



**A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS CADERNOS DE CONFLITOS NO CAMPO DA  
CPT: UM DEBATE SOBRE A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA  
AGRÁRIA<sup>1</sup>**

**THE CONSTITUTION OF 1988 AND THE NOTEBOOKS OF CONFLICTS IN THE  
FIELD OF THE CPT: A DEBATE ON THE CONSTITUTIONALIZATION OF  
AGRARIAN REFORM.**

*Durante a primeira quinzena de julho, após o recesso, e com o  
calendário já montado, foram apresentadas 1.884 emendas ao texto  
produzido pelo Relator.<sup>2</sup>*

Adenisia Alves de Freitas  
Cláudio Lopes Maia

**RESUMO**

A pesquisa objetiva explorar o processo de constitucionalização da Reforma Agrária. A entrada da Reforma Agrária para o texto constitucional foi marcada por uma intensa disputa, que envolveu o debate parlamentar e uma violência contra os movimentos sociais que retomavam a organização das lutas no campo após o período da Ditadura Militar. As lutas sociais foram travadas no processo de formulação e execução do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), que em muitos aspectos adiantaram as posições que ficaram consolidadas no texto constitucional. Nesta pesquisa percorremos toda a disputa em torno do texto constitucional, tanto na arena parlamentar, como no meio social, sendo que o Caderno de Conflitos será nosso ponto de referência, pelo registro das violências no período, assim como por repercutir as concepções de Reforma Agrária que estava sendo elaborada pelos movimentos sociais. Interessa em nossa elaboração também compreender como a Comissão Pastoral da Terra, através do Caderno de Conflitos, fundamentou o direito dos camponeses a terra, assim como testemunhou os conflitos do período do ponto de vista pastoral. A pesquisa concentrará suas análises entre 1985 e 1988. Terá como fonte a bibliografia sobre o tema, Jornais, o Caderno de Conflitos e documentos produzidos pelos movimentos sociais. A metodologia se fundamenta nos referenciais produzidos pelo Pluralismo Jurídico e no materialismo histórico-dialético, a partir da leitura de obras como de José Gomes da Silva.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no segundo semestre de 2022, durante o III Congresso Internacional de Direito Agrário do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás.

<sup>2</sup> SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 196. Conjuntura referente a constituinte de 1987/88.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito. Agrário. Constituinte. CPT.

**ABSTRACT:** The research aims to explore the process of constitutionalization of Agrarian Reform. The entry of Agrarian Reform into the constitutional text was marked by an intense dispute, which involved parliamentary debate and violence against the social movements that resumed the organization of struggles in the countryside after the period of the Military Dictatorship. Social struggles were waged in the process of formulation and execution of the First National Plan for Agrarian Reform (I PNRA), which in many respects advanced the positions that were consolidated in the constitutional text. In this research we go through the whole dispute around the constitutional text, both in the parliamentary arena, as in the social environment, and the Conflict Notebook will be our point of reference, for the record of violence in the period, as well as for reflecting the conceptions of Agrarian Reform that was being elaborated by the social movements. It is also interesting in our elaboration to understand how the Pastoral Land Commission, through the Conflict Booklet, It founded the right of peasants to land, just as it witnessed the conflicts of the period from the pastoral point of view. The research will concentrate its analyses between 1985 and 1988. It will have as a source the bibliography on the subject, Newspapers, the Conflict Notebook and documents produced by social movements. The methodology is based on the references produced by Legal Pluralism and on historical-dialectical materialism, from the reading of works such as José Gomes da Silva.

**KEYWORDS:** Law. Agrarian. Constituent. CPT.

## 1. INTRODUÇÃO

Os cadernos da Comissão Pastoral da Terra (CPT), a partir dos relatórios, direcionam para o quantitativo de conflitos que existem anualmente e anteriormente. No Brasil, todos os anos, são registrados casos de violências. A origem das disputas, são conflitos organizados em diferentes categorias, os que norteiam são os por terra e água na série histórica dos boletins publicados, os anos de 1985 a 1988 foi um período marcado por números expressivos de morte, momento que coadunou com o Plano Nacional de Reforma Agrária e constituinte.

Dessa forma, a pesquisa analisará os Cadernos de Conflitos no Campo, recorte temporal entre os anos de 1985 a 1988. A obra “Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte de 1987/88” de José Gomes da Silva (1989), será o ponto de partida para identificar os principais debates que fizeram parte da Constituinte, posteriormente consolidou à Constituição de 1988.

Entre os livros e demais estudos que tratam sobre o contexto para a produção da Carta Magna, a obra de Silva (1989) é um dos principais referenciais, devido a riqueza de dados e

por conseguir captar os debates/embates do momento, relevância também ao contexto da produção do livro, com a data de 1989, ainda no momento seguinte, após a constituinte. Compreender parte do processo de constitucionalização da reforma agrária, considerando a narrativa dos Cadernos de Conflitos no Campo da CPT, enquanto fonte, para a pesquisa.

A obra de José Gomes retratou parte as discussões, como o anteprojeto da comissão Afonso Arino, as escaramuças preliminares, à política agrícola, fundiária e reforma agrária, perpassando também pela ordem econômica, as sessões extraordinárias, o projeto da comissão de sistematização, o acordo, à atuação do centração, as experiências das emendadas populares, o plenário e os resultados finais que marcaram a reflexão acerca da reforma agrária na conjuntura nacional.

Marcado por reivindicações e lutas contra a dominação do capital, na conjuntura da redemocratização do Brasil, com pretensões de que a nova Constituição contemplasse os anseios, o que implica em reconhecer que José Gomes da Silva enfatizou as diferentes propostas que fizeram parte dos debates e embates, cuja nuance central está relacionada com a questão agrária, que seria introduzida no texto constitucional.

Conjuntura posterior, a vigência do Decreto nº 91.766 de 10 de outubro de 1985, produzido pelo extinto Ministério de Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), onde foram criados metas e objetivos para serem efetivados entre os anos de 1985 a 1989, pretendendo uma atuação mais efetiva dos Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), frente a democratização do acesso à propriedade da terra.

O corpo do artigo está organizado em três momentos, pretendendo a melhor organização dos apontamentos acerca do período da constituinte, a análise da conjuntura esboçada nos cadernos, sem com isso ter a pretensão de esgotar o campo de análise e as complexidades que fizeram parte do período, dizendo também sobre o contexto hodierno.

No primeiro momento as ponderações serão direcionadas para “A questão agrária nas constituições: embates e debates”, com uma resumida passagem pela matéria na conjuntura da primeira Constituição do Brasil em 1824, após o período de Independência política de Portugal em 1822, ampliada até as demais constituições, perpassando pelas sete Cartas que marcaram, incluindo a de 1967, durante um dos momentos de maior autoritarismo do Regime Militar, se expandido para a Constituição em vigor.

Antes de elencar pontos que José Gomes da Silva explora na sua obra, no respectivo tópico, pretende realizar uma passagem pelas constituições anteriores, em relação a ótica do agrário, com o objetivo de apreender como o tema foi incorporado, visando a percepção do que decorreu posteriormente. Nas seções seguintes o enfoque será direcionado para CFRB/88,

incluindo as comissões e projetos que fizeram parte da questão agrária e os agentes integrantes do processo.

O segundo momento “a perspectiva agrária na constituinte: pontuações da obra ‘Buraco Negro’”, os apontamentos serão direcionados para a obra de José Gomes da Silva (1989). A produção do autor é rica em informações, dentre elas a incumbência de enfatizar alguns marcos que comandaram a constituinte, como a ordem econômica, função social potencial, (ante)projetos das comissões e a reforma agrária.

No momento seguinte, nas considerações finais, ensejará uma reflexão sobre a importância da obra de José Gomes da Silva para analisar o debate agrário entre 1987 e 88, fatores históricos que fizeram parte do caderno, desilusão com a Nova República, capaz de promover mudanças estruturais, uma vez que é uma das referências, quando tem-se como propósito estudar o processo de debate das comissões e projetos que possibilitaram a política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

## **2. A questão agrária nas constituições: embates e debates**

As perspectivas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), não foram as mesmas das demais constituições anteriores, refletir sobre a questão agrária é considerar as ausências e desenvolvimentos do tema no corpo do texto constitucional, na vertente crítica, não foi sempre que os seus dispositivos abarcaram todas as problemáticas de determinada conjuntura temporal e espacial.

Em sentido complementar, o estudo da Constituição pode ser associado ao que considerou Peter Häberle (2002):

Tem-se aqui uma derivação da tese segundo a qual todos estão inseridos no processo de interpretação constitucional, até mesmo aqueles que não são diretamente por ela afetados. Quando mais ampla for, do ponto de vista objetivo e metodológico, a interpretação constitucional, mais amplo há de ser o círculo dos que delas devam participar. (HÄBERLE, 2002, p. 32)

Nas pontuações sobre a hermenêutica constitucional o Professor de Filosofia do Direito da Universidade da *Augsburg-RFA* na Alemanha, defende ser a interpretação constitucional algo aberto, denominando de “interpretação pluralista”. No estudo não discutiu os métodos ou formas de interpretação da constituição – por ser outra vertente que está desconexa com uma temática distinta da proposta inicial – como destaca em relação a

concepção “teórica, científica e democrática” (HÄBERLE, 2002, p. 12), por criticar a forma fechada como isso ocorre.

Uma vertente que considerar indispensável é a abertura do campo interpretativo, ampliando para o social, torna possível ser associado com o estudo, devido a proposta de refletir alguns dispositivos da Constituição. Linha de raciocínio possível, para ser redirecionada para as leis infraconstitucionais. No início do governo imperial a Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850, adentrou em elementos relacionados com as terras devolutas, um aspecto que atualmente pertencem fundamentalmente ao debate agrário.

Na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, expressão agrário não foi empregada. Além da vertente temporal diferenciada da CRFB/1988, quando comparadas, devem ser consideradas, para evitar erros de anacronismos. O período da formação dos Estados Nações, perpassou por um processo de construção.

O que não incorreu na desconsideração da relação do homem com a terra, no ventre do que foi a primeira Constituição do Brasil, nação que se construía com a base rural, entre relações complexas em uma tríade que envolveu anos de escravidão, no artigo 179, inciso

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização(sic.).<sup>3</sup> (BRASIL, 1824)

Embora a primeira Constituição não incluir questões próprias do Direito Agrário, dispõe sobre o direito de propriedade, a organização das terras no solo nacional, o que reverberou na Lei de Terras ou Lei n° 601 de 18 de setembro de 1850:

Art. 15. Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o titulo de sua aquisição, terão preferencia na compra das terras devolutas que lhes forem contiguas, comtanto que mostrem pelo estado da sua lavoura ou criação, que tem os meios necessarios para aproveitá-las.

A Lei de Terras foi um marco, considerado uma forma de organização interna, dispondo sobre as terras devolutas. “Com o fim das sesmarias, em 1822, deixou de haver lei que regulamentasse a aquisição de terras, tal forma que o sistema jurídico então vigente não

---

<sup>3</sup> As citações de alguns trechos das constituições são reproduções do site do planalto.gov.br, mantendo a escrita da Língua Portuguesa do período.

previa a transferência de terras públicas desocupadas para particulares. Esta situação perdurou até 1850, com a Lei Imperial de Terras, Lei 601, de 1850” (FILHO, 2021, p. 78).

A primeira Constituição que inaugurou o governo republicano em 1891, marcou o desprendimento com a estrutura política e jurídica anterior. A noção de propriedade perdurou, abarcando outra roupagem, sem necessariamente deixar de existir a desprendimento com a interferência da estrutura estatal. No artigo 72, “§ 17. O direito de propriedade se mantém em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização(sic.) prévia” (BRASIL, 1891).

Conformidade com Filho (2021), algumas nuances diferenciaram as constituições de 1824 para a de 1891:

No momento em que a Constituição de 1891 transferiu as terras devolutas para os Estados entregou o poder de distribuição exatamente para as elites fundiárias, que tinham interesse na manutenção do *status quo*. Quer dizer, quando a concessão de terras devolutas passou para os Estados, criados em 1891, as oligarquias locais assumiram o incontrolado direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na Lei 601/1850, porque passaram a ter competência legislativa, reproduzindo e ampliando o injusto sistema do latifúndio, com as consequências que até hoje assistimos de violência no campo e miséria na cidade. (FILHO, 2021, p. 91)

Mudanças segundo o autor, decorrentes da abertura para as elites, uma via permissiva do Estado que avançou na consolidação das desigualdades. Sendo umas das características: “a propriedade descrita na Constituição de 1824 é privada e individual, a pública é exceção” (FILHO, 2021, p. 52).

A República do Brasil foi marcada pela criação/reformulação de várias constituições, principalmente em meados do século XX, a de 1891 deu passagem para Constituição de 1934, desprendimento da política conhecida como “café com leite”, centrada nas oligarquias de Minas Gerais e São Paulo, como gestoras do plano político e econômico para o âmbito nacional.

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, artigo 121,

§ 4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.  
(...)

Art 129 - Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem. permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.

O disposto na Constituição, conforme Peter Häberle (2002) precisa de interpretação, as perspectivas nelas elencadas não derivam de aplicabilidade plenas ou somente da criação das leis infraconstitucionais, para melhor tratar de determinada vertente. Sentido que remete

no Brasil, a Constituição de 1934 aprovou a possibilidade de intervenção na ordem econômica, mas não conseguiu absorver um novo conceito de propriedade privada porque a norma constitucional apenas concedeu a possibilidade de lei alterar o conteúdo da propriedade, sujeitando-a ao interesse comum e social. A Constituição, portanto, carecia de autoaplicabilidade e ficou dependente de uma lei que não veio. Nem mesmo as leis de proteção ambiental da época conseguiram intervir na propriedade privada, apesar da autorização constitucional. (FILHO, 2021, p. 133)

Antes da construção de questionamentos sobre a Era Vargas, o artigo de Gilberto Bercovici (2020) permitiu impugnar a defesa de que o governo de Getúlio Vargas foi ausente de legislação em prol da política agrária e fundiária.

Mencionando a Constituição de 1937, Bercovici (2020, p. 187) enfatiza que “o Estado Novo manteve o novo conceito de propriedade, conforme o artigo 122, 14 da Carta de 1937: ‘A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes(sic.)’”, na sequência reproduz: “14) O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício(sic.)”.

Não existiram no texto da Carta Magna grotescas disparidades, entre a Constituição de 1934 e 1937, a respeito da matéria do direito de propriedade. Enquanto na Constituição de 1946, artigo 5º, alínea “a”, o direito agrário foi incluído como matéria de competência da União, já no artigo 141, “§16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”.

Apesar de existir demais mecanismos da legislação relacionados com a questão agrária, como os mencionados por Wellington Pacheco Barros no volume 2 do livro “Curso de Direito Agrário”, sobre a Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, relacionado com o Fundo de Terras e da Reforma Agrária; Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, do

imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, entre outras, pensaram questões próprias para o rural.

A perspectiva, se constitui no momento como mais ampla, direciona para o campo dos dispositivos da Constituição, o que na Carta de 1967 marcou pelos contrastes, repercutindo em uma estrutura de governo que não foi derivada da escolha popular majoritária. Contexto no qual foi mantido a competência da União, na matéria agrária, igualmente na CRFB/88.

Os atos institucionais marcaram o regime militar, como o AI número 09, de 25 de abril de 1969, alterando o §1º do artigo 157. A repercussão maior decorre da criação do Estatuto da Terra ou Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964, em vigência, que apresentou um conceito preliminar de reforma agrária, no artigo 1º, “§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

O texto apesar de ter particularidades, com a Lei de Terras, avançou em alguns sentidos, pois

no Brasil, o Estatuto da Terra, de 1964, seguiu a tradição dos sistemas anteriores de permitir um discurso reformista ao governo, mas impedir, de fato, uma quebra da tradição latifundiária da ocupação territorial. É verdade que modernizou os termos, humanizou os contratos, tornou ilegais velhas práticas semifeudais e escravistas, mas na essência manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social. (FILHO, 2021, p. 176)

Os caminhos abarcados pelas constituições no tema agrário, não foram o reflexo da propositura para as transformações, os problemas da violência no campo, a necessidade de um olhar mais particularizado, sobre o cotidiano dos que vivem no espaço rural, não obteve completamente a atenção almejada, em determinadas perspectivas, o cuidado necessário e merecido.

O período da constituinte de 1987/88 foi marcado pelo desvencilhar, com o percurso anterior, a constituinte consolidou novos embates e debates. O capítulo III da política agrícola e fundiária e reforma agrária, nos artigos 184 ao 191 do texto atual, é consequência dos enfrentamentos.

A CRFB/88 inovou em destinar um momento próprio na sua essência, tratar a questão agrária,

por isso foi chamada de cidadã, verde, ambiental, plurissocial, índia, democrática e quantos adjetivos enaltecendo pode ter um diploma que se escreveu para gerir os destinos do povo. E ela é tudo isso. E talvez essa seja a exata razão do esforço tão grande das oligarquias no sentido de modificá-la, alterá-la, para empalidecer seu verde amarelismo, sua força cidadã, seu caráter emancipatório. (FILHO, 2021, p. 187)

A via trilhada foi uma prévia, compreender os pontos que foram percorridos, para chegar à Constituição de 1988. A temática agrária se constitui perceptível e as noções de propriedade permanecem, como uma das questões mais latentes para refletir o Brasil.

O caderno de 1985 da CPT, classificou o percurso para a nova Constituição enquanto palco de enfrentamentos, disputas que existiam desde o “descobrimento do Brasil”, baseado em perseguição dos fortes contra os fracos. Realizar a Reforma Agrária seria passo significativo para romper com fatores que reverberaram na História.

O Plano de Reforma Agrária teria abrangência nacional e perspectivas regionalizadas, o caderno de 1985 elucidou o processo de formulação do PNRA, marcado pela dilação do prazo, pressão dos proprietários, a redação final foi presidida por 10 textos, planos regionais seguiram caminhos diferentes:

No seu ministério, o MIRAD, substituindo o MEAF, começou a preparação do plano de reforma agrária da ‘nova república’. Sarney apresentou a sociedade brasileira, para análise e sugestão, a ‘proposta de plano nacional de reforma agrária’ por ocasião do IV Congresso de Trabalhadores Rurais, no final de maio. Segundo MIRAD/INCRA, o prazo de apresentação de sugestão seria de 30 dias. A partir de julho, o “plano” seria detalhado em “planos regionais”, entrando em execução a partir de agosto. Diante das pressões dos proprietários, o prazo para sugestões estendeu-se até agosto. A redação final, depois demais de 10 de outubro. (CPT, 1985, p. 13)

A falta de homogeneidade entre ideias, impulsionavam as divergências, a Nova República em 1985, posterior ao Regime Militar, sob a perspectiva da reforma agrária pretendida, não havia sido executada: “Em poucas palavras: O governo não começou ainda e execução de reforma agrária. A nova república já comemorou o 1º ano de vida e a promessa continua promessa” (CPT, 1985, p. 13). Pelo movimento dos Sem-Terra, o PNRA não refletia seus propósitos, por compreender que prevalecia os interesses dos latifundiários, aliados com os políticos que estavam no governo, contando com reações do judiciário, no mesmo ano foi criada a União Democrática Ruralista (UDR) nacional, fortalecimento do latifúndio.

O que se visualizavam eram falsos interesses, aparências que camuflavam as enganações criadas: “A gente sabe que as aparências enganam, mas são elas as portas, janelas, pontos de partida para entender o que está acontecendo. A explicação, a fonte geradora dos acontecimentos pode estar escondida sob as aparências, mas é seguindo sinais delas que chegamos ao que não se vê” (CPT, 1985, p. 13), falta de diálogo demonstrava a falta de interesse.

Caderno de 1985 na série histórica, destacou entre todos os demais anos, devido o número gritante de morte, proveniente dos conflitos no campo, totalizando 216 (duzentos cento e dezesseis) casos, contra 768 total de conflitos. No ano de 2020 foram informados 14 (quatorze) registros de mortes, entre 2.054 (dois mil e cinquenta e quatro) conflitos, o índice elevado de conflitos não significa necessariamente elevação dos números de morte.

No caderno de 1986 as máscaras da democracia, dinamicidade do Brasil real para o legal. No ano de 1987 ressuscitava e reforçava conflitos pré-existentes, os debates sobre a política agrícola e reforma agrária foram temas debatidos na constituinte, assim como a proteção dos indígenas: “Não obstante as denúncias e as tomadas de posição, continua a repressão e o massacre contra os camponeses e os índios, que na era da Constituinte não são ainda considerado ‘cidadãos brasileiro’” (CPT, 1986, p. 11), ausência de proteção nos massacres, registrando mortes coletivas.

## **2.1 A perspectiva agrária na constituinte: pontuações da obra “Buraco Negro”**

O tópico anterior foi destinado para a apresentação das constituições, em relação a Reforma Agrária, envolvendo as questões do direito de propriedade e temas do direito agrário. Na presente subdivisão, objetiva-se enfatizar alguns elementos que estão no livro “Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte”, nos (ante)projetos e comissões, posições e as resoluções referentes a questão da reforma agrária.

O autor José Gomes da Silva foi engenheiro agrônomo, com formação pela Escola Superior de Agricultura Luís de Queiroz da Universidade de São Paulo (USP), carreira profissional ampliada para as atividades de vertente agrária. Conformidade com o verbete da FGV CPDOC<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> **Verbete.** Biografia de José Gomes da Silva. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silva-jose-gomes-da>>. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

Foi responsável pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), desde a sua criação, em novembro, até a nomeação do primeiro presidente, em abril de 1965. Autarquia dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira, diretamente subordinada à Presidência da República, o IBRA tinha por objetivo principal promover a elaboração e coordenar a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária. Em 1970, o órgão seria transformado no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em 1967, foi um dos criadores da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), da qual seria diretor-presidente a partir de 1970 e uma das figuras mais importantes. A ABRA foi fundada no dia 20 de setembro como entidade civil, sem fins lucrativos, com o objetivo de promover a idéia(sic.) da reforma agrária consubstanciada no Estatuto da Terra. Dela participavam profissionais ligados à agricultura (advogados, agrônomos, economistas etc.) e dirigentes de sindicatos e entidades de grau superior dos trabalhadores rurais.

A obra destacada é uma das principais referências, para analisar a formação da constituinte de 1987/88. O livro principiou o fim do ciclo militar e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC):

Se esse era o quadro constitucional brasileiro em termos da questão agrária, durante o ano de 1985, não menos carente de reformulação se mostrava, em seu todo, a Carta Magna em vigor. É bastante dizer que a CF de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela EC n.º 1 de 17 de outubro de 1969 e as alterações feitas pelas ECs n.ºs 2/27 a 27/85, não foi votada pelos constituintes que normalmente costumam representar o povo, mas simplesmente editada por uma junta militar formada por três oficiais generais dos três ramos das Forças Armadas. (SILVA, 1989, p. 27)

A fragmentação do regime ditatorial já demonstrava estar se dissolvendo antes do início da constituinte, condição marcada pela ausência da participação do povo. Quando a abertura ocorreu, o ambiente para preceituar o embate de perfil ideológico, conforme Silva (1989, p. 30), mesclava-se entre esquerda e centro-esquerda, centro, direita e centro-direita, as tendências indicavam que seriam complexos os debates e desafiador, para a propositura de um projeto que conseguisse ser facilmente aprovado.

No capítulo sobre o anteprojeto da comissão Afonso Arinos, as diferentes posições como a da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e as pretensões da Igreja Católica, que em suma, possuíam propostas e ideias, cujas principais estão organizadas na tabela:

<b>PROPOSTAS E IDEIAS DEFENDIDAS NA CONSTITUINTE</b>		
<b>CONTAG</b>	<b>MOVIMENTO SINDICAL DOS TRABALHADORES</b>	<b>IGREJA CATÓLICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforma Agrária;</li> <li>▪ Criação do Fundo Nacional de reforma agrária;</li> <li>▪ Desapropriação para reforma agrária;</li> <li>▪ Adoção dos Institutos de perda sumária das terras;</li> <li>▪ Adoção do Instituto da Área Máxima;</li> <li>▪ Terras devolutas e públicas destinadas prioritariamente ao Plano Nacional de Reforma Agrária;</li> <li>▪ Função social da propriedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liberdades políticas;</li> <li>▪ Eliminar as desigualdades existentes;</li> <li>▪ Diferenciação entre a desapropriação por interesse social e para utilidade pública;</li> <li>▪ Limite na área máxima da propriedade rural;</li> <li>▪ Obrigatoriedade com o cumprimento da função social da propriedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Condenação da concentração da propriedade fundiária;</li> <li>▪ Direito ao uso comum;</li> <li>▪ Propriedade privada um direito de todos os cidadãos;</li> <li>▪ Direito de propriedade privada é para todos;</li> <li>▪ Desapropriação para fins de interesse social e utilidade pública;</li> <li>▪ Defesa da justiça social;</li> <li>▪ Garantia de terra para os trabalhadores;</li> <li>▪ Política e justiça agrária.</li> </ul>

No contraponto estava as propostas da Associação Comercial de São Paulo, União Democrática Ruralista (UDR) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, cobrando novamente uma atuação do Estado, frente ao que constituiria o texto da Constituição, da ordem econômica e política agrícola. No Ambiente dos anteprojotos, existia a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC).

No capítulo três a organização das comissões e subcomissões nas distribuições de cargos, misturado com os interesses partidários e políticos que almejavam angariar cargos de

destaque, como o deputado Benedicto Monteiro (PMDB/PA), Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP) e o deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), não foram os únicos, estavam conjuntamente o senador José Lins (PFL/CE) e demais, que entre as outras personalidades, representavam a expectativa conservadora.

Com a data em maio de 1987 a predominância sobre as questões ideológicas perseverou, a formação de alinhamentos e a construção do regimento interno da ANC, moldada entre disputas que reverberaram nas comissões e subcomissões. A busca para ter as pretensões representadas, abriram caminhos para os embates.

No bojo por representação, entidades se posicionavam, enquanto representantes de movimentos populares, caso da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA), que conglomerou a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), última criada em 1975, vinculada com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

A formação das comissões, perpassou pela preocupação de quem poderia compô-la. Algo não desassociado das ansiedades, envolviam as entidades patronais e o governo, representado por meio das propostas do extinto Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD).

Os problemas apontados no campo, fizeram partes das subcomissões, como foi colocado no Projeto Pitanga (SILVA, 1989, p. 65), mais o caso de Araguaína em Goiás e os assassinatos, foram indicativos, para os sujeitos hodiernos, como estava completo o período da constituinte. Violências registradas nas tabelas da Comissão Pastoral da Terra, os anos de 1987/88, acumularam 256 (duzentos e cinquenta e seis) morte nos conflitos, através dos cadernos de conflito no campo.

Para avaliar o clima reinante, basta dizer que, ao abrir a reunião, o seu presidente, senador Edison Lobão (PFL/MA), já advertia as galerias, invocando o Art. 40 do Regimento Interno, que permite a qualquer pessoa assistir às sessões, das galerias, desde que esteja desarmada e guarde silêncio. (SILVA, 1989, p. 76)

O clima de tensão sobre a constituinte, durante os debates, conexos com a perspectiva agrária, foi espelho de uma parte importante do panorama nacional, esboçando os conflitos, mortes e rivalidades.

As posições foram as vertentes das tendências ideológicas, “as violências e contravenções que predominaram nos trabalhos da subcomissão e os recursos que nela foram interpostos já bastariam para garantir o necessário suspense para as atividades da Comissão

de Ordem Econômica” (SILVA, 1989, p. 91), predominantemente composto por conservadores, domínio no qual estava situado as contestações, sobre o âmbito de abrangência do dispositivo que trataria da função social.

Na prática isso significa que um latifundiário qualquer, ao resolver apresentar-se como um promitente agricultor, não precisaria mais recorrer ao “jeitinho” tradicional ou mesmo à maquiagem, prática inventada pelos desapropriados dos anos 80 e que consistia em deslocar gado para seus Latifúndios por Exploração ou jogar, às pressas, um pouco de semente de capim do alto de um avião e pretender impingir como Empresa Rural uma área totalmente inaproveitada. (SILVA, 1989, p. 101)

Conformidade com o autor, a “função social potencial”, configurava um instrumento para a reforma agrária, mesmo que isso demandasse reflexões mais aprofundadas.

No capítulo seis da obra, a posição de alguns partidos, entre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), chegando a declarar “o seu apoio à Proposta de 17 pontos apresentada pela CNRA<sup>5</sup> (...) e localizava nos 303 votos do PMDB e em suas lideranças a responsabilidade de mudar o texto e permitir que a nova CF possa conduzir a uma RA”. (SILVA, 1989, p. 109). O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), se posicionou favorável à imissão imediata na posse, definição de uma política agrícola, a defesa do expropriado em rito sumarássimo e outros pontos (SILVA, 1989, p. 110).

Além dos partidos mencionados o Partido da Frente Liberal, os partidos tidos como menores, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Democrata Cristão, o Partido Democrata Trabalhista, o Partido Comunista Brasileiro e outros, se inseriram de modo atuante.

A comissão para reuniões e sistematização, formavam blocos, os debates presidiram as votações, no contexto que misturava tentativas de acordos com táticas, dando origem aos distintos blocos, sendo entre pluralidade alguns de direita, os progressistas e da esquerda. O Decreto-Lei n° 2.363 de 21 de outubro de 1987, foi criticado, conforme ênfase de Silva (1989, p. 141), por ser uma “reforma agrária às avessas”.

Registros do autor que captaram as complexidades dos momentos, com enfretamentos de natureza distinta, no conjunto que também se buscava fazer alianças. Outro ponto trazido, foram as experiências das emendas populares, que nasceram

---

<sup>5</sup> Sigla que significa: Conselho Nacional de Reforma Agrária.

de um esforço do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, um movimento formado por voluntários, entidades civis, religiosos, sindicais etc. (...), A intensa movimentação para a preparação de uma Emenda Popular sobre RA, unindo as diversas entidades interessadas em torno de uma mesma posição, começou a ser preparada em fevereiro de 1987. Desdobrou-se em diversas reuniões em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, conforme já detalhamos anteriormente. Desse trabalho resultou o articulado de 17 itens que compõe a Proposta do CNRA. (SILVA, 1989, p. 163-164)

Todo o percurso resultou na aprovação em plenário de algumas proposituras debatidas durante as comissões, ressoando na impenhorabilidade da pequena propriedade rural, considerada à época uma inovação.

No momento final da obra, Silva (1989, p. 176) explicou a origem da expressão “buraco negro”: “o impasse que passou a ser conhecido popularmente como ‘buraco negro’ refere-se à falta de aprovação de um Capítulo por insuficiência de votos (...), essa situação ocorreu apenas na votação do capítulo III do Título VII que trata da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária”, defendendo que a Constituição de 1988, avançou em alguns pontos, mas regrediu em outros.

O pesquisador criticou e mencionou, ser isso a repercussão da atuação conservadora. Nos apontamentos finais da obra, retoma o teor do capítulo III da atual CRFB/88, para a consideração de que o seu desdobramento reverberou em inúmeros artigos de lei. O que não dispensa outros apontamentos, devido a riqueza de informações que a obra contempla, no contexto de efervescência da recente Constituição de 1988.

Conforme Otoni (2017, p. 50) o autor fala da “valorização do capital, que José Gomes da Silva (1989) em sua obra denominada Buraco Negro, onde ele avalia o tema da reforma agrária na constituinte de 1987/1988”. Entre os grupos que reivindicavam melhorias, tendo como enfrentamento a questões econômica, o poder do capital e os interesses colocados de forma sobreposta, entre os que evidenciavam a Constituição como uma via, para a mudança de velhas e usurpadoras relações.

Os resultados da constituinte em relação a matéria agrária, são questionados por Silva (1989), pois os intentos de ordem econômica foram sobrepostos, se tornando pujantes no espaço jurídico. Maia e Oliveira (2017, p. 58) destacaram que o

Centrão garantiu total poder de reforma do projeto original, e ainda a formação de vácuos, chamados “buracos negros”, dentro da nova Constituição quando não lograssem êxito em aprovar a emenda desejada (...), as tentativas progressistas de angariar conquistas que causaram por duas vezes a derrota do projeto substitutivo do Centrão para o Título VII da Ordem Econômica, tais expedientes não foram

capazes de fazer aprovar o projeto original da Comissão, formando um “buraco negro” que permitiu a votação de um novo texto do relator da Comissão de Sistematização, consideravelmente parecido com o substitutivo do Centrão, acrescendo a ele a perda da propriedade produtiva pela inobservância de sua função social.

Os projetos para a produção da nova constituição sofreram modificação no decorrer das comissões, os textos foram sendo demudados, com base em pretensões, derivadas de acordos e/ou alianças. Analisando as distintas perspectivas que foram pautadas por Silva, a constituinte não foi um debate linear, mas com diferentes momentos de conflitos, calhando com os impasses que não deixaram de existir no cotidiano agrário.

Retrocessos e debates não realizados, comentados por Silva, podem ser apreendidos nos cadernos da CPT em 1987/88, relacionado com o posicionamento da Igreja: “nesta análise não podemos deixar de destacar uma atitude nova e clara que as Igrejas estão tomando: é a condenação aberta da UDR” (CPT, 1987, p. 15). Os debates dos textos constitucionais em 1987, já estava repercutindo no cenário internacional, atingia as instituições. A Igreja, diante de perspectivas tão significativas para o panorama nacional, se posicionou favorável as reivindicações dos movimentos dos trabalhadores rurais.

No caderno de 1988, considerou o novo texto da Constituição, sobre a política agrícola e reforma agrária, uma perda dos movimentos, consolidando ganhos para o latifúndio, pois “a principal batalha se travou em torno daqueles que no texto seria o Art. 185 e fixa ‘propriedade produtiva’ como ‘insuscetível de desapropriação’. A rigor, os constituintes, ao não definir o que seja ‘propriedade produtiva’ puseram o latifúndio acima da Constituição” (CPT, 1988, p. 16). A falta de conceituação legislativa do que seria considerado propriedade produtiva, foi tido como alternativa para problematizar a desapropriação, impedimento para a Reforma Agrária.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A escolha pela obra de José Gomes da Silva, decorreu da sua temporalidade, não foi uma produção longínqua do período da constituinte de 1987/88, por ter sido produzida na constância das contestações e embates, chegando a mencionar os dias, meses e os anos que ensejaram a produção de cada um dos doze capítulos, com o início registrado em 07 de agosto de 1984 e findar em 30 de junho de 1988.

Conformidade com o prefácio da obra produzida por João Gilberto, o livro “Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte de 1987/88” é o retrato da crise que a questão agrária perpassou no Brasil, antes de obter, por meios ácidos, um espaço próprio na Constituição de 1988. O que não foi a garantia de justiça agrária e social para os homens e mulheres que vivem no espaço rural, sendo mais o retrato da manutenção das dificuldades, conforme está registrado nos Cadernos de Conflito no Campo da Comissão Pastoral da Terra, todos os anos continuam identificam casos de mortes e violências.

O tema agrário não é o único relevante na CRFB/88, outros receberam maior ênfase, quando comparado com as constituições que antecederam, contudo a reforma agrária e a política agrícola, foram uma das que angariaram um ambiente particularizado. Nuance que quando colocado próximo da crítica de Silva (1989), remete para o avanço sob o conservadorismo, deixando de ser tão ambiciosa, como alguns projetos almejavam torná-la.

A Constituição de 1988 incorporou avanços e pelas ausências, deixou aberturas. Priorizando a propriedade produtiva, o latifúndio por extensão não foi considerado um problema, deixou de problematizar os grandes latifúndios, permissividade para que poucos tenha muitas terras, contrapostos aqueles que não tem como adquirir, com isso os cadernos de 1985 a 1988, expressaram a derrota e reconheceram a vitória do capital, por isso a luta pela justiça no campo deveria continuar.

#### 4. REFERÊNCIAS

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário**. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **A questão agrária na Era Vargas (1930-1964)**. História do Direito, RHD: Curitiba, n. 1, v. 1, 2020.

BRASIL. **Ato institucional nº 9, de 25 de abril de 1969**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-09-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-09-69.htm)>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Constituição da República do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos de terra no Brasil.** 1985. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/266-conflitos-no-campo-brasil-1985?Itemid=2>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos de terra no Brasil.** 1986. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-no-campobrasil-publicacao/265-conflitos-no-campo-brasil-1986?Itemid=2>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo Brasil.** 1987. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-nocampobrasil-publicacao/264-conflitos-no-campo-brasil-1987?Itemid=2>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo Brasil.** 1988. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-no->

campobrasil-publicacao/263-conflitos-no-campo-brasil-1988?Itemid=2>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional** - A sociedade aberta dos interpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

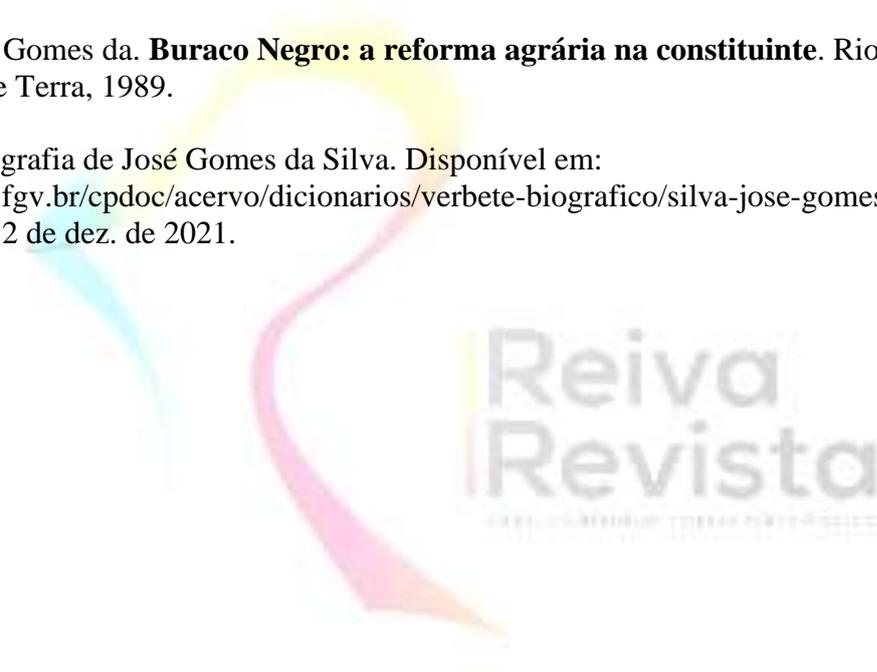
MAIA, Gretha Leite; OLIVEIRA, Letícia Fernandes de. **Três décadas depois: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o debate (inconcluso) da reforma agrária no Brasil. Revista Brasileira de Direito.** Passo Fundo, vol. 13, n. 2, p. 41-61, 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Curitiba: Arte & Letra, 2021.

OTONI, Douglas Pereira. **Violência simbólica no contexto da modernização da agricultura: reflexos no direito à alimentação.** Florianópolis: CONPEDI, 2017.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

**Verbetes.** Biografia de José Gomes da Silva. Disponível em:  
<<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silva-jose-gomes-da>>.  
Acesso em: 12 de dez. de 2021.



Reiva  
Revista