



A QUESTÃO AGRÁRIA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: LIMITES E POSSIBILIDADES DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

THE AGRARIAN QUESTION AND THE 1988 CONSTITUTION: LIMITS AND POSSIBILITIES OF AGRARIAN REFORM IN BRAZIL

Laura Finzi Cosenza Pires¹

Resumo: O presente texto busca compreender o desenvolvimento da questão agrária no Brasil, analisando como ela foi construída historicamente até alcançar a previsão expressa de realização da Reforma Agrária na Constituição Federal de 1988. A partir de uma síntese histórica, examinam-se os aspectos políticos e econômicos que moldaram a questão agrária, com especial atenção à postura do executivo e do legislativo ao longo do tempo. Ademais, o texto investiga como o tema foi debatido durante a Assembleia Constituinte (1987–1988) e de que modo essas discussões influenciaram a redação final do texto constitucional. Por fim, analisam-se as ações dos poderes públicos após a promulgação da Constituição, buscando compreender as razões pelas quais a Reforma Agrária não foi efetivamente implementada. Conclui-se que a ausência de concretização da reforma não implica a ineficácia de sua previsão constitucional, uma vez que esta se mantém relevante como instrumento de transformação social através da catálise de novas aprendizagens sociais rumo a mudanças estruturais no país.

Palavras-chave: Reforma agrária. Constituição. Aprendizagem social.

Abstract: This paper seeks to understand the development of the agrarian question in Brazil, analyzing how it was historically constructed until it reached the explicit constitutional provision for agrarian reform in the 1988 Federal Constitution. Based on a historical synthesis, it examines the political and economic aspects that shaped the agrarian issue, with special attention to the roles played by the executive and legislative branches over time. Furthermore, the text investigates how the topic was debated during the Constituent Assembly (1987–1988) and how these discussions influenced the final wording of the constitutional text. Finally, it analyzes the actions of public authorities after the Constitution's promulgation, seeking to understand the reasons why agrarian reform has not been effectively implemented. It concludes that the lack of practical realization of the reform does not imply the ineffectiveness of its constitutional provision, as it remains relevant as an instrument of social transformation through the catalysis of new social learning processes aimed at structural changes in the country.

Keywords: Agrarian reform. Constitution. Social learning.

1. INTRODUÇÃO

A questão agrária é um dos temas de maior importância e disputa hoje no Brasil. O presente texto busca compreender, em síntese, como essa questão apareceu ao longo da história do país até culminar na previsão expressa de realização de Reforma Agrária na Constituição de 1988. Para além disso, procura compreender preliminarmente algumas das razões pelas quais essa reforma nunca foi implementada.

A partir disso, busca responder de maneira introdutória duas questões: A ausência da implementação real da reforma agrária significa que sua previsão constitucional foi ineficaz? E, considerando a não realização da referida reforma, qual seria, então, a relevância da previsão constitucional da reforma agrária, além da previsão de função social da terra e a desapropriação de latifúndios improdutivos?

O presente artigo adota metodologia baseada na revisão bibliográfica, bem como na análise da legislação que permeia a questão agrária no Brasil. O marco teórico utilizado, por sua vez,

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Núcleo de Estudos Constitucionalismo e Aprendizagem Social da UFMG. Foi pesquisadora de iniciação científica com bolsa CNPq, na qual estudou a Questão Agrária no Brasil e o Constitucionalismo: A previsão de Reforma Agrária na Constituição de 1988, sob orientação do Professor David F. L. Gomes. Residente em Belo Horizonte – Minas Gerais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4696751169406927>. E-mail para contato: laurinhafinzi@gmail.com.

fundamenta-se na ideia de que a eficácia constitucional não se baseia na mera correspondência entre a norma e a realidade, mas sim na capacidade da Constituição de promover transformações e catalisar novas aprendizagens sociais.

Inicialmente, será realizada uma síntese histórica da questão agrária no Brasil, com enfoque nos aspectos políticos e econômicos que permeiam essa temática ao longo do tempo, em especial na postura do executivo e do legislativo quanto à questão agrária. A partir desta síntese histórica, é possível entender por que esse era um tema tão relevante e polêmico durante a Assembleia Constituinte (1987-1988) e como se deram os debates dentro dela. Por fim, é possível compreender de que maneira a história da questão agrária no país e as discussões realizadas durante a assembleia influenciaram o texto final da Constituição de 1988.

O capítulo seguinte tem como objetivo mapear as medidas do executivo e do legislativo após a promulgação da Constituição, para entender por que a Reforma Agrária nunca foi de fato realizada.

Finalmente, o texto conclui que a não realização da reforma não significa a ineficácia de sua previsão constitucional, tendo em vista sua importância como catalisadora de novas aprendizagens sociais que, assim, podem concretizar uma mudança efetiva a longo prazo.

2. SÍNTESE HISTÓRICA DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

A primeira parte desta pesquisa consiste em retomar de forma sucinta como se deu a questão agrária no Brasil, desde a colonização até o momento pós regime militar e que antecede a Assembleia Constituinte de 1987 e 1988. Considerando que o objetivo não é realizar um trabalho de história, essa retomada tem como fim nos ajudar a compreender o porquê de a Reforma Agrária ser objeto de disputa e de polêmica dentro da sociedade brasileira. Para tanto, nos utilizaremos de marcadores políticos e econômicos para compreender a questão agrária no Brasil ao longo do tempo.

Com a colonização portuguesa e a ocupação do Brasil também por outros estados europeus, a questão agrária brasileira foi desde o princípio baseada na grande concentração de terras, na monocultura voltada ao mercado externo e na utilização da mão de obra escravizada como base do sistema mercantilista que se construía no Novo Mundo. Esse regime fundiário, que também esteve presente nas demais colônias da América Latina, ficou conhecido como *plantation*. Além de garantir a concentração de terras e estabelecer o trabalho escravizado na colônia, o *plantation* consolidou a rejeição ao trabalhador do campo, visto como trabalho degradante, e a mentalidade autoritária nas relações de poder (Martins, 2022, p.14).

Nas palavras de Maria Yedda e Francisco Teixeira, “a divisão da terra é a expressão física das divisões sociais existentes numa sociedade” (1999, p. 47) e, portanto, se a riqueza na América Latina é concentrada nas mãos das mesmas famílias desde a colonização, a estrutura fundiária também será concentrada da mesma forma. A monopolização da terra nas colônias do Novo Mundo teve, dessa maneira, como objetivos básicos tanto a criação da figura do senhor ou fazendeiro como temido e poderoso, por meio do prestígio que a posse de terras lhe trazia, quanto a eliminação de possíveis competidores. Criou-se assim, no Brasil, uma pirâmide de poder baseada na posse de terras que se tornou base de um sistema político, econômico e social desigual, anti-democrático, conservador e coronelista.

O latifúndio, isto é, a grande propriedade concentrada nas mãos de poucos senhores, é uma estrutura que acompanhará toda a história brasileira, se adaptando a qualquer conjuntura do país. Nesse sentido, os donos dessas terras também serão detentores de grande poder econômico e





influência política, como veremos. A questão agrária no Brasil, porém, sempre foi e continua sendo acompanhada de grupos de resistência a essa dinâmica.

Assim, antes de adentrar mais a história da questão agrária brasileira é importante destacar que, apesar dos mecanismos da colonização latino-americana que moldaram uma estrutura baseada na monopolização de terras e no trabalho forçado, não há qualquer determinismo que impeça a possibilidade de mudança em países como o Brasil. Essa retomada histórica não tem como objetivo justificar que fomos uma “colônia de exploração” e que a herança colonial tornou o país terminantemente atrasado. Pelo contrário, busca entender em que medida há possibilidades de mudança a partir de um entendimento histórico de como se deu a construção da estrutura fundiária no país.

2.1 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL COLÔNIA

Com o declínio da exportação do pau-brasil e o início do cultivo da cana-de-açúcar e do surgimento dos engenhos açucareiros no Brasil, o rápido crescimento do *plantation* canavieiro gerou uma condição econômica que permitia a importação em larga escala de escravizados africanos, estimulando o tráfico como atividade econômica lucrativa. Além da população negra escravizada, havia uma população de homens livres. Juntos, esses grupos se tornaram “a base da dominação política, social e militar dos senhores das terras, tornando os engenhos o polo aglutinador da sociedade açucareira nos primeiros séculos de colonização” (Martins, 2022, p. 45). Assim, a concentração das terras nas mãos de poucos senhores de engenho foi exatamente o que garantiu o sistema de *plantation* canavieiro como monopólio de produção em larga escala voltado ao mercado externo.

Do ponto de vista da metrópole, também não havia nenhum interesse de que a população tivesse livre acesso à terra, visto que aquele regime fundiário era extremamente lucrativo. A exclusão dos homens livres e, evidentemente, da população escravizada, levou a uma subordinação política, econômica e social destes em relação aos senhores das terras, que acompanha toda a história do Brasil.

Da mesma forma, a exploração de ouro na região de Minas Gerais e os latifúndios de pecuária no sertão nordestino e na região Sul do país também se baseavam no trabalho escravizado. A partir de 1815, a economia brasileira entrou em recessão por conta dos baixos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional.

Neste contexto, começa um movimento de emancipação política que culmina na ruptura com o domínio colonial português, tornando o Brasil um país independente. Surge, então, uma nova força econômica que passa a desempenhar papel central na reconfiguração das estruturas produtivas e nas dinâmicas de poder do Brasil imperial: o café.

2.2 REFORMAS LIBERAIS E O CONSERVADORISMO AGRÁRIO REPUBLICANO

Assim como os demais produtos, o café também foi baseado no latifúndio, na concentração de terras e na monocultura voltada ao mercado externo. Mesmo o movimento de independência no Brasil não foi suficiente para mudar algo na estrutura fundiária, reafirmando-a, na realidade.

O ano de 1850 foi marcado por duas reformas liberais de extrema importância. A primeira delas foi a Lei Eusébio de Queiroz, que proibia o tráfico negreiro transatlântico. Uma das consequências de tal lei foi a mudança do enfoque do debate sobre o regime fundiário no país, que procurava formas de substituir o trabalho escravo tanto no que consiste na implementação de novas relações de trabalho no campo, quanto no que tange a garantia de dominação da elite agrária no país.

A segunda medida foi a Lei de Terras, que passou a enxergar judicialmente a terra como mercadoria, como propriedade privada, tornando a compra a única forma de adquirir as terras.

No momento de consolidação de um Estado nacional independente, essa medida legislativa vem como uma forma de controle do Estado sobre as terras e de construção de um mercado sobre a propriedade rural, que inseriu definitivamente o país no mercado mundial autorregulável das terras e produtos agrícolas (Silva, 2016, p. 110).

Para além disso, se cria uma intocabilidade da terra, na medida em que não havia qualquer tipo de registro ou imposto sobre ela, e muito menos programas de indenização e distribuição de terras aos pobres, imigrantes e aos negros libertos, após a abolição da escravidão no Brasil em 1888 (Linhares, Teixeira, 1999, p. 74). Se antes a base da dominação da elite era o controle da população escravizada, agora ela se garantia no domínio das terras. Como bem pontua Adalberto Martins:

Num país com uma população essencialmente rural, com sua economia baseada na agricultura de exportação, controlar o acesso à terra significava dispor sobre o destino de um grande contingente de trabalhadores. Assim, quem controlava a terra controlava o destino das pessoas (Martins, 2022, p. 84).

Dessa forma, a Lei de Terras apenas aprofunda a concentração de terras no Brasil, realizando apenas uma transição entre a apropriação de terras colonial para a apropriação de terras moderna, através da propriedade privada.

Constrói-se, assim, o perfil latifundiário que terá a chamada República Velha, a partir de 1889. A Constituição de 1891, por exemplo, passa o controle das terras públicas para os governos estaduais, que eram controlados pelo poder oligárquico coronelista. Outra medida foi a das Leis Orçamentárias da República, que permitiam o arrendamento de terras públicas a fazendeiros e depois a incorporação destas aos patrimônios desses fazendeiros.

Mais à frente, em 1913, tem-se o Regulamento das Terras Devolutas, que basicamente reconhecia todos os títulos de terras anteriores a ele e garantia legitimidade a qualquer posse de terra que viesse a ser declarada. Na prática, era a possibilidade de legitimação das terras improdutivas dos latifundiários, expandindo os instrumentos de concentração agrária.

Fato é que, se consagrou a ordem agrário-conservadora, a dominação das elites latifundiárias e a sujeição do trabalhador rural a elas no Brasil. O monopólio da terra se tornou a grande garantia da dominação política, social e econômica. Entretanto, a ordem agrário-conservadora da República Velha encontrou resistência em movimentos que lutavam pelo acesso à terra, como foi o caso de Canudos, na Bahia, e de Contestado, em Santa Catarina, ambos duramente reprimidos.

Por fim, cabe ressaltar que as novas formas de trabalho que surgem no campo como substituição da mão de obra escravizada eram juridicamente livres, mas ainda não eram a forma de trabalho assalariado tipicamente capitalista. Esses trabalhadores ainda eram subordinados, econômica e politicamente, aos fazendeiros e, muitas vezes, parte da remuneração consistia em moradia, água e uma porção de terra para cultivo para subsistência do trabalhador e de sua família.

2.3 O ESTADO NOVO: ROMPIMENTO COM O BRASIL ESSENCIALMENTE AGRÁRIO

Em 1930, foi promovido um golpe (também chamado de Revolução de 1930), em especial, pelas oligarquias gaúcha, mineira e paraibana, liderado por Getúlio Vargas. Pela primeira vez, haverá uma crítica do governo ao modelo agrário exportador do país:

O novo governo, coordenado por Getúlio Vargas, subordinou o setor agrário-exportador, assumindo, pela primeira vez em nossa história, uma crítica como governo à hegemonia desse setor, às suas monoculturas e à dependência externa gerada por essa lógica econômica (Martins, 2022, p. 117).

Assim, a crise econômica causada pela Grande Depressão de 1929, que teve consequências mundiais, força uma mudança de foco para o mercado interno e, de forma inédita, cria-se uma política de desenvolvimento. A agricultura é colocada como parte desse projeto nacional, tornando a





questão agrária uma questão nacional em torno da ideia de desenvolvimento.

Para além da política nacional de desenvolvimento econômico do Brasil, uma das ações mais relevantes de Vargas foi a Consolidação das Leis do Trabalho. Alguns autores entendem, no entanto, que a CLT exclui totalmente os trabalhadores do campo, vetando a eles as leis trabalhistas.

Maria Yedda Linhares e Francisco Teixeira (1999), por exemplo, compreendem que a motivação para a não contemplação dos trabalhadores rurais na legislação trabalhista se deu pela necessidade de que o campo fosse subordinado ao Estado. Portanto, não era desejável travar, simultaneamente à organização do trabalho urbano, uma batalha no campo para a libertação de seus trabalhadores do sistema fundiário vigente.

Mesmo com mudanças como a extinção do arrendamento de terras, a centralização das terras públicas no poder da União, a necessidade de comprovação de posse da terra através de títulos e a autorização da desapropriação da terra para utilidade pública, essas transformações não foram suficientes para alterar as relações de trabalho no campo brasileiro.

A permanência, mais uma vez, das relações internas no campo, somada à não inclusão dos trabalhadores do campo na CLT e um aumento na necessidade de produção agrícola para subsidiar o desenvolvimento nacional, levaram a uma exploração ainda maior dos camponeses.

2.4 NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO NO PÓS-GUERRA

Com a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, e a eleição do presidente Eurico Gaspar Dutra, em 1946, começam os debates da Assembleia Constituinte, que promulgou a nova Constituição naquele mesmo ano. Naquela ocasião, se apresentou pela primeira vez um projeto de Reforma Agrária pela bancada do PCB (Partido Comunista do Brasil).

O projeto estava centrado na argumentação de que a concentração da terra bloqueava o desenvolvimento do país, sendo a Reforma Agrária a solução para tal problema. A proposta, assim como as demais demandas democratizantes, foi derrotada na Assembleia. Para além disso, grande parte das leis agrárias criadas por Vargas foi revogada, mantendo o pacto entre os setores industriais e as oligarquias rurais.

Assim, o projeto econômico de desenvolvimento desse momento focou na substituição de importações e tinha como objetivo a consolidação da industrialização e do desenvolvimento nacional, baseado tanto em capital estatal, quanto internacional. Se durante o Estado Novo a questão agrária surgiu como rompimento da dependência da economia em relação aos produtos agrícolas de exportação, no pós-guerra ela se consolidou como óbice do desenvolvimento do país e como uma questão nacional, enquanto luta contra o atraso e pela soberania.

Considerando o momento de reestruturação das potências europeias, os produtos agrícolas foram valorizados novamente no mercado externo, levando a um grande acúmulo de capital para esse setor dentro do Brasil. O acúmulo de capital levou, no entanto, a uma possibilidade de assalariamento total dos trabalhadores rurais, expulsando-os do interior das fazendas para vilas próximas, das quais eram recrutados quando necessários para a produção agrícola. Se deu, desta forma, um êxodo rural motivado, mais do que pelas secas, pela concentração da terra e pela precariedade da vida no campo.

O processo de expulsão gerou resistências, como as Ligas Camponesas, que passaram a lutar por uma Reforma Agrária radical e por direitos aos trabalhadores rurais. Ainda que o assalariamento do trabalho do campo tenha trazido a ideia de que a ampliação da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais seria uma resposta mais eficiente à questão do que a Reforma Agrária, a maioria desses trabalhadores se identificava mais com a luta pelo acesso à terra do que com uma luta de extensão de direitos e garantias trabalhistas no campo: “mais do que carteira assinada,

a colocar em prática seu projeto de reformas de base. Em seu plano de metas, a Reforma Agrária era um dos pilares centrais para o desenvolvimento do país. Em 1963, Goulart passou a garantir os direitos dos trabalhadores do campo e a sindicalização deles por meio do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.124) e assinou decretos que determinavam a desapropriação de fazendas improdutivas.

Como vem mostrando a história brasileira, as velhas oligarquias agrárias não deixariam de reagir. Em 1º de abril de 1964 opera-se, então, o golpe civil-militar, com grande apoio da imprensa, dos setores empresariais e dos grandes latifundiários. Dentre os fatores que levaram ao golpe está, sem dúvidas, a política de reformas de base proposta por Jango.

2.5 A MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA DA DITADURA MILITAR

Das correntes de pensamento citadas na seção anterior, a que ganha destaque no período da ditadura militar é a conservadora, que entendia o atraso do campo como fruto da baixa capitalização e ausência de recursos, e não como um problema derivado da estrutura fundiária. Assim, os esforços desse período serão com relação a soluções técnicas em substituição a uma Reforma Agrária de fato: “tratava-se, além de dar um salto no padrão agrário vigente, de esvaziar a luta pela terra como tema nacional. Assim, a modernização, e o não conflito de classes, deveria superar o atraso” (Linhares, Teixeira, 1999, p. 188).

Além da motivação econômica de modernização do campo havia uma preocupação social, pois o regime tinha medo de possíveis guerrilhas ou movimentos rurais que ameaçassem o governo, levando a uma dura repressão no campo, como também na cidade, sob a justificativa de manter a “segurança nacional”: “centenas de camponeses foram presos, torturados, mortos e desaparecidos pelas forças do latifúndio (jagunços), pelas polícias militares e pelas forças do Exército Brasileiro” (Martins, 2022, p. 150). A grande preocupação do regime militar com relação à questão agrária envolvia, dessa maneira, a tentativa de consolidação de um novo modelo econômico e na busca dessa “segurança nacional” e da pacificação do campo.

Apesar disso, num primeiro momento do regime ditatorial foi criado o Estatuto da Terra (1964), a primeira lei de Reforma Agrária do país. O estatuto reconhecia a existência da questão agrária no Brasil e trazia consigo uma definição do que seria propriedade da terra e suas modalidades: minifúndio, empresa rural, latifúndio por extensão e latifúndio por (in)exploração.

Foi a primeira vez que se propunha uma definição jurídica de latifúndio. Também previa o cadastro das terras, algo inédito na história brasileira. Por fim, o Estatuto da Terra também previa a desapropriação de latifúndios por interesse social, quando necessário, além da possibilidade da compra de terras pela União para fins de Reforma Agrária. Para permitir a implementação do estatuto, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA).

Ainda que apresentasse uma série de novidades positivas, o Estatuto da Terra foi implementado de forma a fazer prevalecer a ideia de modernização do latifúndio pela injeção de novas tecnologias e de capital, mas mantendo a estrutura fundiária. Isto levou ao processo de modernização conservadora do campo do regime militar, em conjunto com a expansão da fronteira agrícola.

As mudanças na produção agrícola foram inseridas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), sendo a modernização da base técnica da agricultura uma das medidas de um projeto maior de desenvolvimento do país. O primeiro PND foi baseado na construção de grandes empresas nacionais, enquanto o segundo retomou a substituição de importações e a tentativa de construção de um mercado interno, tendo em a disparidade de distribuição de renda, gerada pelo primeiro plano.



Esta modernização conservadora tem algumas características centrais, como a adoção de um padrão tecnológico moderno baseado na implementação da indústria agroquímica (insumos e agrotóxicos) e na mecanização da produção. Ademais, a adoção de um crédito rural subsidiado foi um dos principais mecanismos para incentivar a modernização técnica da agricultura. Estes créditos, porém, eram aplicados de forma desigual com relação às regiões do país, aos produtos agrícolas e aos tipos de produtores, privilegiando, reciprocamente, as regiões Sul e Sudeste, os produtos de exportação e os grandes e médios produtores. Outro ponto extremamente importante foi a integração do capital financeiro na indústria da agropecuária e a transformação da terra e do gado em ativos financeiros.

Apesar do aumento da produção e da produtividade agrícolas, este não foi acompanhado de uma multiplicação no número de propriedades produtoras, indicando uma ampliação da concentração das terras. Esse aumento também não foi acompanhado de um crescimento na renda dos trabalhadores rurais. Em conclusão, a manutenção da estrutura fundiária vigente, do poder político dos latifundiários e, mais ainda, a ampliação da concentração das terras e da renda, são as características que definem como conservadora a modernização do campo implantada no regime militar.

3. O BURACO NEGRO: REFORMA AGRÁRIA NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988

A retomada sobre a questão agrária no Brasil nos mostra como essa foi uma discussão central durante vários momentos da história do país. É impossível falar do Brasil sem falar da estrutura agrária latifundiária vigente desde o momento da colonização e que, mesmo com mudanças, lutas e percalços, não sofreu alterações significativas ao longo da história, mantendo, assim, uma sociedade baseada na concentração das terras e do poder (político, econômico e social) nas mãos da elite agrária brasileira.

O fim do período ditatorial foi marcado por uma forte mobilização social que conferiu legitimidade popular ao processo de redemocratização e à própria Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, que teria como produto a Constituição Federal de 1988.

Um tópico que sempre foi polêmico como a questão agrária não teria roupagem diferente na Assembleia Constituinte; sendo chamado, inclusive, de “buraco negro” pela dificuldade de conciliação dos setores conservadores e progressistas:

Buraco Negro é uma expressão popular com que ficou conhecido o impasse previsto no artigo 10 da resolução nº 3 de 1988 que aprovou o Regimento Interno da ANC imposto pelo Centrão. O Capítulo III do Título VII, que cuidava da Reforma Agrária, foi o único a cair nessa forma regimental, dado o alto conteúdo polêmico que cercou a sua discussão (Da Silva, 1989, p. 15).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) se mostrou desde o início como um agente importante do setor progressista, defendendo, mesmo antes da ANC, que um projeto de Reforma Agrária e o conceito de função social da propriedade rural deveriam estar no texto constitucional. Outros movimentos, que farão parte deste setor e que terão extrema importância durante os debates da Assembleia por meio de seus depoimentos, são o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra), a ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária)²

² O MST, que no ano de 2025 completa 41 anos de existência, foi e tem sido um dos maiores expoentes da luta pelo acesso à terra no Brasil através de uma Reforma Agrária Popular. Assim, há a realização de ocupações e assentamentos em 24 estados brasileiros, além de associações, cooperativas e agroindústrias voltadas para a produção da reforma. O MST se define, desta forma, como movimento de massas, de caráter sindical, popular e político. O movimento foi, desde o princípio, inimigo dos latifundiários e por isso constantemente vítima dos agentes políticos e juristas influenciados pelo agronegócio e pelos senhores donos das terras.

e a CPT (Comissão Pastoral da Terra). Um dos pontos em comum dentre as propostas desses movimentos era dar ênfase ao caráter social, e não apenas produtivista, da Reforma Agrária, que acreditavam ser essencial no período de redemocratização do país.

O setor conservador, composto pelos donos das terras, foi muito representado pela UDR (União Democrática Ruralista), que utilizou como tática para esvaziar o projeto de Reforma Agrária no Brasil “tentar embrulhar a Reforma Agrária no enovelado da política agrária” (Da Silva, 1989, p. 60). Ou seja, tirar dela o caráter social e, como foi feito durante o regime militar, focar apenas nas questões de produtividade e modernização.

Dentre os fatores que demonstram a importância que o debate sobre a questão agrária teve dentro da ANC, destaca-se o fato de que houve uma Subcomissão especializada (Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária) para discutir o assunto, marcada por discussões acirradas que permaneceram assim até o fim da Assembleia. Um desses embates foi travado com o Anteprojeto de Oswaldo Lima, que defendia uma Reforma Agrária profunda, mais do que aquela prevista pelo atual Plano Nacional de Reforma Agrária.

O anteprojeto teve 13 votos contrários e 12 votos favoráveis, o que já demonstra como a questão era de difícil conciliação. Em oposição a este, estava o Projeto Substitutivo de Rosa Prata, conservador, que isentaria da desapropriação o grande latifundiário através de armadilhas textuais. Ao final, a subcomissão leva à derrota da ala progressista.

Ocorreram, também, sessões extraordinárias em que era possível debater os temas de forma mais livre, incluindo uma sobre a Reforma Agrária em agosto de 1987. Dentre os posicionamentos, o PT se colocava favorável à Reforma Agrária, reiterando que o objetivo desta “não é lograr o aumento da produção ou da produtividade agrícolas, pois isso a simples modernização conservadora tem alcançado” como aquela efetuada durante o regime militar, mas destinava-se, na realidade, “a assegurar a democracia, eliminar em prazo razoável a pobreza, permitir um crescimento equilibrado que não agride a natureza, que não agride o índio, que não espolie o trabalhador rural” (Da Silva, 1989, p. 109). O PMDB e os demais partidos menores permearam mais o campo do Centro e Centro-Esquerda, apesar de alguns expoentes polarizados também à direita.

Em outubro de 1987, o presidente à época, José Sarney, aprovou o Decreto-Lei n.º 2.363, que extinguiu o INCRA e revogou o Estatuto da Terra e com ele a desapropriação por interesse social e a exigência de função social da terra agrícola, sendo que esta era sua maior e mais importante implicação legal. Além de atropelar a Constituinte, Sarney evidenciou que não desejava a realização de uma Reforma Agrária, tentando reconduzir o debate realizado na Assembleia.

Na etapa da Comissão de Sistematização apresentaram-se, novamente, muitos debates que não nos cabe aqui aprofundar³. Com relação à questão agrária, apesar do Decreto Lei, o projeto apresentado em novembro de 1987 pela Comissão mantinha avanços progressistas apresentados no projeto de Constituição conhecido como Cabral 1, que posteriormente se alterou e virou o Cabral 2, de autoria de Afonso Arinos e Bernardo Cabral.

Neste momento surgiu, porém, a figura do “Centrão”, que reuniu 311 assinaturas para derrubar o Regimento Interno da ANC e anular o projeto da Comissão de Sistematização. As mudanças foram aprovadas e marcaram uma vitória conservadora dentro da Assembleia, em especial com relação aos interesses dos latifundiários, recuando nos modestos avanços da Comissão de Sistematização.

3 O livro “Buraco Negro: A reforma agrária na Constituinte”, de José Gomes da Silva, foi a principal fonte utilizada para descrever as disputas históricas que ocorreram na Assembleia Constituinte, pois o livro traz uma descrição detalhada de muitos desses debates. Porém, em razão da extensão do presente artigo, não é possível reproduzir todas essas disputas de maneira minuciosa e aprofundada, razão pela qual optou-se por descrever de forma sintética os principais acontecimentos da assembleia no que tange a questão agrária.



Cabe ressaltar que, à parte das manifestações que ocorreram dentro e fora do congresso nacional, a participação popular na ANC se deu também por meio de Emendas Populares, incluindo uma que versava e defendia a Reforma Agrária e que obteve mais de 1,4 milhões de assinaturas, demonstrando assim a mobilização social frente à questão.

Após um longo processo de debates acerca de como a Reforma Agrária seria incluída no texto constitucional, chegou-se à última etapa de discussão, nas votações do Plenário. Neste momento, o Centrão procurava ser o mais genérico e nebuloso possível nas disposições constitucionais, enquanto a Comissão de Sistematização, mais progressista, procurava ser mais clara e explícita.

Dentre os vários impasses, o direito de propriedade foi o tema de mais difícil acordo entre as duas partes. Assim, ao passo que a propriedade privada é assegurada pelo Estado, como defendido pelo Centrão, o interesse social é afirmado como princípio para tal direito de propriedade, como contestado pelos Progressistas.

Esse modelo continuou quando se trata da desapropriação. Houve uma vitória do Centrão, especialmente quando se exige justa e prévia indenização em dinheiro para realização das desapropriações; por outro lado, os interesses dos Progressistas foram atendidos, ao passo que se implementou a desapropriação da propriedade que não cumpra a função social.

No entanto, o momento de votação para aprovação do Capítulo III do Título VII (Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária) foi prejudicado por conta do funcionamento do novo regimento interno da ANC aprovado pelo Centrão, como mencionado no tópico anterior. Pela falta de votos suficientes de ambas as partes, Centrão e Progressistas, foi difícil aprovar o capítulo, fazendo com essa fosse a única matéria que caiu no regime conhecido como Buraco Negro.

Apesar do “buraco negro”, o Capítulo III do Título VII foi votado dia 29 de agosto de 1988, dispondo, no art. 184:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.” (Brasil, 1988).

O capítulo também coloca como insuscetíveis a desapropriação para fins de Reforma Agrária a pequena e média propriedade (desde que esta seja a única propriedade do proprietário) e a propriedade produtiva. Define, no art. 186, os requisitos para que uma propriedade rural cumpra a sua função social. Deixa, porém, a regulamentação de como seriam essas desapropriações para lei complementar.

A regulamentação foi realizada em 1993, na Lei n° 8.629, que depois teve disposições acrescentadas e alteradas, em especial, pela Medida Provisória n° 2.183-56 de 2001 e pela Lei n° 13.465 de 2017.

Dessa maneira, o texto final aprovado para a Constituição de 1988 trouxe avanços progressistas, como a desapropriação por interesse social e a necessidade de função social da terra, mas manteve disposições conservadoras, como o pagamento prévio de indenização em dinheiro.

Ainda que não fosse o projeto ideal para os trabalhadores rurais, o projeto constitucional de 1988 é o primeiro que considera todas as partes interessadas na Reforma Agrária no país, e não apenas os donos das terras, latifundiários e empresários do agronegócio, isto é, a elite agrária do Brasil.

4. A PREVISÃO DA REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: E AGORA?

Como apresentado no último capítulo, após grande mobilização social e debates na Assembleia Constituinte, chegou-se a um texto final para a Constituição de 1988 que prevê de forma clara a realização de uma Reforma Agrária no país no Capítulo III, Título VII, mas deixa para leis futuras a sua regulamentação por ser um tema de disputa dentro da Assembleia. Do momento em que a Constituição é promulgada há um esforço da ala conservadora, não só com relação à questão agrária como sobre temáticas progressistas no geral, em minar o potencial emancipatório da Constituição. Isso se verificará em ações do executivo e do legislativo, aqui analisadas.

O governo Collor foi marcado por uma postura neoliberal que se fez presente também nos governos posteriores a ele. Além disso, foi um momento de forte repressão ao MST. Itamar Franco se tornou presidente em razão do impeachment de Collor e, em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.629, conhecida como Lei Agrária, que regulamenta e disciplina as disposições referentes à previsão de Reforma Agrária. A lei reafirma a desapropriação pela função social da terra, dando competência à União para tal:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. (Brasil, 1993)

O art. 9 da lei, por sua vez, descreve os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural. Contudo, diversos dispositivos foram posteriormente modificados e acrescentados a essa lei, como veremos mais à frente.

Apesar da regulamentação, a repressão ao movimento de luta pela terra continuava. Em 1995 e 1996 ocorreram, respectivamente, dois massacres: o de Corumbiara (Rondônia), que deixou 12 (doze) mortos; e o de Eldorado dos Carajás (Pará), que deixou 21 (vinte e um). Ambos os locais eram assentamentos de famílias de trabalhadores sem-terra, que foram invadidos por centenas de policiais militares, que efetuaram os massacres. Dois exemplos marcantes e que geraram comoção popular nacional.

Sucessor de Itamar, Fernando Henrique Cardoso exerceu dois mandatos como Presidente da República. Buscou, em especial durante o segundo mandato, saídas neoliberais para a questão agrária no país. Assim, alterou a Lei nº 8.629, entre outros dispositivos, pela adoção da Medida Provisória nº 2183-56 de agosto de 2001. Dentre as principais mudanças, está o § 6º, adicionado ao art. 2, que versa:

O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será visitado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Brasil, 2001)

Esse dispositivo prejudica a realização de Reforma Agrária nas terras ocupadas por movimentos como o MST, pois impede por dois anos a vistoria e desapropriação dessas terras, retardando sua destinação para fins de reforma. Para além disso, com a adição do § 7º, a MP exclui do Programa Nacional de Reforma Agrária os participantes de movimentos como o MST, abrindo caminhos para sua criminalização:

Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de



servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. (Brasil, 2001)

Apesar de ser uma Medida Provisória, pela Emenda Constitucional nº 32 de setembro de 2001 essa MP continua em vigor, vide o art. 2º: “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” (Brasil, 2001). As disposições presentes na MP nº 2183-56 demonstram que há uma distorção na regulamentação da Reforma Agrária no Brasil, o que dificulta sua implementação de fato. Além de resultar na criminalização de movimentos de luta pela terra e excluir de seu programa grande parcela dos trabalhadores rurais.

Luís Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, era uma liderança popular e contava com um projeto democrático postulado pelo seu partido, o PT. Assim, o governo Lula aprovou medidas como a Lei da Agricultura Orgânica (2003) e da Agricultura Familiar (2006), tendo como objetivos a confecção de políticas públicas que melhorassem a vida do trabalhador rural. Ademais, aprova a Lei nº 11.952 (2009), que versa sobre a regularização fundiária da Amazônia Legal.

Mais à frente, porém, essas medidas “revelaram-se políticas compensatórias frente à força do agronegócio e das políticas públicas estruturantes deste setor” (Martins, 2022, p. 293). Dessa maneira, o primeiro governo Lula não buscou alterar a estrutura fundiária no país, permanecendo aliado ao agronegócio na expectativa de que este levasse ao desenvolvimento do Brasil que, por sua vez, causaria a inclusão da massa de sem-terra nessa economia desenvolvida. Portanto, Lula não combateu o latifúndio e a concentração de terras, muito menos implementou uma Reforma Agrária, mesmo se tratando de um governante progressista, de esquerda e com diversas preocupações sociais.

Lula foi sucedido por Dilma Rousseff, também do PT. O Governo Dilma, porém, mostrou-se contraditório em algumas ações. Por exemplo, durante seu governo, Dilma aprova a Pnapo (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica), por meio do Decreto nº 7.794 de 2012, que tinha como bases o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, no início de seu mandato, havia aprovado uma flexibilização do Código Florestal.

De forma similar ao governo Lula, as medidas implementadas também têm caráter compensatório e não visavam a implementação real de uma Reforma Agrária ou um combate efetivo à concentração de terras.

Em 2016 ocorreu o impeachment da presidente Dilma, dando início ao governo de Michel Temer (outrora vice-presidente). O governo de Temer (2016-2018) foi marcado pela aprovação de algumas Medidas Provisórias, assim como por uma postura conservadora por parte do governo no tocante à questão agrária no Brasil.

Primeiro, temos a Medida Provisória nº 759 de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, que versa sobre a alienação de imóveis da União e sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal. Além de alterar, dentre outros dispositivos, a Lei nº 8.629 de 1993 e a Lei nº 11.952 de 2009. A lei foi alvo de críticas de movimentos sociais como MST e Comissão Pastoral da Terra, porque abriu espaço para a oficialização da grilagem na Amazônia e colocou no mercado de terras áreas destinadas à Reforma Agrária. No seu art. 5º, por exemplo, ampliou o benefício (já contraditório) de indenização dos proprietários de terras que não cumprem a função social ao permitir que este seja feito em dinheiro à vista.

Em 2018 o governo adotou a Medida Provisória nº 867, que adiou os prazos para que os proprietários rurais se adaptassem ao Código Florestal (2012). Segundo ambientalistas e movimentos sociais, significava conceder uma anistia aos grandes proprietários rurais desmatadores das reservas legais e que não respeitavam o Código.

O Governo seguinte, de Jair Bolsonaro (2018-2022), era abertamente conservador e contrário à implementação de diversas políticas, dentre elas a Reforma Agrária, assim como era averso aos movimentos sociais progressistas em geral, como o MST. Assim, foram quatro anos de governo marcados pelo aumento do desmatamento, grilagem, repressão aos movimentos de luta pela terra e dos povos originários, por meio de medidas tomadas tanto pelo presidente quanto pelos demais órgãos do governo.

Em 2019, Bolsonaro adotou a Medida Provisória nº 870, depois convertida na Lei nº 13.844, que criou uma Secretaria Especial de Assuntos Fundiários com o secretário Luiz Antonio Nabhan Garcia, ex-presidente da UDR e inimigo público do MST, tendo em vista que classificava tais movimentos como organizações criminosas e afirmava que a Reforma Agrária era um desserviço para o país.

A ação da Secretaria levou, resumidamente, à paralisação de qualquer processo de Reforma Agrária. Ainda em 2019, tem-se a Medida Provisória nº 910, conhecida como MP da Grilagem, que permitia que ocupantes irregulares (grileiros) que desmataram terras públicas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) se tornassem proprietários destas a partir de alguns requisitos. Segundo ela, áreas de até 2.500 hectares seriam passíveis de regularização com dispensa de vistoria.

A MP atingiria principalmente a área da Amazônia Legal, levando a uma ampliação do seu desmatamento e basicamente premiando os grileiros da região com a propriedade das terras desmatadas, além de atingir comunidades de povos originários. Essa Medida Provisória, no entanto, perdeu a eficácia.

A Instrução Normativa nº 99 de 2019, publicada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA) e pelo Incra dispunha sobre os procedimentos administrativos para a titulação de imóveis rurais de domínio do Incra ou da União que estejam em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária. A IN também fixou condições para que os beneficiários do PNRA fossem regularizados e permanecessem no programa. Dentre outras disposições, a Instrução Normativa colocava uma espécie de marco temporal da Reforma Agrária, definindo até que período uma família poderia ser reconhecida e regularizada num assentamento, vide o art. 65:

Art. 65. Consideram-se irregulares as situações em que não houver autorização prévia do Incra para ocupação ou exploração da parcela. Parágrafo único. Os ocupantes em situação de irregularidade serão assim classificados: I - Ocupantes não passíveis de regularização, caso a ocupação do lote tenha ocorrido em data posterior a 22/12/2015, ou que recaia sobre áreas de preservação permanente; e II - Ocupantes passíveis de regularização, caso a ocupação tenha ocorrido até 22/12/2015 e desde que recaia em lote de projeto de assentamento criado até 22 de dezembro de 2014.

O Decreto nº 10252 de 2020, posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.232 de 2022, dispunha sobre uma nova estrutura administrativa do Incra que era contra a Reforma Agrária pela exclusão de estruturas e de atribuições do Instituto (Martins, 2022, p. 359). Por exemplo, deixava ao Incra apenas a titulação de terras, delegando o resto das funções referentes à Reforma Agrária para o Mapa, como a seleção das famílias sem-terra para serem beneficiárias de futuros projetos de assentamentos.

Isso faria com que o Instituto atuasse no mercado de terras, nas negociações destas, mas não necessariamente em função da realização da Reforma Agrária. Ainda em 2020, a Lei nº 13.986 cria um sistema de crédito privado para as grandes fazendas, procurando atrair capital estrangeiro e novamente beneficiando os latifundiários e donos das terras.

O governo de Jair Bolsonaro também realizou suspensão de programas e políticas públicas para os assentamentos e agricultores familiares, cortando, por exemplo, o orçamento do INCRA. No mais, vetou o PL Assis de Carvalho, aprovada pela Câmara e pelo Senado. Esse PL dispunha



sobre a autorização de auxílio aos agricultores familiares que não receberam o auxílio emergencial, mas que estavam em situação de pobreza ou extrema pobreza agravada pela Covid-19. Além disso, possuía outras disposições a fim de mitigar os impactos socioeconômicos da pandemia para os pequenos agricultores.

As medidas citadas são alguns dos exemplos que demonstram como o Governo Bolsonaro foi marcado pela grande influência dos latifundiários em políticas contrárias à Reforma Agrária.

Após o governo extremista e conservador de Jair Bolsonaro, volta à presidência Luiz Inácio Lula da Silva (terceiro mandato), ainda parte do Partido dos Trabalhadores e com pautas mais progressistas e de centro.

No atual governo Lula, tivemos o Decreto nº 11.637 em agosto de 2023 que alterou o Decreto 9.311 de 2018 (governo Temer) mudando, por exemplo, vários incisos do art. 12 que definia os critérios para a atribuição de pontos das famílias candidatas a beneficiárias do PNRA. Outra mudança é que, apesar da vedação de titulação em nomes de pessoas jurídicas, essa passa a não se aplicar para associações e cooperativas de assentados. Também a Lei nº 14.757 de dezembro de 2013 altera as Leis nº 11.953, nº 13.465 e nº 8.629, acrescentando nesta última, por exemplo, o art. 20-A:

Art. 20-A. Fica o Incra autorizado a considerar beneficiário da reforma agrária quem já tenha sido assentado, mas que por razões sociais ou econômicas teve que se desfazer da posse ou do título, desde que se enquadre como beneficiário da reforma agrária e ocupe e explore a parcela há, no mínimo, 1 (um) ano.

Atualmente, há um pacote de projetos tramitando na Câmara e no Senado que tem como objetivo a punição dos agentes envolvidos nas invasões do MST, através da proibição de acesso destes como beneficiários dos programas de Reforma Agrária, a créditos rurais, a auxílios do governo e a cargos públicos, podendo levar a uma criminalização do movimento. A justificativa dada às iniciativas da bancada ruralista em criminalizar o MST seria o “Abril Vermelho”, jornada realizada em abril de 2024 em memória ao Massacre de Eldorado dos Carajás na qual o MST realizou cerca de 30 ocupações em 11 estados diferentes.

A exemplo disto, o Projeto de Lei (PL) nº 2.250 de 2021 propõe caracterizar como terrorismo as invasões que forem praticadas para provocar terror social ou generalizado. Além desta, o PL nº 2.869 de 2023 altera o Código Penal a fim de aumentar as penas de esbulho possessório e modificar seus requisitos para impedir invasões e o PL nº 707 de 2023 modificaria a Lei nº 8.629, a Lei Agrária, no que toca aos impedimentos aplicáveis aos agentes de ocupações e invasões de propriedades, restringindo, por exemplo, seu acesso a benefícios sociais e a cargos públicos. Ademais, o PL nº 1.373 de 2023 também altera a Lei Agrária para impedir que os ocupantes e invasores sejam beneficiários do PNRA, assim como de regularização fundiária e de créditos rurais.

5. CONCLUSÃO: O QUE A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA REFORMA AGRÁRIA AINDA PODE FAZER POR NÓS?

Como pudemos observar, a não implementação do projeto de Reforma Agrária previsto na Constituição de 1988 se dá por diversas razões; em parte explicadas pelo histórico da questão agrária no Brasil, pela forma como se deram os debates na Constituinte e posteriormente o texto constitucional em si, que pela falta de consenso e por uma vitória do “Centrão”, deixa espaço para definições em leis complementares.

E o que notamos é que, a atuação dos poderes executivo e legislativo nos anos após a promulgação da Constituição, de forma geral, não procurou mudanças estruturais que levassem à realização da reforma, em grande parte por conta da influência que os grandes latifundiários ainda

têm na economia e na política do país.

A construção histórica de um país marcado pela grande concentração de terras não é, de forma alguma, determinante na impossibilidade de realização da Reforma Agrária no futuro, ainda que explique, em grande medida, algumas das dificuldades de sua implementação no Brasil. Justamente por isso, torna-se interessante refletir sobre como essa previsão na Constituição do país é um feito histórico e de grande relevância.

Assim, considerando que a Reforma Agrária não foi realizada nos 37 anos de vigência da Constituição, isso significaria sua ineficácia em alterar as relações do campo no Brasil e a concentração de terra extrema com a qual convivemos desde a colonização? Qual a importância de uma Constituição que, num país marcado pelo grande latifúndio, prevê explicitamente a necessidade de Reforma Agrária, a função social da terra e o poder de desapropriação para fins de reforma?

José Gomes da Silva, autor do livro “Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte”, que foi base histórica de grande parte do capítulo sobre os debates da ANC, por exemplo, entende que a Constituição de 1988 foi um retrocesso com relação à temática da Reforma Agrária, afirmando que esta aprofundaria a desigualdade e tiraria a possibilidade de que a questão agrária pudesse ser resolvida de maneira pacífica. Aponta, também, como armadilha legal o bloqueio da impenhorabilidade da propriedade produtiva, pois esta impediria a desapropriação de terras produtivas ou com potencial produtivo, restando, para fins de Reforma Agrária, apenas terras improdutivas.

Ainda que seu texto tenha sido essencial para a construção deste artigo, discordaremos de tais afirmações.

Primeiro, o livro foi escrito em 1989, confirmando a hipótese de que o fracasso constitucional vem sendo reiterado desde o momento da promulgação da Constituição Federal. Em que medida é possível se ter tanta certeza das consequências de uma Constituição em menos de 1 ano de sua promulgação? E esse discurso, de morte do projeto constituinte, é de que maneira benéfico para a realização de mudanças sociais? Ou serve, no fim, para reforçar o que os conservadores vêm dizendo desde a Assembleia Constituinte? Para além disso, o autor não deixa claro de que forma o texto constitucional aprofundaria a desigualdade e impediria de forma permanente a resolução por vias pacíficas da questão agrária.

Seguindo outra perspectiva teórica quanto ao que torna uma previsão constitucional eficaz ou não, parece mais interessante trabalhar com a ideia de tensão entre facticidade e validade. Nos afastamos, dessa maneira, da definição de eficácia da Constituição a partir da correspondência, em maior ou menor grau, entre o texto legal e a realidade.

A eficácia do texto constitucional pode ser compreendida a partir do modelo “aprendizagem-catálise-aprendizagem” (Gomes, 2023) que, de forma sintética, compreende que a Constituição moderna é fruto da incorporação de aprendizagens sociais vindas da sociedade e, ao mesmo tempo, ela funciona como catalisadora de novas aprendizagens sociais para essa mesma sociedade, como forma de realização do projeto que essa pretendeu a si mesma.

A previsão de Reforma Agrária na Constituição é, assim, derivada de aprendizagens sociais, sendo isto também o que confere legalidade a essa Constituição, formada pela participação ativa da sociedade.

O MST, por exemplo, além das conquistas no âmbito político e na pressão no governo na implementação da Reforma Agrária, atua na mudança de pensamento da sociedade brasileira que, ao compreender melhor as desigualdades existentes, “se conscientiza de sua capacidade de realizar mudanças com o renascimento democrático e passa a exigir seus direitos, que compreender o obter sua cidadania” (Molina, Sousa Júnior, Tourinho Neto, 2002, p. 162).





Isto é, o MST proporciona que suas aprendizagens pela luta diária e vivência no campo cheguem em outras parcelas da sociedade e levem a novas e inéditas aprendizagens sociais. E o que o capítulo sobre Reforma Agrária na Constituição de 1988 pode fazer é justamente ampliar o alcance das aprendizagens desse movimento, por exemplo, para a sociedade como um todo, servindo como catalisadora de novas aprendizagens sociais que, por sua vez, podem mudar a realidade da questão agrária no Brasil. Dessa maneira, a eficácia da Constituição de 1988 se relaciona com facilitar essas novas aprendizagens, e não com a correspondência imediata entre o texto constitucional e a realidade.

O que a previsão constitucional da Reforma Agrária, fruto dos movimentos sociais que antecederam a ANC de 1987-88 e, principalmente, fruto das aprendizagens sociais desses movimentos, como o próprio MST, ainda pode fazer por nós é, portanto, catalisar novas aprendizagens sociais. Se hoje outras parcelas da sociedade entendem a importância dos movimentos dos trabalhadores do campo e do MST, e enxergam a Reforma Agrária como algo que deve ser realizado, isso se dá, também, pela sua previsão constitucional.

Isso não significa que o texto constitucional seja ideal no que tange à reforma. Como vimos, as grandes disputas dentro da Assembleia Constituinte acabaram por deixar muitas matérias a serem tratadas em leis posteriores que, por sua vez, não implementaram a Reforma Agrária.

Apesar disso, podemos concluir que, diante de uma história marcada pelos latifúndios, pela concentração de terras e pela repressão aos movimentos de trabalhadores do campo, a previsão de Reforma Agrária da Constituição Federal de 1988 ainda pode nos servir como um ponto de partida que acelere novas aprendizagens sociais que, por sua vez, podem mudar o curso da questão agrária no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. *Decreto nº 10.166, de 10 de dezembro de 2019*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10166.htm#art1.

BRASIL. *Decreto nº 11.637, de 22 de agosto de 2023*. Dispõe sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11637.htm#art1.

BRASIL. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos à edição de medidas provisórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 98, de 19 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para obtenção de crédito instalação no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_98_2019.pdf.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 99, de 19 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre os procedimentos administrativos relativos à obtenção de imóveis rurais destinados à criação e ampliação de

projetos de assentamento de reforma agrária. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_99_2019.pdf.

BRASIL. *Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm.

BRASIL. *Lei nº 14.757, de 15 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e o Plano Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14757.htm#art5.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001*. Altera dispositivos das Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.250, de 2021*. Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir a invasão de propriedade pública ou privada como ato de terrorismo. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148850>.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.869, de 2023*. Altera dispositivos da legislação agrária brasileira e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157831>.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.231, de 2024*. Dispõe sobre medidas de apoio à agricultura familiar e à regularização fundiária. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163848>.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.215, de 2023*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589&fichaAmigavel=nao>.

GOMES, David F. L. *A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da constituição no Brasil*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Palácio, 2020.

GOMES, David F. L. *A perífrase esquecida: coragem e Constituição*. In: GOMES, David F. L.; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. 1988-2018: o que constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 111-124

GOMES, David F. L. *Aprendizagem-catálise-aprendizagem: delineamento de um modelo teórico sobre as relações entre Constituição e sociedade*. In: Habermas e a esfera pública: diagnósticos do tempo presente, 2023

GOMES, David F. L. *Sobre o conceito moderno de Constituição: proposta de uma nova abordagem*. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS, v. 13, n. 1, 2018.

MARÉS, Carlos. *Judicialização e Reforma Agrária. Direito Socioambiental e a luta contra-hegemônica pela terra e território na América Latina*. São Paulo: LiberArs, 2020. p. 15 - 25.

MARTINS, Adalberto Floriano. *Questão agrária no Brasil: da colônia ao governo Bolsonaro*. v. 10. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2021.

MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito Agrário – Volume 3*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.



MST. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). *Caderno de Formação Nº 53 – A luta de classes no campo e a luta por Reforma Agrária Popular*. São Paulo: MST, mar. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/download/caderno-de-formacao-no-53-a-luta-de-classes-no-campo-e-a-luta-por-reforma-agraria-popular/>

NETTO, Menelick de Carvalho. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional: Escritos Selecionados*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021.

SILVA, José Gomes. *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Ligia Maria Osorio; SECRETO, María Verónica. *Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 8, n. 1, p. 109–141, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643133>. Acesso em: 28 mar. 2026.

TEIXEIRA, Francisco; LINHARES, Maria Yedda. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.