

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ALEXANDRE DE FREITAS CARPENEDO

**ESTADO OLIGÁRQUICO DE DIREITO:** limites à desapropriação para fins de reforma agrária e poder de representação no Congresso Nacional

Porto Alegre  
2023

ALEXANDRE DE FREITAS CARPENEDO

**ESTADO OLIGÁRQUICO DE DIREITO:** limites à desapropriação para fins de reforma agrária e poder de representação no Congresso Nacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Professora Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Roberta Comineiro Baggio

Porto Alegre

2023

### CIP - Catalogação na Publicação

Carpenedo, Alexandre de Freitas  
ESTADO OLIGÁRQUICO DE DIREITO: limites à  
desapropriação para fins de reforma agrária e  
poder de representação no Congresso Nacional /  
Alexandre de Freitas Carpenedo. -- 2023.  
339 f.  
Orientadora: Roberta Camineiro Baggio.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de  
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Direito Constitucional. 2. Desapropriação. 3.  
Reforma Agrária. 4. Sociologia Histórica. 5.  
Oligarquias.

I. Baggio, Roberta Camineiro, orient. II. Título.

*Tenho tão nítido o Brasil que pode ser, e há de ser, que me dói o Brasil que é.”*

Darci Ribeiro.

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico a presente dissertação à minha professora orientadora, que me auxiliou a trilhar este caminho com serenidade e sabedoria. Aos meus colegas, cujas discussões sobre sociologia histórica foram fundamentais ao desenvolvimento da metodologia deste trabalho. Aos professores e professora da banca, pelas valiosas contribuições. À minha família, pelo apoio constante. E, por fim, à educação pública gratuita, que tornou essa trajetória possível.

## RESUMO

Promulgada em um contexto político-social de intensos conflitos fundiários, a Constituição da República de 1988 foi a primeira na história do Brasil a tratar da questão agrária em um capítulo exclusivo e específico. Mais do que romper com a ordem constitucional anterior, sua promulgação trouxe a esperança de realização de mudanças efetivas na estrutura fundiária do país, a qual nunca foi, de fato, objeto de preocupação do Estado. No entanto, a Constituição que adota a retórica de preocupação com a desigualdade no campo é a mesma que traz restrições à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma, em benefício das oligarquias do latifúndio. Ao mesmo tempo, tem-se observado um constante protagonismo da “bancada ruralista”, responsável pela articulação desses grupos no Congresso Nacional. À luz da sociologia histórica, a presente pesquisa tem como objetivo compreender se as restrições à desapropriação para fins de reforma agrária, previstas nos arts. 184, *caput*, e 185, inciso II, da Constituição de 1988, contribuem para a manutenção do poder de representação oligárquica no Congresso Nacional. Busca-se verificar de que modo as regras limitativas positivadas na Constituição servem de bloqueio à implementação de uma política de democratização fundiária efetiva, bem como quais as consequências que referido bloqueio gerou, com o passar dos anos, na preservação/ampliação do poder de representação congressional detido justamente por quem mais se beneficia do alto grau de concentração da terra no Brasil: a classe oligárquica.

**Palavras-chave:** desapropriação agrária; sociologia histórica; Constituição de 1988; oligarquia; Congresso Nacional.

## ABSTRACT

Promulgated in a political-social context of intense land conflicts, the 1988 Constitution of the Republic was the first in the history of Brazil to deal with the agrarian question in an exclusive and specific chapter. More than breaking with the previous constitutional order, its enactment brought the hope of effective changes in the country's land structure, which was never, in fact, an object of State concern. However, the Constitution that adopts the rhetoric of concern with inequality in the countryside is the same that brings restrictions to expropriation, for social interest, for reform purposes, to the benefit of the oligarchies of the large estates. At the same time, a constant protagonism of the “ruralist bench” has been observed, responsible for articulating these groups in the National Congress. In the light of historical sociology, this research aims to understand whether the restrictions on expropriation for land reform purposes, provided for in arts. 184, *caput*, and 185, item II, of the 1988 Constitution, contribute to the maintenance of the power of oligarchic representation in the National Congress. It seeks to verify how the restrictive rules set forth in the Constitution serve as a block to the implementation of an effective land democratization policy, as well as what consequences that said block generated, over the years, in the preservation/expansion of the power of representation held precisely by those who most benefit from the high degree of land concentration in Brazil: the oligarchic class.

**Keywords:** land expropriation; historical sociology; 1988 Constitution; oligarchy; National Congress.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do I PNRA – 1985 a 1989 ..... **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 2 - Brasil: Concentração Fundiária: Índice de Gini – 1920-1980**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 3 - Composição da Subcomissão VI-C da Assembleia Nacional Constituinte ..... **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 4 - Votação do anteprojeto do relator na Subcomissão VI-C**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 5 - Média de valores recebidos por eleição - deputados federais**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 6 - Média de valores recebidos por eleição - senadores ..... **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 7 - Declaração de propriedade de imóveis rurais ..... **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 8 - Relação de doadores pessoas jurídicas x pessoas físicas - deputados federais ..... **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 9 - Relação de doadores pessoas jurídicas x pessoas físicas - senadores**Erro! Indicador não definido.**

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Parlamentares da bancada ruralista..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 2 - Número total de senadores integrantes da FPA..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 3 - Número total de deputados federais integrantes da FPA **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 4 - Número de famílias assentadas (em 1000) durante os governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994)..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 5 - Número oficial de famílias assentadas (em 1000) pelo governo FHC – 1995 a 2002 ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 6 - Número oficial de famílias assentadas (em 1000) pelo governo Lula – 2003 a 2010 ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 7 - Número oficial de famílias assentadas (em 1000) pelo governo Dilma – 2010 a 2015 ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 8 - Número oficial de famílias assentadas (em 1000) pelo governo Temer – 2016 a 2018 ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 9 - Evolução dos registros de agrotóxicos no Brasil..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 10 - Número oficial de famílias assentadas (em 1000) pelo governo Bolsonaro – 2019 a 2020 ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 11 - Financiamento de campanhas - Deputados Federais .... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 12 - Financiamento de campanhas - Senadores ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 13 - Declaração de propriedade de imóveis rurais ..... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 14 – Valores das doações: pessoas físicas x pessoas jurídicas - deputados federais .... **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 15 – Valores das doações: pessoas físicas x pessoas jurídicas - senadores **Erro! Indicador não definido.**



## LISTA DE ABREVIATURAS

AATR – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AI – Ato Institucional  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
BRF – Brasil Foods  
CDPA – Comissão de Defesa da Produção do Açúcar  
CNEPA – Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas  
CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária  
COMPAR – Cia. Paraense de Refrigerantes  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar  
DNC – Departamento Nacional do Café  
Dnocs – Departamento Nacional de Defesa Contra as Secas  
EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária  
FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas  
GERA – Grupo Executivo da Reforma Agrária  
GRET – Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra  
IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
LPCD – Lindolpho Pio de Carvalho Dias

MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
MP – Medida Provisória  
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PGR – Procuradoria-Geral da República  
PL – Partido Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
PP – Partido Progressista  
PSD – Partido Social Democrático  
PSL – Partido Social Liberal  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista do Brasil  
SNPA – Serviço Nacional de Pesquisa Agrônômica  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
Sudhevea – Superintendência de Desenvolvimento da Borracha  
Supra – Superintendência de Política Agrária  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TDA – Título da Dívida Agrária  
TRF – Tribunal Regional Federal  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UDN – União Democrática Nacional  
UDR – União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E CONCEITUAIS</b> Erro! Indicador não definido.	
<b>2.1 Constitucionalismo em perspectiva sociológica .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>2.2 A sociologia histórica.....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.1 Concepção e desenvolvimento: as “ondas” da sociologia histórica	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.2 Híbridação de disciplinas e aplicação da sociologia histórica no direito: a “sociologia histórica do jurídico” .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.3 Possibilidades metodológicas ao desenvolvimento da sociologia histórica: as estratégias de Theda Skocpol .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.4 Sociologia histórica como instrumento de superação da dicotomia “agência x estrutura” .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.5 Sincretismo dos processos sociais e temporalidade de longa duração	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.6 Sintetizando: a utilização da sociologia histórica na prática	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>2.3 As oligarquias .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.3.1 Problemas conceituais .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.3.2 Origem do termo: a definição na Antiguidade Clássica.	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.3.3 Oligarquia como sistema de dominação político e sua relação com a Teoria das Elites .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.3.4 Oligarquia e base de poder rural: a classe social.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.3.5 Oligarquia em uma concepção mista.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3. OLIGARQUIAS E ESTRUTURA FUNDIÁRIA EM PERSPECTIVA: A LONGA DURAÇÃO.....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3.1 Dominação oligárquica e conservadorismo fundiário no Período Monárquico.....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.1.1 Aspectos histórico-políticos: processo fundacional, alianças políticas e consolidação do poder oligárquico.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.1.2 Aspectos socioeconômicos e jurídico-agrírios: recessão econômica, café, Lei de Terras e escravidão .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3.2 “Digam ao povo que a República está feita”: golpe de Estado, República Velha e dominação oligárquica (1889-1930) .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.2.1 Aspectos histórico-políticos: “república privatista”, democracia sem povo e coronelismo .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

3.2.2 Aspectos socioeconômicos e jurídico-agrários: ampliação do latifúndio, conflitos e transição neocolonial ..... **Erro! Indicador não definido.**

**3.3 Dominação oligárquica na Era Vargas (1930-1945) ..... Erro! Indicador não definido.**

3.3.1 Aspectos histórico-políticos: Revolução de 1930, centralização autoritária, enfraquecimento e reação oligárquica ..... **Erro! Indicador não definido.**

3.3.2 Aspectos socioeconômicos e jurídico-agrários: industrialização, direitos sociais, mercado interno e reforma agrária como sonho distante ..... **Erro! Indicador não definido.**

**3.4 Dominação oligárquica no período de “reconstitucionalização” do Estado (1946-1964) ..... Erro! Indicador não definido.**

3.4.1 Aspectos histórico-políticos: “democracia”, participação parlamentar e golpe ..... **Erro! Indicador não definido.**

3.4.2 Aspectos socioeconômicos e jurídico-agrários: reforma agrária em pauta, reformas de base e bloqueio oligárquico ..... **Erro! Indicador não definido.**

**3.5 Dominação oligárquica em letargia: a ditadura militar (1964-1985) Erro! Indicador não definido.**

3.5.1 Aspectos histórico-políticos: repressão, paralisação do Congresso Nacional, perda de protagonismo e reabertura política ..... **Erro! Indicador não definido.**

3.5.2 Aspectos socioeconômicos e jurídico-agrários: Estatuto da Terra, “modernização rural conservadora” e alteração do perfil oligárquico ..... **Erro! Indicador não definido.**

**3.6 Dominação oligárquica hoje: da redemocratização aos dias atuais (1985-2022) .... Erro! Indicador não definido.**

3.6.1 Aspectos histórico-políticos: MST, UDR, FPA e amplo domínio do poder oligárquico de representação congressual ..... **Erro! Indicador não definido.**

3.6.2 Aspectos socioeconômicos e jurídico-agrários: “reforma agrária de mercado”, bloqueios, contrarreforma agrária e a manutenção da desigualdade fundiária **Erro! Indicador não definido.**

**3.7 Considerações à análise de longa duração ..... Erro! Indicador não definido.**

**4. LIMITES CONSTITUCIONAIS À DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA ..... Erro! Indicador não definido.**

**4.1 Os debates constituintes ..... Erro! Indicador não definido.**

4.1.1 A Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária: estrutura e funcionamento ..... **Erro! Indicador não definido.**

4.1.2 Reforma agrária em disputa ..... **Erro! Indicador não definido.**

**4.2 A vitória oligárquica na Constituinte de 1988 ..... Erro! Indicador não definido.**

4.2.1 A vitória oligárquica na Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária ..... **Erro! Indicador não definido.**

4.2.2 A vitória oligárquica na Comissão da Ordem Econômica **Erro! Indicador não definido.**

4.2.3 Uma pequena “fuga de rota”: o projeto na Comissão de Sistematização ..... **Erro! Indicador não definido.**

4.2.4 A vitória oligárquica no Plenário .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.2.5 Algumas conclusões sobre o processo constituinte: temporalidade, conjuntura política e projetos vencedores e vencidos .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>4.3 A necessidade de descumprimento da função social da propriedade</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.3.1 A ideia de função social .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.3.2 Requisitos .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.3.3 A exigência de violação à função social da propriedade como bloqueio à reforma agrária .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>4.4 A insuscetibilidade de desapropriação da propriedade produtiva</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.4.1 A “propriedade produtiva” na legislação .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.4.2 A “propriedade produtiva” na jurisprudência .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.4.3 A “propriedade produtiva” nos atos do Poder Executivo	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.4.4 Desfecho: a aplicação do conceito “propriedade produtiva” pelas instituições representa mais uma vitória oligárquica .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>5. MANTENDO O PODER: AGENDA POLÍTICA E FINANCIAMENTO ELEITORAL</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>5.1 Representação oligárquica em quinze atos: os principais tópicos da agenda política ruralista</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.1.1 52ª Legislatura (2003-2007) .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.1.2 53ª Legislatura (2007-2011) .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.1.3 54ª Legislatura (2011-2015) .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.1.4 55ª Legislatura (2015-2019) .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.1.5 56ª Legislatura (2019-2023) .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>5.2 Poder econômico e doações eleitorais</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.2.1 Explicando o procedimento .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.2.2 Análise de dados colhidos por parlamentar .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>5.3 Análise dos dados</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.1 Vantagens competitivas da bancada ruralista .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.2 Declaração de propriedade de imóveis rurais .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.3 Doadores atípicos .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.4 Doadores pessoas jurídicas x pessoas físicas .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.5 Análise dos dados à luz da sociologia histórica: relação causal, longa duração e regularidades históricas .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>



## INTRODUÇÃO

O ano é 133 a.C.; o local, Roma. Tibério Graco, tribuno da plebe, preocupado em resolver o problema da miséria dos cidadãos romanos, propõe e defende uma lei de reforma agrária. A agricultura de Roma se expandia, mas a pobreza não diminuía. A proposta, que não passava de moderada, foi aprovada, mas causou alvoroço no conservador Senado romano, que acusava Tibério de tentar subverter a ordem e abalar o Estado (CORASSIN, 1988, p. 44). No mesmo ano, ele é brutalmente assassinado. Em 123 a.C., seu irmão mais novo, Caio Graco, também é eleito tribuno da plebe e, no ano seguinte, tenta por todos os meios completar a reforma iniciada por Tibério. Em 121 a.C., desesperado diante da morte iminente, tira, ele próprio, sua vida. O corpo de Tibério foi jogado ao Rio Tibre, impossibilitando-se que tivesse funeral e túmulo dignos; o corpo de Caio, encontrado, teve a cabeça cortada e espetada em uma lança (SURGIK, 1999). A lei agrária não foi revogada, mas habilmente neutralizada pela oligarquia romana (CORASSIN, 1988).

O ano é 2023 de nossa era; o local, Brasil. Dois camponeses são assassinados pela Polícia Militar de Rondônia em uma operação de reintegração de posse. Ambos participavam de uma ocupação organizada pela Liga dos Camponeses Pobres (LCP) nas fazendas NorBrasil e Arco-Íris, região marcada por grave conflito agrário, em Nova Mutum Paraná/RO. Dois meses antes, o senador Marcos Rogério (PL/RO) havia criticado a invasão e pressionado pela tomada de providências (AGÊNCIA SENADO, 2022). De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), juntas, ambas as fazendas, de suposta propriedade da empresa Leme Empreendimentos Ltda., teriam mais de 57 mil hectares. O sócio-proprietário da empresa, Antônio Martins dos Santos (“Galo Velho”), colecionaria uma série de denúncias relativas à grilagem de terras em Rondônia. De acordo com relatos de testemunhas, durante a ofensiva contra o acampamento, foram utilizadas bombas de gás lacrimogêneo e balas de borracha. Duas crianças foram atingidas pelo gás, incluindo um bebê de apenas seis meses, que chegou a desmaiar. Uma associação de advocacia popular ainda denunciou a prática de torturas contra os camponeses (ZUMPANO, 2023). “Passaram com os corpos em carro aberto para que as famílias vissem que eles tinham sido executados”, relataram as famílias aos advogados (QUEVEDO, 2023).

Esses dois casos acima, absolutamente distintos no tempo e no espaço, possuem duas óbvias similitudes: o problema da desigualdade fundiária e a forte repressão contra quem a enfrenta. Há uma terceira, talvez, um pouco menos evidente: a reação das elites políticas pela manutenção do *status quo* e pelo silenciamento de vozes divergentes. Muitos dos senadores romanos eram latifundiários e não tinham interesse nas propostas de reforma agrária

apresentadas pelos irmãos Graco; Marcos Rogério é membro formal da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), atual grupo de articulação oligárquica no Congresso Nacional.

Considerada o maior grupo de interesse no Legislativo federal, a FPA contou, na 56ª legislatura (2018-2023), com 249 deputados e 39 senadores (BRASIL, 2023a), o que corresponde praticamente à metade das casas legislativas, compostas por 513 deputados e 81 senadores. Referida composição é capaz de gerar amplo domínio do poder de agenda por este grupo, uma vez que, sozinho, pode praticamente escolher tanto o presidente da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, cujos poderes para a definição do cotidiano legislativo são amplos. Da mesma forma, pode virtualmente aprovar – ou rejeitar – quaisquer projetos de lei. A aprovação de emendas constitucionais é impensável sem uma ampla colaboração da frente parlamentar. Esse grupo é tido como a face formal da “bancada ruralista”, a qual, tal como a oligarquia romana, tem, com grande êxito, bloqueado quaisquer tentativas de implementação de reforma agrária.

Como resultado, o Brasil continua sendo um dos países com a distribuição de terras mais desigual no mundo. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, o Índice de Gini para concentração fundiária no Brasil, medida utilizada para a aferição do grau de desigualdade no campo,<sup>1</sup> atingiu o valor de 0,867, revelando o mais alto nível de concentração da propriedade fundiária de toda a série histórica (BRASIL, 2017b). De acordo com Lauro Mattei, os estabelecimentos agropecuários com área igual ou superior a mil hectares representam apenas 0,9% do total dos estabelecimentos do país, mas detêm aproximadamente 45% da sua área total. Já os estabelecimentos com área de até 10 hectares, que representam 48% do total dos estabelecimentos, ocupam apenas 2,3% da área total (MATTEI, 2018).

Tudo isso a despeito de uma nova Constituição que, em tese, estaria preocupada com as injustiças sociais do campo, arguindo reiteradamente a necessidade de respeito à “função social da propriedade” (art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 182, § 2º; art. 184, *caput*; art. 185, parágrafo único; art. 186, *caput*), e que estaria comprometida com a implementação efetiva da reforma agrária. Todavia, após mais de três décadas, o aumento da concentração fundiária mostra que a Constituição de 1988, neste aspecto, teria sido uma promessa não cumprida.

De acordo com o supracitado art. 184, *caput*, do texto constitucional, a desapropriação por interesse social é o instrumento jurídico por excelência para a concretização da reforma agrária. Afinal, a consecução dessa política pressupõe a existência de terras para assentamento

---

<sup>1</sup> O Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, é uma medida utilizada para calcular graus de desigualdade social (como a concentração de renda ou de terras, por exemplo). Varia de 0, que representa uma perfeita igualdade entre todas as pessoas em análise, a 1, valor que representaria a mais absoluta desigualdade.



dos beneficiados, e não se pode contar apenas com as terras devolutas (muitas vezes terras indígenas, ambientalmente protegidas ou, simplesmente, impróprias para a agricultura) para isso.

Analisando-se as normas constitucionais referentes à questão agrária, que vão além da mera retórica sobre a função da propriedade, percebe-se que existem três restrições à desapropriação para fins de reforma agrária. Mais especificamente, uma condicionante e duas imunidades, a saber: a) a desapropriação agrária somente pode ser feita em imóveis que não cumpram sua função social (art. 184, *caput*); b) a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, são imunes à desapropriação agrária (art. 185, inciso I); e c) é imune à desapropriação agrária a propriedade produtiva (art. 185, inciso II). Assim, afóra a imunidade das pequenas e médias propriedades, as outras duas restrições têm como principal beneficiário o latifúndio, que deveria ser, justamente, o alvo desses atos expropriatórios.

Se, de um lado, um conjunto de parlamentares super-representa oligarquias do campo e, de outro, a concentração de terras no país é mantida em níveis extremamente desiguais, a despeito da promessa constitucional acima descrita, é cabível questionar que relação existe entre essas duas questões, e em que medida a própria Constituição tem contribuído para ela. Ou seja, qual relação existe entre a manutenção da estrutura do campo – ocasionada pelas limitações impostas pelo próprio texto constitucional – à manutenção – e, quiçá, ao aumento – da forte representação oligárquica no Congresso Nacional.

Assim, o problema principal da presente pesquisa é formulado nos seguintes termos: as restrições à desapropriação para fins de reforma agrária, previstas nos arts. 184, *caput*, e 185, inciso II, da Constituição de 1988, contribuem para a manutenção do poder de representação oligárquica no Congresso Nacional?

A hipótese é de que, como a positivação constitucional de normas para a reforma agrária vincula todas as políticas fundiárias que dela decorram ou que sejam gestadas/formuladas infraconstitucionalmente, e uma vez que a Constituição estabelece restrições e condicionantes à desapropriação para fins de reforma agrária e, em última instância, à própria política pública de acesso à terra, serve ela, mais do que como uma medida de equidade, como um bloqueio às possibilidades de reestruturação fundiária.

Essa dinâmica, somada à forte articulação interna e organização para as pautas comuns por parte dos grupos oligárquicos, garante que eles mantenham seus privilégios históricos, e que seus representantes, fortemente beneficiados pelo poder econômico, tenham êxito nos processos eleitorais subsequentes, garantindo a manutenção da representação das oligarquias no Congresso, em um ciclo de retroalimentação – manutenção esta há muito verificável, eis que

não apenas os fenômenos da concentração fundiária e da super-representação congressional dos interesses oligárquicos configuram regularidade histórica no país, mas, também, a relação cíclica entre ambas. Tal conexão tem potencializado, desde a promulgação da Constituição, em 1988, tanto a manutenção/ascensão da super-representação oligárquica quanto o aumento no grau de concentração fundiária do país.

O problema de pesquisa usa como recorte jurídico as limitações e condicionantes constitucionalmente estabelecidas à desapropriação para fins de reforma agrária. Mais especificamente: a necessidade de descumprimento da função social da propriedade e a imunidade da propriedade produtiva (arts. 184, *caput*, e 185, II). O recorte disciplinar, portanto, é feito a partir da Constituição. A escolha desse recorte também se justifica pela noção de que o processo constituinte traz consigo uma ampliação das possibilidades jurídico-políticas disponíveis, uma vez que a assembleia constituinte não se encontra limitada aos procedimentos estabelecidos pela ordem constitucional que se pretende suplantar. Mais do que isso: a própria situação política que leva à convocação da assembleia proporciona aos seus integrantes uma maior liberdade na estruturação das relações entre direito e política (PAIXÃO, 2023, p. 24). Desse modo, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 se encontraria, potencialmente, no cenário ideal para, mais do que romper com a ordem constitucional autoritária, possibilitar a realização de mudanças efetivas na estrutura fundiária do país, a qual nunca foi, de fato, objeto de preocupação do Estado.

A pesquisa encontra-se relacionada a uma norma surgida em 1988 (Constituição), de modo que o marco cronológico é, naturalmente, adotado a partir dessa data. Isso não significa que toda e qualquer análise será feita apenas a partir da promulgação do texto constitucional em 1988. Isso se deve, principalmente, pela adoção da sociologia histórica analítica como estratégia principal de abordagem. Ela será mais bem explicada no segundo capítulo, mas, por ora, cabe salientar que uma de suas mais importantes características consiste na busca de regularidades causais que podem ser encontradas na história. Possibilita – e potencializa – o estudo das transformações sociais a partir de grandes estruturas estatais, situadas em períodos históricos de longa duração, por meio de análises que vinculam a formação das instituições estatais às ações humanas no tempo – vinculação esta que, embora admita a existência de rupturas, é vista como um contínuo processo em formação. No caso da pesquisa ora problematizada, a estrutura estatal encontra-se vinculada à existência, ou não, de políticas de democratização do acesso à terra, bem como, mais do que àquilo que é previsto no plano positivo, à sua efetividade prática. Esta análise estrutural será considerada nos contextos de transformação de uma parcela específica da sociedade brasileira – a oligárquica.

A manutenção da classe oligárquica nos espaços de poder e a estrutura fundiária desigual, como uma continuidade, podem ser muito mais bem compreendidas se analisadas ao longo da história. Assim, o exame da categoria há de ser feito na perspectiva da longa duração, cujo marco escolhido remonta a 7 de setembro de 1822, dia da concepção do país como Estado nacional independente. A escolha deste marco para a análise de longa duração se dá, primeiramente, porque o constitucionalismo da região, estabelecido a partir dos processos fundacionais latino-americanos, também tem aproximadamente duzentos anos. Segundo, pela ideia de ser a concretização do processo de independência aquela que possibilita o surgimento das ferramentas jurídico-políticas para mudar aquilo que anteriormente era imposto pela Metrópole. Esclarecendo: o recorte jurídico-cronológico do problema principal dessa pesquisa é 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição e de seus arts. 184, *caput*, e 185, inciso II, mas a verificação da hipótese sobre a regularidade histórica do nexos entre super-representação oligárquica e estrutura fundiária (o qual, inclusive, pode colaborar para a compreensão das atuais relações entre bloqueio à desapropriação agrária e manutenção da dominação oligárquica) é feita sob a ótica da longa duração.

O trabalho é dividido em quatro partes. A primeira (capítulo 2), a partir de revisão sistemática de literatura, será destinada à abordagem da sociologia histórica e à delimitação do termo “oligarquia”, bem como aos modos como este grupo se desenvolveu ao longo do tempo. Primeiramente, será apresentado um conceito da metodologia e os benefícios que sua utilização no estudo do Direito (mais especificamente, do Direito Constitucional) podem acarretar. A seguir, serão explicitadas algumas de suas características e estratégias úteis à resolução do problema de pesquisa levantado. A sequência será dedicada à abordagem dos problemas conceituais de “oligarquia”, procurando-se delimitar ao que se está referindo quando se trata da categoria. Serão abordados, também, os seus processos de formação, defrontando-se a categorização abstrata com a historicidade, a fim entender a dinâmica através dos processos de transformação e continuidade por que passou esse grupo.

Delimitados os recortes metodológicos e conceituais, o terceiro capítulo apresenta uma análise da relação entre concentração da estrutura fundiária e poder da representação oligárquica congressual no Brasil a partir de uma perspectiva histórica de longa duração. O objetivo, na linha de abordagem da sociologia histórica, é explorar as persistências, regularidades, bloqueios e potencialidades da relação entre concentração da estrutura fundiária e poder de representação oligárquica congressual, alicerçada na noção de sincretismo dos processos sociais, substituindo dicotomias como “passado e presente” pela compreensão da formação contínua das instituições. A partir de seis grandes marcos históricos, a análise da

longa duração é feita com base em dois enfoques. Primeiro, o histórico-político: dá-se destaque aos processos políticos, considerando, quando for o caso, a sua relação com os interesses oligárquicos congressuais e agrários. Quando o Executivo assume o papel central, como na ditadura militar, em que o Legislativo sofre com o bloqueio em suas ações, a relação entre ambos os poderes é objeto de destaque. O segundo enfoque é dado aos aspectos socioeconômicos e jurídico-agrários, destacando-se as atuações das oligarquias rurais, a produção de normas jurídicas que atendam aos seus interesses e as implicações sociais e econômicas resultantes dessas atuações.

O quarto capítulo terá como objetivo o exame do recorte constitucional proposto (restrições à desapropriação para fins de reforma agrária) e de toda a dinâmica que circundou o seu processo de elaboração, votação e promulgação. Primeiro, serão objeto de análise as discussões referentes à política de reforma agrária desde o seu início, o projeto saído da Comissão de Sistematização, as disputas que surgiram e a guinada do “Centrão” que possibilitou a derrubada “do pouco que havia sido alcançado” (SILVA, 1989, p. 156), situação que justificaria a visão de que a União Democrática Ruralista (UDR) saíra como a grande vencedora deste processo. Até em função da metodologia adotada, o projeto constituinte derrotado também será analisado – o que permitirá rechaçar a ideia de inevitabilidade do arranjo social do presente. Em seguida, os dois modos que condicionam e limitam a desapropriação como instrumento de concretização da reforma agrária (insuscetibilidade de desapropriação da propriedade produtiva e necessidade de descumprimento da função social) serão individualmente examinados. Para cumprir o objetivo dessa terceira parte, será realizada análise empírica, principalmente através dos anais da ANC. A seguir, discussões parlamentares existentes na legislação infraconstitucional, como a Lei 8.629/1993, que visa a regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e a Lei Complementar 76/1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, também serão analisadas, uma vez que têm o potencial de comprovar se a legislação infraconstitucional contribui para paralisar ainda mais o texto constitucional – e, por conseguinte, servir de garantia super-representação congressual oligárquica. Para terminar, a dinâmica resultante do processo constituinte, relacionada ao objeto deste trabalho, também será analisada pela interpretação dada ao conceito de “propriedade produtiva” pelos três poderes no pós-1988.

Por fim, para verificar a relação de causalidade entre as restrições constitucionais à desapropriação para fins de reforma agrária e a permanência/crescimento do poder de representação oligárquica no Congresso Nacional, a última parte deste trabalho é destinada à

realização de pesquisa empírica relacionando os parlamentares responsáveis pelas articulações nos principais tópicos de interesse da agenda política ruralista com os dados de financiamento eleitoral por eles declarados, baseados no dever de prestar contas previsto na Lei 9.504/1997. Primeiramente, faz-se um levantamento da agenda política prioritária da bancada ruralista a partir da 52ª legislatura e dos resultados obtidos pelos parlamentares nessa agenda. Ao mesmo tempo, listam-se os parlamentares mais importantes para a articulação dos tópicos dessa agenda, para, por fim, analisar os dados do financiamento das campanhas eleitorais: valores recebidos, identificação e natureza dos doadores (se relacionados a pautas de interesse oligárquico, bem como se advieram de pessoas físicas ou jurídicas). Os valores recebidos pelos membros da bancada ruralista são comparados com a média geral de valores recebidos pelos parlamentares eleitos, a fim de verificar se as vantagens competitivas do grupo seriam ainda maiores do que a dos demais parlamentares. Na sequência, objetivando verificar a existência de interesse pessoais dos próprios parlamentares na manutenção da dominação oligárquica, traçou-se um paralelo entre deputados e senadores que declararam e não declararam a propriedade de imóveis rurais. Para finalizar, os dados colhidos são analisados à luz da sociologia histórica, a partir dos vieses longa duração, regularidades causais e projetos políticos vencidos.