trabalho sua ação foi direcionada a combater os que denunciavam e combatiam o trabalho escravo e degradante no Brasil.

Nessa disputa, a CNA negava a existência de trabalho escravo no campo brasileiro, desqualificando inclusive o trabalho dos fiscais do Ministério do Trabalho que autuam os proprietários. A CNA defendia a substituição da fiscalização por medidas informativas e prazos (que sempre se buscará prorrogar) para a adequação dos empregadores (como se as violações às normas decorressem exclusivamente de um desconhecimento) não apenas em relação ao âmbito trabalhista, pois já vimos que também em matérias de cunho ambiental ideia similar. A CNA usa a noção de Estado Democrático de Direito como aquele que assegura o direito de propriedade e a ampla defesa dos proprietários, o que os fiscais do trabalho não garantiam ao supostamente tipificar como trabalho forçado e degradante

“conflitos normais das relações de trabalho” e ao aplicar multas aos proprietários rurais com normas só exigíveis aos setores urbanos.

Sem ferir a tese a mitologia da lei estatal como padrão universal, a CNA desloca a disputa política sobre a ação fiscal sobre os grandes proprietários de terra para o âmbito da atribuição de sentido à lei, com a defesa de um único modo possível de interpretar corretamente a norma para não extrapolar os limites que lhe seriam intrínsecos. As outras formas de interpretar a lei que não convém aos interesses patronais são apreendidas como ideológicas e as ações estatais pautadas por essas interpretações da lei são classificadas como ilegais.

Vimos que a lei específica sobre as relações de trabalho rural, em alguns casos, beneficiou o trabalhador no campo, como a que instituiu a indenização pelo término de contrato por safra e, após a Constituição de 1988, estendeu o direito à indenização do FGTS aos trabalhadores, com exceção dos domésticos. Mas com a adoção do entendimento pelo Ministério do Trabalho e Emprego que os empregadores rurais estariam obrigados ao pagamento das duas indenizações, a CNA estimula o acionamento do Judiciário em busca de decisões judiciais favoráveis à tese patronal, que taxava de ilegal e/ou inconstitucional a interpretação que o Executivo fazia da lei.

A CNA, em geral, disputa a interpretação da lei, inclusive no campo penal, sempre que ela é usada para punir proprietários rurais. Nesse caso, o uso da lei é caracterizado pela entidade patronal de “ideológico”, criminalizador “de setores da economia brasileira”. A lei, nesse raciocínio, parece possuir uma “essência” neutra desvirtuada pelos agentes estatais, pois, como vimos, o mito de sua neutralidade beneficia o poder patronal (também legitima a exploração do trabalho). No momento em que a disputa sobre a interpretação da lei não teve espaço, a CNA passou a sustentar sua inconstitucionalidade, sob o ideário do primado do direito de propriedade e da livre iniciativa sobre os direitos sociais.

Esse foi o caso da adoção de um registro (Cadastro) de empregadores que foram flagrados usando mão-de-obra escrava, a partir do qual foram criados impedimentos de acesso à determinados financiamentos, levado pela CNA ao Judiciário buscando a declaração de inconstitucionalidade do cadastro (ADI 3347/2004), sob argumentações que sustentaram invasão de competência legislativa, violação da garantia do devido processo legal e do princípio da presunção de inocência etc.

Entre as normas de âmbito trabalhista que tiveram a constitucionalidade questionada no STF pela CNA, vimos as únicas duas ações em que a entidade obteve julgamentos favoráveis: contra obrigatoriedade dos empregadores transportarem seus empregados através de ônibus no estado de São Paulo (art. 190, da CE/SP²⁸¹) e contra a instituição de piso salarial no estado do Rio de Janeiro. Em ambas, o argumento que sustentou no primeiro caso o julgamento final e no segundo a concessão da liminar foi a incompetência dos Estados para editar o tipo de norma. Na diversidade de normas objeto de ação de inconstitucionalidade, também chamou a atenção a que foi proposta pela CNA em conjunto com a CNI para contestar uma Portaria do Ministério do Trabalho que trazia nova regulamentação para o processamento dos pedidos de registro sindical, ao que tudo indica, priorizando a liberdade sindical sobre a unicidade (ambas asseguradas pela Constituição de 1988, como vimos), o que representa ameaça as vantagens comparativas asseguradas às associações tradicionais, tanto no âmbito dos trabalhadores quanto no dos empregadores. A disputa que envolve entidades sindicais favoráveis e contrárias à norma sindical foi remetida à deliberação judicial e demonstra uma reação à possibilidade de perda de status da CNA, ou seja, diminuição de

²⁸¹ O pedido também abrangia a declaração de inconstitucionalidade do artigo 41 das disposições transitórias desta Constituição que conferia o prazo de 12 (doze meses) para a adoção de medidas para cumprimento do artigo 190.

vantagens em termos de representação e recursos e na retirada de determinadas imunidades anteriores, em termos refletidos na obra de Offe (1989).

Para reagir a normas estatais que contrariam os interesses representados pela entidade patronal, os argumentos se apóiam sempre que possível em estudos e estatísticas que possam ser interpretadas de forma a corroborar as teses defendidas, tanto em relação à reforma agrária (e a partir do discurso da eficiência em termos capitalistas), quanto em relação à proteção ambiental (favorecida pela agricultura, que não precisa de legislações restritivas) e, ainda, no tocante às relações de trabalho (quando se responsabiliza a agricultura familiar pela existência de trabalho infantil ou destaca o aumento de formalização da mão-de-obra no campo como decorrência de aumento de produtividade).

Essa linha de atuação foi explicitada em matérias que difundiram a parceria da CNA com a Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER) para premiar trabalhos acadêmicos que partissem dos pressupostos explicitados pela CNA sobre produção agrícola, meio ambiente e questões fundiárias (GLEBA, jul./ago. 2007: 12; GLEBA, jan./fev. 2008: 12). Em relação ao meio ambiente, a CNA e a SOBER supunham a possibilidade de conciliação do desenvolvimento da agropecuária (que é traduzido como o desenvolvimento do País) com a preservação ambiental, e relegavam aos estudos o papel de responder o modo como se daria essa conciliação. No tocante à questão fundiária, ao trabalho premiado caberia responder se a desapropriação para reforma agrária “contribuirá para o desenvolvimento da agropecuária brasileira”, através da comparação da produtividade das consideradas *commodities* agrícolas com a produção dos assentamentos rurais ou, caso abordasse as comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, considerando que “parte da sociedade brasileira reconhece uma dívida histórica com esses grupos”, deveria responder “quem paga esta dívida e quando ela será quitada?” (GLEBA, jul./ago. 2007: 12).

Essas questões, de acordo com a CNA, eram “muitas vezes, maculadas por fortes componentes ideológicos”, o que gerava “a necessidade de envolvimento da comunidade científica brasileira para tornar possível uma análise técnica sobre os temas eleitos pelo Prêmio SOBER/CNA” (GLEBA, jul./ago. 2007: 12).

De forma que a CNA invoca as associações científicas e a ciência como critério de veracidade e estimula a academia a produzir argumentos a favor de suas demandas. A análise considerada técnica e desprovida de elementos ideológicos é sempre aquela que coaduna com a ideologia dominante do patronato rural que pugna a ausência de questão agrária ou de necessidade de redistribuição fundiária. Nesse sentido, a CNA exalta as considerações do sociólogo Zander Navarro sobre a inexistência de razões para o Brasil promover uma ampla redistribuição de terras, em virtude da predominância urbana (GLEBA, jan./fev. 2008: 12). Essa racionalidade patronal sustenta uma oposição entre ideologia e ciência (ou técnica), a fim de desqualificar os debates e as teses científicas que não partem desses mesmos pressupostos e questionam a própria lógica de apropriação capitalista como problema a ser superado.

Como vimos, as pesquisas e estudos incentivados pela CNA são mais uma estratégia da organização patronal e figuram ao lado das opiniões e orientações sobre as legislações e políticas governamentais apresentadas pelos assessores técnicos das Comissões Nacionais temáticas da CNA, em geral formados em agronomia e/ou Direito, e/ou pelos advogados chefes do seu Departamento Jurídico (Cf. GLEBA, ago. 1998: 11; set/out. 2006: 12; jun. 2004: 11; ago-out. 2009: 10-11).

O fornecimento de orientações acerca de normas jurídicas aos seus associados é uma prática da CNA desde o momento em que começa a se consolidar, difundindo entre suas bases uma determinada forma de se comportar frente às leis, em especial quando há alterações legislativas, tanto no sentido da “flexibilização”, em benefício e atendimento às demandas patronais, quanto para dificultar o enquadramento no uso de trabalho em condições análogas à

de escravo, a desapropriação para reforma agrária ou as demarcações de territórios indígenas e quilombolas ou áreas ambientais.

Ao examinarmos as orientações da CNA à sua base em relação à forma de agir para reprimir ocupações de terra, evitar desapropriações, se opor a demarcações de terras indígenas etc, percebemos o uso do Direito, entendido como ordem normativa de conduta, de forma hegemônica, desprovida de interferências políticas e em reforço à ideia de instrumento neutro e exclusivo. A CNA, como vimos, possui reconhecimento estatal como representante legítima do setor patronal agropecuário, o que implica em vantagens e uma relativa imunidade em relação à sua base, mas limitações legais no raio de ação que podem significar, em determinadas ocasiões, o apelo ao cumprimento da lei.

Mas a imunidade não é absoluta e a direção da CNA precisa se legitimar perante a base social, sob pena de uma crise institucional que aponte para uma substituição de seus quadros, como ocorrera no início do período de transição democrática (ainda não completada, tendo em vista a dificuldade para a abertura dos arquivos da ditadura militar). Nesse sentido, são importantes as consultas e pesquisas da CNA dirigidas a levantar a percepção da classe patronal no campo sobre os temas de maior preocupação e interesse, embora partam de questões identificadas a priori como problemas a hierarquizar em termos percentuais: crédito rural, desapropriações e demarcações de terras indígenas e quilombolas, limitações ambientais. Os fóruns de debate promovidos pela CNA servem tanto para consolidar e fortalecer, quando para legitimar suas posições entre seus associados.

Apesar da diferença entre as entidades que se dividem por produtos e a organização de empregadores, no caso do campo brasileiro, a identidade construída pela entidade patronal não é a de “empregadores rurais”, mas gira em torno da categoria “produtores rurais”, o que também pode ser explicado pela disputa histórica entre a CNA e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) pelo enquadramento sindical de pequenos produtores rurais ou proprietários de terra que, a despeito de não serem assalariados, também não possuem empregados, mas trabalham diretamente a terra em conjunto com sua família.

Pudemos reunir argumentos repetidos em ações de natureza distinta, como as que versam sobre questões ambientais, agrárias, trabalhistas e mesmo tributárias: em especial as violações de princípios da legalidade e da livre iniciativa, reunidos com argumentos sobre prejuízos econômicos advindos da norma, sem que houvesse a devida compensação ou indenização, retornando com isso o argumento da violação do direito de propriedade ou de necessidade de reparação à lesão a direito.

A CNA parece acreditar na existência de uma “técnica” ou “ciência” desprovida de ideologia, embora sua assessoria nomeada de “técnica” possua funções e caráter eminentemente político, expressando a posição institucional da CNA em diversos espaços públicos e nos periódicos localizados após 1988.

A associação patronal rural se apropria, assim, da legitimidade das “titulações” de seus “técnicos” para conferir um caráter “científico” e, supostamente, isento de “ideologia” ao seu discurso contrário à reforma agrária, à titulação de terras aos remanescentes de quilombos ou à demarcação de terras indígenas.

Notamos algumas aproximações dos discursos da CNA (ou seja, de seus dirigentes e/ou assessores “técnicos”) ao efetuado em âmbito global na conjuntura da globalização neoliberal, no que se refere à estabilidade do contrato social relacionada às “expectativas do mercado e dos investimentos”, o que, segundo Santos (2003: 18-19) só é possível pela “instabilidade das expectativas das pessoas”.

O autor, como vimos, traçou um quadro de diversas formas de fascismo social, dentre os quais o que chama de fascismo pára-estatal na dimensão que nomeia *fascismo contratual*. Nessa forma, devido à discrepância de poder entre as partes no contrato, a parte mais fraca é obrigada a aceitar as condições da mais forte como, por exemplo, na tentativa do projeto

neoliberal de transformar o contrato de trabalho no contrato de direito civil (SANTOS, 2003:22).

Dentre as argumentações jurídicas mais reivindicadas por dirigentes e assessores da CNA esteve a “segurança jurídica”, em geral, no sentido de garantir proteção ao crédito e à propriedade privada, ou, nos termos de Santos (2003), a estabilidade do contrato social. Como já vimos, segurança e estabilidade dos setores dominantes, que se adéquam ao paradigma (científico e jurídico) da modernidade-colonialidade. Neste modelo, a CNA adota as noções de desenvolvimento (econômico) em detrimento de justiça social (com reforma agrária), proteções ambientais e trabalhistas. Em suma, um falso contrato, sem margem para a autonomia de sua vontade da maioria dos grupos sociais, invisibilizados, criminalizados ou inferiorizados, conforme o contexto, a fim de justificar a continuidade da dominação nos moldes capitalistas-colonialistas.

Esse discurso jurídico é construído, como vimos, em contextos de emergência de lutas de diversos grupos sociais que questionam o modelo capitalista agroexportador de apropriação da terra, da natureza e exploração extrema do trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gilmar Machado de. **Contando com a natureza: a recuperação das florestas ao redor da cidade do Rio de Janeiro como solução para o abastecimento de água na segunda metade do século XIX.** Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT5-418-988-20080519011219.pdf>. Artigo apresentado no IV Encontro da ANPPAS em jun. 2008. Acesso em: 17 mar. 2012.
- ALVES, Francisco José da Costa. **Modernização da Agricultura e Sindicalismo: lutas dos trabalhadores assalariados rurais da região canavieira do estado de Ribeirão Preto.** Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação de José Graziano da Silva. Campinas, 1997.
- ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso De. **O acesso à terra no estado democrático de direito.** Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação de Vera de Araujo Grillo. Florianópolis, 1997.
- ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola.** Bauru: Edusc, 2006.
- BALTAR, Ronaldo. **O empresário rural e a reforma agrária no governo de transição (1985-1988).** Dissertação de mestrado defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Profa. Maria Conceição D’Incao. Campinas, 1990.
- BALTAR, Ronaldo. **Empresariado, Transição e o Papel de Estado na Ordem Econômica e Social.** Tese de doutorado defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade de São Paulo, sob orientação de Basílio João Sallum Júnior. São Paulo, 1996.
- BAPTISTA, Adriana Mathias; OLIVEIRA, José Cesar de Moura. O Brasil em Fóruns Internacionais sobre Meio Ambiente e os Reflexos da Rio 92 na Legislação Brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** No. 102. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/209/171>. Acesso em: 05 mai. 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro.** 6ª edição rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BASTOS, Lisiane de Alcântara. VII.a – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. In: (Orgs) BACKES, Ana Luiza. AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1882/audiencias_constituente_parte2.pdf?sequence=4. Acesso em: 10 jul. 2012.
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. In: **Estudos avançados.** São Paulo, v. 11, n. 31, Dec. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 mai. 2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 7º ed. RJ; Bertrand Brasil, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus Editora, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. La delegación y el fetichismo del político. *In: Cosas dichas*. Ed. Gedisa, 1990.
- BRUNO, Regina. **Senhores da terra, senhores da guerra: (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil)**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária: UFRRJ, 1997.
- _____. Revisitando a UDR: ação política, ideológica e representação. *In: Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. No. 40. São Paulo: **Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo**, 1996.
- _____. **O ovo da serpente: monopólio da terra e violência na Nova República**. Tese de doutorado defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Profa. Maria de Nazareth Baudel Wanderley, em março de 2002.
- _____[et. al.]. **Grupos de Solidariedade, Frentes Parlamentares e Pactos de Unidade e Ação. Em pauta o fortalecimento e a disputa pela representação patronal no campo**. Relatório Final de Projeto de Pesquisa. Rio de Janeiro: REDES e IICA, 2008.
- _____[et. al.]. **Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.
- CALDAS-COULTHARD. **Desvendando Discursos: Conceitos Básicos**. Santa Catarina: UFSC, 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 2ª. edição. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- CARNEIRO, Olavo. **Tratoração – o alerta do campo: um estudo sobre ações coletivas e patronato rural no Brasil**. Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, sob a orientação de Regina Ângela Landim Bruno, em 19/12/2008.
- CASTILHO, Ela Wiecko V. de. The Indigenous Peoples and Minorities: the Legal Aspect. **Latinam-Zine – Fall Edition**. Vol. 1. N. 1. Disponível em: <http://latinam.haifa.ac.il/pdf/latinam-zine.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- CORREIA, Marcus Orione Gonçalves e CORREIRA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva: 2007.
- CUNHA FILHO, Sérgio de Britto. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio, sob orientação de Ana Lucia de Lyra Tavares, em Junho de 2007.
- ESCOBAR, Arturo. **Más Allá Del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e História, 2005.
- ESTERCI, Neide; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Décadas de combate ao trabalho escravo: avanços, recuos e a vigilância necessária. *In: CERQUEIRA et. alli. (Org). Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil*. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2008.
- ESTEVEZ, Benedita Maria Gomes. **Confederação Rural Brasileira: origem e proposta**. Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em

Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, sob a orientação de Leonilde Sérvolo de Medeiros, em fevereiro de 1991.

EVANGELISTA, Carlos Augusto Valle. **Direitos indígenas: o debate na Constituinte de 1988**. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em História Social do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob orientação do Dr. Marcos Luiz Bretas da Fonseca, em Janeiro de 2004.

FERREIRA, Bracolina; ALVES, Fábio e FILHO, José Juliano de Carvalho. Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). **Revista Políticas Sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da Constituição Federal** [on line]. Brasília, v. 2, n. 17, cap. 3, IPEA: 2000. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5795&Itemid=9>. Acesso em 28 fev. 2012.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. RJ: Ed. Civilização Brasileira. s/d.

GROSGOUEL, Ramón. **Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 80, março, 2008.

JESSOP, Bob. On Recent Marxist Theories of Law, the State, and Juridico-Political Ideology. International journal of the Sociology of law 1980, 8, 339-368. In: (Ed) COTTERRELL, Roger. **Sociological Perspectives on Law**. Volume I. (International library of essays in law and legal theory. Second series.) Published by Ashgate, Dartmouth, Aldershot, Brulington USA, Singapore, Sidney, 2001.

HËRBELE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

HEINZ, Flávio. Elites rurais: entre representação e política. In: (org.) HEINZ, Flávio. **Por uma outra história das Elites**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

KAIPPER, Carlos Henrique. Políticas públicas do poder executivo para a erradicação do trabalho escravo. In: CERQUEIRA et. alli. (Org). **Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil**. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2008.

LAMARÃO, Sérgio. Sociedade Rural Brasileira. Verbete. In: **Dicionário Histórico-Biográfico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

LAMARÃO, Sérgio e PINTO, Simone Cúber Araújo. Confederação Nacional da Agricultura. Verbete. In: **Dicionário Histórico-Biográfico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

LEAL, Giuliana Franco. **Guardiões da propriedade: organizações da burguesia agrária e reforma agrária – um estudo sobre a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil**. Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação de Fernando Antonio Lourenço. Campinas, 2002.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Revista Estudos Feministas** [online]. 2008, vol.16, n.3, pp. 965-977. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2008000300015&script=sci_arttext>.
Acesso em: 03 mar. 2012.

LOPES, Aline Caldeira. **Marambaia: Processo Social e Direito**. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural Fluminense (CPDA/UFRRJ), sob orientação de Regina Angela Landim Bruno. Rio de Janeiro, novembro de 2010.

LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. **Liberdade sindical, autonomia e democracia na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 – uma reconstrução do dilema entre unicidade e pluralidade**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Brasília, sob a orientação de Cristiano Paixão. Brasília, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **A questão da reforma agrária no Brasil**. FFCL/USP: São Paulo, 1983.

_____. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

_____. **REFORMA AGRÁRIA: concepções, controvérsias e questões**. Setembro de 1993. Disponível em: <http://www.oocities.org/spaprado/reformaagrariaquestoes.html>. Acesso em: 20 mai. 2012.

_____. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: Unrisd e Editora da UFRRJ, 2002.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **O ruralismo brasileiro (1888-1931)** São Paulo: HUCITEC, 1997.

_____. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. In: (org) STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil 5**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. **O patronato rural no Brasil recente (1964-1993)**. Rio de Janeiro: editora UFRJ, 2010.

MENDONÇA, Sônia Regina de. A Construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da organização das cooperativas brasileiras. In: **Revista História Hoje: revista eletrônica de história**. v. 2, n. 6, março, 2005. Disponível em: http://www.anpuh.org/revistahistoria/view?ID_REVISTA_HISTORIA=6. Acesso em: 11 fev. 2010.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 26ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Maria José Souza. **Trabalho escravo: da omissão do estado a Conatrae passando pela bicicleta do padre Canuto**. São Felix do Araguaia, 2007. Disponível em: <http://www.prelaziasaofelixdoaraguaia.org.br/trabalho%20escravo.htm>. Acesso em 22 mai. 2012.

MOREIRA, Roberto. Pensamento Científico, Cultura e Eco-92: alguns significados da questão ambiental. *In: Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v. 23, I, (14-39) jan/abr. 1993.

_____. **Terra, poder e território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

NEVES, Delma Pessanha. **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Editora brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Edécio Vigna de. Uma janela histórica: regulamentação da Reforma Agrária. *In: MOLINA, Mônica Castagna et all (Org.). Introdução crítica ao Direito Agrário* (Série o Direito Achado na Rua. Vol 3). Brasília: EdUnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Paz de. **Breve Histórico da Justiça do Trabalho no Brasil**. Disponível em: www.jurisway.org.br. Acesso em: 11 fev. 2012.

PALMEIRA, Moacir. **Modernização, Estado e questão agrária**. *Estud. av.* [online]. 1989a, vol.3, n.7, pp. 87-108. ISSN 0103-4014.

PALMEIRA, Moacir. Reforma Agrária e Constituição. Artigo de setembro de 1987. *In:* (promoção: FEAB regional III, CA de agronomia). **A Constituição e o campo agora?** Universidade Federal de Viçosa: Congresso de Sociologia Rural, março de 1989b.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1988.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 26, n. 3, Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mai. 2012.

PICCIOTTO, Sol. **Law, Lawyers and Legitimacy in the Construction of Global Corporate Capitalism**. 2011.

PILLATI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2008.

PINÇON, Michel e PINÇON-CHARLOT, Monique. **Sociologia da Alta Burguesia**. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 22-37.

PIZZATTO, Luciano. Série **LEI DE CRIMES AMBIENTAIS I – Como foi construído o texto final**. Jul. 2005. Disponível em: <http://noticias.ambientebrasil.com.br/exclusivas/2005/07/12/19979-serie-lei-de-crimes-ambientaisbri-como-foi-construido-o-texto-final.html>. Acesso em: 15 mai. 2012.

PLASSAT, Xavier. Abolida a escravidão? *In: CERQUEIRA et. alli. (Org). Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil*. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2008.

POLANYI, Karl. **A Grande transformação: as origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. 4ª. ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Teoria Geral do Estado e do Direito da Pontifícia Universidade Católica, sob a orientação de José Maria Gómez. Rio de Janeiro, setembro de 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Poder Judiciário e conflito de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense**. Tese defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, sob a orientação de Leonilde Sérvalo de Medeiros. Rio de Janeiro, agosto de 2011.

RAMOS, Carolina. **Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro: Um estudo acerca da CNA (Confederação Nacional de Agricultura) e da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) – 1964-1985**. Texto apresentado ao Polis. Niterói: UFF, 2010. Disponível em: <www.historia.uff.br/polis/files/texto_22.pdf>. Acesso em: 12/10/2011.

_____. **Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro: uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964-1985)**. Tese defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em História do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense, sob a orientação de Sônia Regina de Mendonça, em 2011.

RANGEL, Maria do Socorro. Territórios do Confronto: uma história da luta pela terra nas ligas camponesas. *In: Direitos e Justiça no Brasil: ensaios de história social*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2006.

ROMANELLI, Francisco Antonio. **A Sanção Penal no sistema da Lei 9605-98**. 27/1/2012. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7118. Acesso em: 11 mai. 2012.

ROSA, Marcelo. Oligarquias agrárias, o Estado e o espírito do neoliberalismo no Brasil. **Cultura y Neoliberalismo**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires, Julio 2007. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_cult/Rosa.pdf. Acesso em 25 jul. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna de direito**. Revista Crítica de Ciências Sociais no. 24, março de 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editor, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. *In: Globalização: fatalidade ou utopia?* 2ª. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Boaventura. **Poderá o direito ser emancipatório?** Revista Crítica de Ciências Sociais, 65, Maio 2003: 3-76.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes**. *In: Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, Outubro 2007: 3-46.

SANTOS, Boaventura de Sousa e CARLET, Flavia. Santos. “The movement of landless rural workers in Brazil and their struggles for access to law and justice” *in* Ghai, Yash and Cottrell,

Jill (eds.) **Marginalized Communities and Access to Justice**. Abingdon: Routledge, 2010: 60-82.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**. Vol. 1, No 30 (2009). In: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/788/656>. Acesso em: 25 abr. 2012.

SEVÁ, Janína Tude. Classes patronais rurais e conflitos sociais: um estudo sobre as ações das organizações patronais rurais frente à questão ambiental. Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, sob a orientação de Regina Ângela Landim Bruno, em 18/12/2008.

SILVA, Carlos Alberto Franco da. A Fronteira Agrícola Capitalista da Soja na Amazônia. **Revista da Sociedade Brasileira de Geografia**. Volume 1, no. 1, 2006. Disponível em: http://www.socbrasileiradegeografia.com.br/revista_sbg/carlos%20a%20f%20silva.html. Acesso em: 10 ago. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Gomes da. **A reforma agrária brasileira na virada do milênio**. 2ª. Ed. Maceió: EDUFAL, 1997.

SILVA, Ligia Maria Osório e SECRETO, Maria Verônica. *Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil*. In: **Economia e Sociedade**. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Economia: Campinas, n. 12, 1999.

SILVA, Marina. Histórias da floresta, da vida e do mundo. In: (Org.) VIANA, Gilney et. alli. **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

SILVA, Osvaldo Hidalgo da. **Representación de intereses y organizaciones patronales en la agricultura brasileña**. Tese de doutorado defendida no âmbito do Programa de Economía y Sociología Agroalimentar pela Universidad de Córdoba-Espanha, em outubro de 1992.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Relações coletivas de trabalho: configurações institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008.

SOARES, Rita Maria Costa. **Comportamento parlamentar: a bancada da Amazônia e o meio ambiente na Assembleia Nacional Constituinte**. Trabalho final apresentado ao curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política da Universidade do Legislativo Brasileiro, sob orientação de Leany Barreiro de Sousa Lemos. Senado Federal: Brasília, 2008.

STEIN, Leila de Menezes. **Trabalhismo, círculos operários e política: a construção do Sindicato de Trabalhadores Agrícolas no Brasil (1954 a 1964)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.

TAVARES, Ana Claudia Diogo. **Os nós da Rede: concepções e atuação do(a) advogado(a) popular sobre os conflitos sócio-jurídicos no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF, sob orientação de Wilson Madeira Filho. Niterói, 2007.

TAVARES, Ana Claudia Diogo. **A luta pelo direito e a assessoria jurídica popular: desafios e perspectivas da atuação da RENAP no Estado do Rio de Janeiro.** Monografia apresentada sob orientação de Wilson Madeira Filho. Niterói, 2004.

THOMPSON, EP. **Senhores e Caçadores: as origens da Lei Negra.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História Social dos Direitos Humanos.** São Paulo: Peirópolis, 2002.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. **Sob o leito de Procusto: Sistema Judicial e a criminalização da luta pela terra no Rio Grande do Sul.** Tese defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, sob a orientação de Regina Angela Landim Bruno. Rio de Janeiro, fevereiro de 2011.

VILAR, Pierre. **Economia, Derecho, História.** Barcelona: Editorial Ariel S. A., 1983.

VILLELA, Ruth. A experiência do Ministério do Trabalho e Emprego e instituições parceiras no trabalho escravo. *In: CERQUEIRA et. alli. (Org). Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil.* Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2008.

Periódicos consultados

GLEBA, Rio de Janeiro: CRB, 1955-1963

GLEBA, Rio de Janeiro/Brasília: CNA, 1964-1973

GLEBA, Brasília: CNA, abril-set. 1995

GLEBA, Brasília: CNA, abril/mai. 1996

GLEBA, Brasília: CNA, jul. set. 1997.

GLEBA, Brasília: CNA, mar. ago. 1998.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro-mar. e set. 1999.

GLEBA, Brasília: CNA, jul. e out. 2000.

GLEBA, Brasília: CNA, mar. e set. 2001.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro-dez. 2002.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro/fev., maio-dez. 2003.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro/fev., maio, julho, outubro-dez. 2004.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro-dez. 2005.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro/fev. e maio-dez. 2006.

GLEBA, Brasília: CNA, março-dez. 2007.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro-jun. e setembro/out. 2008.

GLEBA, Brasília: CNA, janeiro-out. 2009.

PRESIDENTE Lula chama usineiros de heróis. **Folha on line.** 20 mar. 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90477.shtml>. Acesso em: 09 ago. 2012.

MEIO ambiente, questão isolada na Constituinte. **Correio Brasiliense.** 30 mar. 1987. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/115392/1/1987_26%20a%2031%20de%20Marco_086.pdf. Acesso em: 20 ago. 2012.

Documentos consultados

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais do. **Ata da Sessão Plenária de 24.06.1992.** *In: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170088.* Acesso em: 03 abr. 2012.

BRASIL, Congresso Nacional do. **Diário do Congresso Nacional.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 set. 1990, Seção II. *In:*

<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/194578/1/CPIconflitodeterras.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012.

BRASIL, Presidência da República Federativa do. **Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. 2003. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2ABF15B50089/7337.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BRASIL, Senado Federal do. **Assembleia Nacional Constituinte (Ata de Comissões): VII-A Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. 1987**. In: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 09.07.2012.

CONTAG. **Anais do 10º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/fl1283contag-anais-10cntrr.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2012.

_____. **Seminário nacional avalia Programa Nacional de Crédito Fundiário**. 07 dez. 2010. In: <http://www.contag.org.br/indexdet.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=101&id=6940&mt=1&data=07/12/2010%2015:34:32>. Acesso em: 09 ago. 2012.

Sites e matérias da internet

LUCENA, Eleonora de (entrevistadora). **Turma do agronegócio só pensa na conta bancária, diz Stedile**. 17/04/2010. In: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/903566-turma-do-agronegocio-so-pensa-na-conta-bancaria-diz-stedile.shtml>. Acesso em 17/04/2010.

AGROANALYSIS: a revista do agronegócio da FGV. **Fundação Getúlio Vargas**. Edição no. 12, volume 27. Dezembro/2007. Disponível em: http://www.agroanalysis.com.br/index.php?area=conteudo&mat_id=386&from=gestao. Acesso em: 26 jul. 2008.

EMPRESÁRIOS são contra redução da jornada de trabalho por lei. **Agência Senado**. 29.08.2011. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/29/empresarios-sao-contrareducao-da-jornada-de-trabalho-por-lei>. Acesso em: 24 mai. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/brasil/projetos/documento.php. Acesso em: 01 jul. 2012.

REPÓRTER BRASIL. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.com.br/conteudo.php?id=40>. Acesso em: 09 ago. 2012

ANEXO I – ADIs DA CNA CONTRA ATOS OU NORMAS FEDERAIS

Numero	Entrada STF	Assunto	Advogados/as
ADI 121	Autuada em 25/10/1989	Questiona a obrigatoriedade do pagamento de contribuições previdenciárias sobre empregados no setor agroindustrial, independente da natureza da atividade exercida por eles (questão previdenciária/trabalhista)	GERALDO DE CASTILHO FREIRE
ADI 648	protocolada em 03/12/1991	Questiona obrigatoriedade do pagamento de contribuições previdenciárias sobre empregados no setor agroindustrial, independente da natureza da atividade exercida por eles (questão previdenciária/trabalhista)	GERALDO DE CASTILHO FREIRE
ADI 156	Distribuída em 05/12/1989	Questiona índices para correção do crédito rural (questão tributária)	DIRCEU GONZAGA RAMOS PORTO
ADI 547	protocolada em 08/07/1991	Questiona conversão em BTN (questão tributária)	DJALMA DE SOUZA VILELA
ADI/647	protocolada em 27/11/1991	Questiona decreto que extinguiu e criou procedimentos para a extinção do Instituto Brasileiro do Café sem ouvir os representantes “da lavoura cafeeira” (questão patrimonial, econômica)	FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO DA SILVA
ADI 1173	protocolada em 07/12/1994	questiona alteração de lei sobre valores para a interposição de recursos na justiça do trabalho (questão processual-trabalhista)	INOCENCIO MARTIRES COELHO e outro
ADI 1174	protocolada em 07/12/1994, distribuído por prevenção	Questiona a legitimidade da incidência da TR aos contratos de financiamento rural. (questão tributária)	INOCENCIO MARTIRES COELHO e outro
ADI/1330	protocolada em 25/07/1995	Questiona constitucionalidade da medida provisória 1046, art. 2, sobre financiamento e crédito agrícola. (questão tributária)	PATRÍCIA GUIMARÃES HERNANDEZ
ADI/1952	protocolada em 03/02/1999 e distribuída em 04/02/1999	LEI 4.771/65 – CÓDIGO FLORESTAL - LEI 7.803/89 - MP 1.736/99 E LEI 8.171/91 – argumenta violação ao direito de propriedade. (questão ambiental/intervenção na propriedade)	CELSO RIBEIRO BASTOS
ADI/3346	protocolada em 12/11/2004	Questiona ato do presidente de atribuir o ônus de recuperar Reserva Legal aos proprietários e ampliar suas finalidades. (questão ambiental)	IVES GANDRA DA SILVA MARTINS
ADI 3347	Distribuída em 16/11/2004	Questiona o registro (“lista suja”) dos empregadores autuados pelo uso de mão-de-obra escrava, estabelecido pelo Ministro do Trabalho e Emprego. (questão trabalhista-sindical)	ROSANE LUCIA DE SOUZA THOMÉ
ADI/3865	protocolada em 02/03/2007	Questiona o art. 6º e 9º da lei agrária, entendendo que deve ser eliminada a exigência de grau de utilização da terra, permanecendo só a eficiência na exploração. (questão fundiária)	ILMAR NASCIMENTO GALVÃO
ADI 4126	Distribuída em 26/08/2008	Questiona a possibilidade de registro de Centrais Sindicais estabelecida em ato do Ministro do Trabalho e Emprego. (questão sindical)	BEATRIZ VERÍSSIMO DE SENA
ADPF ²⁸² 169	protocolado, autuado e distribuído em 06/05/2009	Questiona decreto que regula lei portuária. (questão comercial)	CARLOS BASTIDE HORBACH

²⁸² Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que tem finalidade semelhante à da ADI, questionar normas jurídicas em face da Constituição, nesse caso, alegando um descumprimento de princípios constitucionais. Inserimos, para facilitar no cômputo das ADIs da CNA.

ANEXO II – ADIs DA CNA CONTRA ATOS OU NORMAS ESTADUAIS

Numero	Entrada STF	Assunto	Advogados/as da CNA
ADI 2624	Distribuída em 08/03/2002	Questiona legislação que proíbe eucalipto no Espírito Santo (questão ambiental)	SERGIO BERMUDES e LUIZ ANTONIO MUNIZ MACHADO
ADI 566	Protocolizada em 19/08/1991 e distribuída em 20/08/1991	Questiona o decreto do governador do estado de São Paulo que proíbe a queima de qualquer lavoura a 1 km das cidades, alegando afronta ao direito de propriedade (questão ambiental).	RUI GERALDO CAMARGO VIANA e outros
ADI 403	Protocolizada em 20/11/1990	Questionam a constitucionalidade dos arts. 190 e 41 da Constituição estadual de SP, sobre transporte de trabalhadores rurais (questão trabalhista)	RUI GERALDO CAMARGO VIANA e outros (assinam essa inicial também MÁRCIO RAMOS SOARES DE QUEIROZ e PIO GUERRA JÚNIOR)
ADI 579	Protocolizada em 11/09/1991	Questiona aplicação de lei estadual que restringe o corte de árvores no Estado do Rio Grande do Sul. (questão ambiental/limitação ao direito de propriedade)	LUIZ MORAIS VARELLA
ADI/2056	protocolizada em 25/08/1999	Questiona constitucionalidade da lei estadual do MS n. 1963 de 11 de junho de 1999, art. 9 a 11 e 22, que impõe “contribuição” aos produtores rurais. (questão tributária)	GERVÁSIO ALVES DE OLIVEIRA JÚNIOR
ADI/2230	protocolizada em 16/06/2000	Sobre ICMS – questiona artigos de lei estadual do MT (questão tributária)	LUIZ VICENTE CERNICCHIARO e outros
ADI/2358	Protocolizada em 29/11/2000	Questiona a lei estadual do RJ que instituiu o piso estadual salarial em 220 reais, inclusive para os trabalhadores rurais. (questão trabalhista)	MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI e outros (assina a inicial também Luiz Carlos Lopes Madeira)
ADI/2401	Protocolizada em 01/02/2001	Questiona SALÁRIO MÍNIMO REGIONAL - INSTITUIÇÃO - LEI 3.512/00 – RJ (questão trabalhista)	OSMAR MENDES PAIXÃO CÔRTEZ e MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI
ADI/3749	Protocolizada em 21/06/2006	Questiona lei estadual do Paraná que estabelece salário mínimo regional (questão trabalhista)	OSMAR MENDES PAIXÃO CÔRTEZ e outros (assina também a inicial ALEXANDRE VITORINO SILVA)
ADI/4158	Protocolizada em 15/10/2008	"Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, entidade sindical de âmbito nacional (fl. 2), na qual se questiona a validade constitucional da Lei paraense n. 7.076, de 27.12.2007, que, em seu art. 1º, acrescenta o item 14 à Tabela III do anexo único da Lei n. 5.055/1982, estabelecendo a obrigatoriedade de obtenção de certificado para a exportação do gado embarcado naquela unidade federativa." (questão econômica, sanitária)	MARCOS ROBERTO DE MELO