

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CARLOS FRANCISCO WERNER MOREIRA

O PROJETO POLÍTICO DA CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA
E PECUÁRIA DO BRASIL: adversários, disputas e formas de atuação.

Florianópolis, SC

2018

Carlos Francisco Werner Moreira

**O PROJETO POLÍTICO DA CONFEDERAÇÃO DA
AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL:
ADVERSÁRIOS, DISPUTAS E FORMAS DE ATUAÇÃO.**

Monografia submetida ao Curso de
Graduação de Ciências Sociais da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Ary Cesar Minella

Florianópolis
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Moreira, Carlos Francisco Werner
O Projeto Político da Confederação da Agricultura
e Pecuária do Brasil : adversários, disputas e
formas de atuação / Carlos Francisco Werner Moreira
; orientador, Ary Cesar Minella, 2018.
103 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em Ciências
Sociais, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. CNA. 3. Ruralismo. 4.
Hegemonia. 5. Gramsci. I. Minella, Ary Cesar. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Ciências Sociais. III. Título.

Carlos Francisco Werner Moreira
**O PROJETO POLÍTICO DA CONFEDERAÇÃO DA
AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL: ADVERSÁRIOS,
DISPUTAS E FORMAS DE ATUAÇÃO**

Esta Monografia foi julgada adequada para obtenção do Título de “Bacharel”, e aprovada em sua forma final pelo Curso de Graduação em Ciências Sociais.

Florianópolis, 30 de janeiro de 2018.

Prof. Tiago Bahia Losso, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Ary Cesar Minella, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Ricardo Gaspar Muller, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Rodolfo Palazzo Dias, Ms.
Universidade Federal de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado à minha mãe,
Maria Isabel, ao meu pai, Sebastião, à
minha irmã, Nayara, e ao meu irmão,
Ademir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos que me acompanharam nestes anos de graduação pelo companheirismo, aos colegas do Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFi) e ao meu orientador, prof. Ary Minella, por todo aprendizado adquirido, aos professores do curso de Ciências Sociais e aos trabalhadores da Universidade Federal de Santa Catarina por contribuírem de todas as maneiras para a minha formação e à minha família pela paciência e ao apoio incondicional.

RESUMO

Trata-se de uma análise do projeto político da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) com objetivo de identificar os principais adversários, disputas e formas de atuação da entidade e também sistematizar a bibliografia sobre a CNA produzida nas Ciências Sociais. O estudo foi feito através de uma pesquisa bibliográfica sobre a CNA na área das Ciências Sociais. Constatou-se que a entidade não articula um projeto político de caráter hegemônico, no sentido gramsciano do termo, mas um projeto reativo e conservador, cujo fundamento é a manutenção da estrutura fundiária brasileira. No projeto político da CNA foram identificados cinco tipos de disputas, que envolvem uma série de problemas, a questão trabalhista, agrária, ambiental, indígena e quilombola. As formas de atuação da entidade abrangem a participação em conselhos e comitês consultivos e deliberativos para a formulação de políticas públicas, atividades de orientação e formação junto aos seus associados, participação no Congresso Nacional através do acompanhamento da tramitação de projetos de interesse da entidade e do lobby parlamentar. Os adversários elencados pela entidade são movimentos sociais de luta pela reforma agrária, setores progressistas da Igreja Católica, comunistas, organizações não governamentais nacionais e estrangeiras, antropólogos, ambientalistas e órgãos do governo responsáveis por políticas indigenistas e ambientais.

Palavras-chave: CNA. Ruralismo. Hegemonia. Gramsci.

ABSTRACT

This is an analysis of the political project of the Brazilian Confederation of Agriculture and Livestock (CNA) with the objective of identifying the main adversaries, disputes and actions of the entity, and also systematizing the bibliography about CNA produced in the Social Sciences. The study was conducted through a bibliographic analysis of CNA in the area of Social Sciences. It was verified that the entity does not articulate a political project of hegemonic character, in the Gramscian means of the term, but a reactive and conservative project, whose foundation is the maintenance of the Brazilian agrarian structure. In the political project of CNA, five types of disputes were identified, involving a series of problems: labor, agrarian, environmental, indigenous and quilombola issues. The entity's activities include participation in advisory and deliberative councils and committees for the formulation of public policies, orientation and training activities with its members, participation in the National Congress through follow-up of the proceedings of projects of interest to the entity and the parliamentary lobby. The opponents listed by the organization are social movements fighting for agrarian reform, progressive sectors of the Catholic Church, communists, national and foreign non-governmental organizations, anthropologists, environmentalists and government agencies responsible for indigenous and environmental policies.

Keywords: CNA. Ruralism. Hegemony. Gramsci.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia
ABCZ – Associação Brasileira de Criadores de Zebu
ABRAF – Associação Brasileira de Florestas Plantadas
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI-9 – Ato Institucional número 9
ANAGRI – Associação Nacional de Desenvolvimento e Mecanização Agrícola
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
APP – Área de Preservação Permanente
CAI – Complexo Agroindustrial
CEDES – Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CF – Constituição Federal
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAF – Comissão de Assuntos Fundiários
CNBS – Conselho Nacional de Biossegurança
CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária
CNRA – Conselho Nacional de Reforma Agrária
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais
CONATRAE – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRB – Confederação Rural Brasileira
CTNBio – Comissão Técnica de Biossegurança
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DRT – Delegacia Regional do Trabalho
EMATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ET – Estatuto da Terra
ETR – Estatuto do Trabalhador Rural
FAAB – Frente Ampla da Agropecuária Brasileira

FAERJ – Federação da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro
FAESP – Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
Farsul – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FNLI – Frente Nacional da Livre Concorrência
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GEE – Grau de Eficiência na Exploração
GEFM – Grupo Especial de Fiscalização Móvel
GERA – Grupo Interministerial para a Reforma Agrária
GERTRAF – Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
GUT – Grau de Utilização da Terra
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICNA – Instituto CNA
IDPC – Instituto de Defesa Permanente do Café
IL – Instituto Liberal
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ITR – Imposto Territorial Rural
LC – Lei Complementar
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MIRAD – Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário
MNP – Movimento Nacional de Produtores
MNU – Movimento Negro Unificado
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP – Medida Provisória
MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NESFi – Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OGM – Organismo Geneticamente Modificado
ONG – Organização Não Governamental
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PEBE – Programa Especial de Bolsa de Estudos
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PERFOR – Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores

PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNBE – Pensamento Nacional de Bases Empresariais
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PR – Partido da República
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNA – Sociedade Nacional da Agricultura
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRB – Sociedade Rural Brasileira
SSR – Serviço Social Rural
STF – Supremo Tribunal Federal
SUPRA – Superintendência da Política Agrária
UB – União Brasileira dos Empresários
UC – Unidade de Conservação
UDR – União Democrática Ruralista
ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNI – União das Nações Indígenas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
2 O CONCEITO GRAMSCIANO DE HEGEMONIA.....	23
3 DAS ORIGENS DA CNA AO REGIME MILITAR.....	27
3.1 DAS PRIMEIRAS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES RURAIS NO BRASIL À PRIMEIRA ESTRUTURA SINDICAL DE REPRESENTAÇÃO DO PATRONATO RURAL.....	27
3.2 DA CRB A CNA: O ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL, A REFORMA AGRÁRIA, O GOLPE CIVIL-MILITAR DE 1964 E O ESTATUTO DA TERRA.....	32
3.2.1 CRB (1951-1964): formas de atuação, interesses e conflitos	32
3.2.2 A CNA no regime militar (1964-1985): o sindicalismo rural, a reforma agrária e a modernização da agricultura	39
4 A CNA NA NOVA REPÚBLICA: NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO E NOVAS DISPUTAS.....	48
4.1 A CNA NA DÉCADA DE 1980: CRISE DE REPRESENTAÇÃO, PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE...	48
4.2 A CNA E A QUESTÃO AGRÁRIA DURANTE A DÉCADA DE 1990 E 2000: NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA ORIENTADA PELO MERCADO.....	56
4.3 A CNA E A QUESTÃO AMBIENTAL NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: ÁREAS DE PRESERVAÇÃO, TRANSGÊNICOS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	67
4.4 A CNA E A QUESTÃO INDÍGENA E QUILOMBOLA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: ANTROPÓLOGOS, ONGS E INTERESSES DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL	80
4.5 A CNA E A QUESTÃO TRABALHISTA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: A LEGISLAÇÃO DO TRABALHADOR RURAL E O TRABALHO ESCRAVO.....	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101

1 INTRODUÇÃO

O estudo aborda a atuação política da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) a partir de uma pesquisa bibliográfica. O objetivo do trabalho é caracterizar o projeto político da entidade, identificar suas principais formas de atuação e as disputas e adversários que a Confederação enfrentou do período de sua fundação, no início do século vinte, até a primeira década do século XXI.

A motivação para este trabalho surgiu de minha experiência em meu estado natal, Mato Grosso, onde a figura do grande produtor rural está presente e é exaltada no âmbito político e cultural. A partir disso, manifestou-se um impulso por conhecer mais a respeito deste personagem, que ganhou fôlego com minha participação no Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFi) durante os anos de graduação, no qual pude entrar em contato com os estudos sobre o empresariado e a imagem do produtor rural começou a ganhar forma de um ator político.

A opção pelo estudo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) se deu pelo seu recorrente aparecimento nas mídias em ocasião das discussões sobre o Novo Código Florestal (2014), da PEC 215 e, além disso, pela vigorosa e frequente influência exercida pela entidade no cenário político brasileiro desde a primeira metade do século XX.

Os estudos sobre o empresariado levaram ao entendimento de que as entidades de representação empresariais atuam não apenas respondendo a demandas sociais e a agenda governamental, mas também na criação e implementação destas pautas. Neste sentido, esta pesquisa tem como objetivo geral a caracterização do projeto hegemônico da CNA e como objetivos específicos a identificação das principais disputas da entidade, de suas formas de atuação, de seus adversários e a sistematização da bibliografia disponível no campo das ciências sociais sobre a entidade.

Os procedimentos adotados para a realização do trabalho começaram com uma pesquisa exploratória sobre a CNA no Banco de Teses Capes, em que se buscou a presença do nome “CNA” no título de teses e dissertações da área de Sociologia. Foram encontradas quatro dissertações e uma tese nesta primeira etapa. A partir da leitura dos resumos e índices destas monografias apenas duas foram selecionadas, as de LEAL (2002) e TAVARES (2012). Os critérios utilizados para esta primeira seleção foram de haver relação com a atuação política da CNA. Posteriormente foi realizada uma pesquisa bibliográfica nos materiais

selecionados com os mesmos critérios mencionados, em que surgiram outras duas dissertações, BALTAR (1990) e SEVÁ (2008) e uma tese, RAMOS (2011). Este conjunto de obras constitui o fundamento desta monografia. Há também outros trabalhos acadêmicos que surgiram no decorrer da pesquisa, como indicação do orientador e de amigos ou através de leitura de artigos sobre o tema.

A CNA é uma entidade de representação do empresariado rural que atua em âmbito nacional na definição da política agrícola e na defesa dos interesses dos produtores rurais em comissões setoriais, junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário federal¹. Criada pelo Decreto-lei nº 53.516 de 31 de janeiro de 1964, a entidade faz parte da estrutura sindical corporativa em conjunto com os 1.949 sindicatos patronais rurais em âmbito municipal, e as 27 federações do patronato rural em âmbito estadual, os quais representam cerca de cinco milhões de produtores rurais por todo Brasil².

A entidade é financiada com recursos da contribuição sindical compulsória prevista pelo artigo 149 da Constituição Federal de 1988 e seus objetivos são: “a união da classe produtora rural”; “a defesa do homem do campo e da economia agrícola”; “a valorização da produção agrícola e a preservação do meio ambiente associada ao desenvolvimento da agropecuária e da produção de alimentos”; a defesa do livre comércio dos produtos da agropecuária e da agroindústria”; e “buscar e demonstrar o correto conhecimento dos problemas e soluções apropriadas às questões da categoria econômica”³.

A estrutura organizacional da CNA é composta por uma diretoria executiva, constituída por um presidente e um vice, subordinada a um conselho de representantes, formado pelos 27 presidentes de cada federação. Estão vinculadas à diretoria executiva a Superintendência de comunicação e marketing, o setor Jurídico, a Superintendência de Relações Institucionais e a vice-presidência Financeira, Administrativa,

¹ Disponível em <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/apresentacao>, acessado em 19/01/2018.

² Disponível em <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/principais-conquistas>, acessado em 19/01/2018.

³ Disponível em <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/entenda-atuacao-cna>, acessado em 19/01/2018.

Técnica, de Relações Internacionais, Logística, Sindical e de Programas Especiais⁴.

Outras duas entidades estão vinculadas a CNA, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Instituto CNA (ICNA), que juntas formam o “Sistema CNA”. O SENAR foi criado através da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991 e é uma entidade de direito privado e paraestatal. Sua administração é composta por um Conselho Deliberativo formado por representantes do governo federal e dos trabalhadores rurais, além do patronato rural. A entidade tem como finalidade a atuação junto aos pequenos proprietários e trabalhadores rurais na realização de atividades de educação profissional voltada para a produção agropecuária, assistência técnica agropecuária e promoção social nas comunidades rurais que abrangem programas de saúde, alimentação, nutrição e cultura. A maior parte dos seus recursos provém do imposto sindical compulsório e suas atividades abrangem todos os estados do país⁵. Já o ICNA é uma associação civil sem fins lucrativos, criada em março de 2009 com objetivo de realizar estudos e pesquisas voltadas à produção agropecuária⁶.

O primeiro capítulo desta pesquisa trata da abordagem teórica que permitiu o entendimento da CNA como ator político. Para isso serão apresentados alguns conceitos da Teoria da Hegemonia de Antonio Gramsci, como hegemonia, bloco histórico, ideologia, vontade coletiva, classe, intelectual orgânico e seus apontamentos para a análise das relações de força.

Os capítulos dois e três apresentam a sistematização feita sobre a história da CNA, a divisão entre os dois capítulos é temporal e marcada pela crise de representação da entidade na década de 1980. O segundo capítulo abrange o período de fundação da entidade até o final da década de 1980, e o terceiro, por sua vez, compreende a atuação da CNA nas décadas de 1990 e 2000.

¹ Disponível em <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/estrutura-organizacional>, acessado em 19/01/2018.

² Disponível em <http://www.senar.org.br/quem-somos>, acessado em 19/01/2018.

³ Disponível em <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-instituto-cna>, acessado em 19/01/2018.

2 O CONCEITO GRAMSCIANO DE HEGEMONIA

Antônio Gramsci não chegou a elaborar um conjunto teórico sistematizado devido às adversidades que enfrentou para escrever no cárcere fascista. Ainda assim, o conjunto da obra de Gramsci traz uma série de conceitos e apontamentos que permitem um entendimento mais complexo sobre as disputas pelo poder político se comparado com o que havia disponível até então no âmbito da tradição marxista.

Este trabalho não tem intuito de expor a totalidade das reflexões gramscianas ou de fazer qualquer análise sobre elas, há apenas a intenção de apresentar alguns conceitos da Teoria da Hegemonia de Gramsci que auxiliaram no entendimento sobre a atuação política da CNA.

O conceito de hegemonia de Antonio Gramsci remete a uma relação de poder em que um grupo social assume a “direção intelectual e moral da sociedade”. Para o autor, o poder possui um aspecto dual, assim como o centauro de Maquiavel, e ocupa dois lugares respectivos na sociedade: a sociedade política, o “estado propriamente dito”, que abrange o campo do poder coercitivo; e a sociedade civil, que é o lugar do poder consensual, que compreende os valores e crenças de uma sociedade em um ponto determinado do espaço-tempo. Sociedade política e sociedade civil constituem, unidas em uma relação orgânica, o que Gramsci chama de Estado Ampliado. Neste sentido, o poder é entendido como um conjunto de relações sociais que permeiam a sociedade e não como algo concentrado em um ponto específico da sociedade e que funciona apenas pela força (GRAMSCI, 2007d, p. 33-45).

O conceito de bloco histórico apresenta um tratamento peculiar sobre a relação entre estrutura e superestrutura, isto é, a organização das forças de produção materiais e as relações de produção de uma sociedade e também as dimensões políticas e ideológicas, que na perspectiva gramsciana estão unidos organicamente e não separados entre instâncias que se sucedem gradativamente (GRAMSCI, 2007d, p. 26).

O bloco histórico indica uma “situação social concreta” de “hegemonia de um grupo social”, que ocupa uma posição dominante na estrutura das forças de produção material e das relações de produção ao mesmo tempo em que legitima esta dominação com a direção intelectual e moral das superestruturas políticas e ideológicas. Na relação de poder expressa pelo conceito de bloco histórico a estrutura e superestrutura

aparecem como forma e conteúdo de uma situação histórica concreta (GRAMSCI, 2007c, p. 44-5).

A ideologia é o que constrói o vínculo afetivo que “solda” o bloco histórico, não apenas como “uma concepção de mundo, que possui várias formas que variam de acordo com o grau de sua elaboração, compreende o folclore, a religião, o senso comum e a filosofia”, mas também materializada em aparatos e instituições que atualizam a liderança intelectual e moral de um grupo social (GRAMSCI, 2007a, p. 399-400 e GRAMSCI, 2007b, p. 95-113).

Nesta perspectiva, os sujeitos das transformações sociais não são indivíduos ou classes sociais, mas vontades coletivas conformadas por um bloco histórico. Uma vontade coletiva é a expressão e, ao mesmo tempo, a organização de forças sociais pulverizadas e constituídas historicamente em um determinado projeto hegemônico (GRAMSCI, 2007d, p. 13-19).

Os intelectuais orgânicos são os criadores do vínculo orgânico que une uma vontade coletiva e solda o bloco histórico através da ideologia, elaborada “partindo do senso comum e captando os elementos de bom senso, cria uma visão coerente e crítica” sobre a realidade. Mais do que indivíduos ou instituições, o conceito de intelectual orgânico remete à função de organizar reivindicações dispersas e fragmentadas em torno de um projeto hegemônico, isto é, de “determinar e organizar a reforma moral e intelectual” (GRAMSCI, 2007b, p. 125 e GRAMSCI, 2007d, p. 18).

Gramsci propõe uma análise das relações de força entre projetos políticos concorrentes que considere as situações concretas das disputas pelo poder. Para tanto, distingue entre três momentos fundamentais de desenvolvimento de um projeto hegemônico (GRAMSCI, 2007d, p. 36-40).

O primeiro está relacionado à estrutura e avalia o estágio de “desenvolvimento das forças materiais de produção, têm-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção” (GRAMSCI, 2007d, p. 40-1). Aqui “o que está sob o olhar do pesquisador é a materialidade das classes e de suas frações” (BIANCHI, 2007, p. 124).

O segundo momento é de avaliação da “relação das forças políticas”, em que se verifica “o grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Aqui são distinguidos três estágios de desenvolvimento das forças políticas, que envolvem desde a formação de uma consciência de

um grupo profissional até o desenvolvimento de ideologia e instituições de um grupo social mais amplo (GRAMSCI, 2007d, p. 41-2).

O primeiro e mais primitivo estágio é o “econômico-corporativo”, no qual há uma “unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo”. No segundo estágio há a “consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico”, sem o desenvolvimento de uma identidade política. No último estágio é que um grupo social supera os limites de seus interesses corporativos e passa a articular demandas de outros grupos em torno de um projeto político comum, este é o momento em que a liderança intelectual e moral de um grupo fundamental estabelece a unidade de interesses econômicos e políticos de um projeto hegemônico, isto é, de criação da “hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2007d, p. 41-2).

Já o terceiro momento é de “relações de forças militares”, no qual há disputas pelo poder político, que envolvem tanto disputas “técnico militares”, em que é utilizado o poder coercitivo, e enfrentamentos “político militares” entre projetos hegemônicos concorrentes (GRAMSCI, 2007d, p. 43).

Deve-se ressaltar também a importância do elemento antagônico para a análise da história de uma força hegemônica, ou seja, além de considerar o grupo fundamental de um projeto hegemônico e seus aliados, deve-se abranger seus inimigos contra os quais um projeto hegemônico é conformado. O enfrentamento político tem o objetivo de dissolver os laços orgânicos do projeto hegemônico antagônico (GRAMSCI, 2007d, p. 87-9)

Embora a teoria da hegemonia de Gramsci tenha sido formulada para pensar a respeito das estratégias e táticas dos partidos políticos vinculados a movimentos de trabalhadores, ela é uma abordagem muito frutífera para a análise de diversos tipos de organizações políticas que atuam em um contexto de alto grau de desenvolvimento das instituições e aparatos da sociedade civil. Esta abordagem possibilita a apreensão as disputas entre frações do capital e destes com o Estado e trabalhadores, como ressalta Bianchi (2007), que argumenta que a teoria da hegemonia possibilitou a desmistificação de algumas noções sobre o empresariado brasileiro, como seu desinteresse pela política, sua passividade e subalternidade.

O ponto central é, portanto, o processo de constituição de uma vontade coletiva, o que abrange não apenas o conjunto de interesses e

sentidos reunidos em um projeto hegemônico, mas também a identificação dos conflitos e antagonismos em oposição aos quais o projeto hegemônico se estabelece. É neste sentido que a análise da CNA em uma perspectiva histórica é realizada neste trabalho, com a finalidade de identificar o desenvolvimento do projeto hegemônico da entidade, de seus interesses, disputas e antagonismos.

3 DAS ORIGENS DA CNA AO REGIME MILITAR

O contexto de surgimento da CNA remete a uma disputa entre as duas principais entidades de representação do patronato rural na época pelo tipo de representação, o privilégio do setor cafeeiro ou a organização do conjunto da agropecuária. A entidade, que surgiu como Confederação Rural Brasileira (CRB), teve um longo período até se institucionalizar enquanto representante oficial dos produtores rurais, em seus primeiros anos atuou na neutralização da organização independente dos trabalhadores rurais e, logo em seguida, a questão agrária apareceu na agenda de disputas da entidade. O regime militar de 1964-84 foi de relativa tranquilidade para a CNA, que dispunha de acesso direto aos centros de formulação de políticas públicas para a agricultura, apesar das turbulências do início do período.

3.1 DAS PRIMEIRAS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES RURAIS NO BRASIL À PRIMEIRA ESTRUTURA SINDICAL DE REPRESENTAÇÃO DO PATRONATO RURAL

As primeiras associações de produtores rurais no Brasil surgiram no final do século XIX, período da I República (1889-1930), e tinham como objetivo os interesses econômico-corporativos, como a difusão de práticas e conhecimentos para melhorar a produção agrícola através do controle de pragas e de raças, o melhoramento de sementes e novas técnicas e variedades de culturas. As principais entidades eram as Casas da Lavoura, em São Paulo, as Assembleias Agrícolas, no Rio de Janeiro, e as feiras agropecuárias nos demais estados do país. Já as associações de produtores rurais que organizavam interesses mais amplos, do tipo político-ideológico, eram a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), que disputaram o modelo de organização dos proprietários rurais no Brasil entre si no começo do século XX (BALTAR, 1990, p. 100-7).

Esta disputa era protagonizada por dois projetos concorrentes e institucionalizados em distintas associações de produtores rurais, a SNA e a SRB. O primeiro destes projetos defendia a união de todos os setores da agropecuária como forma de inserir outros setores na agenda das políticas agrícolas voltadas ao setor cafeeiro. O outro projeto defendia que o Estado incentivasse o priorizasse a cultura do café, que era a maior e mais rentável atividade agrícola da época, através da integração entre agricultura, indústria, comércio exportador e capital financeiro, de

modo a criar um complexo agroindustrial em volta da cultura do café (BALTAR, 1990, p. 108-23).

O contexto dessa competição retoma à queda do preço do café no mercado internacional no início do século XX, quando o produto era o principal item de exportação do Brasil. A grande oferta de café e a política econômica do governo Campos Salles (1898-1902), que visava conter a expansão monetária para recuperar o valor da moeda brasileira no câmbio internacional, reduziram significativamente a renda do setor cafeeiro. Para reverter a situação, fazendeiros produtores de café dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais pressionaram seus respectivos governadores a agirem junto à presidência, de modo a alterar a política de contenção monetária e adotar medidas que protegessem o preço do café (BALTAR, 1990, p. 116-7).

Diante da recusa do então presidente Rodrigues Alves (1902-06), os governadores dos estados de São Paulo, Jorge Tibiriçá, do Rio de Janeiro, Nilo Peçanha, e de Minas Gerais, Francisco Salles, firmaram em 1906 o Convênio de Taubaté, que visava à valorização do preço do café através do controle de estoques. As principais medidas estabelecidas foram: a criação de uma taxa para as novas plantações de café, com o intuito de impedir a expansão da lavoura cafeeira; a desvalorização da moeda brasileira; adoção de um preço mínimo para a saca de café; e a busca de empréstimos externos por parte dos governos estaduais para a compra e destruição do estoque excedente de café.

O Convênio de Taubaté de 1906 tinha o objetivo de reduzir a oferta do café no mercado internacional para aumentar e estabilizar o preço do produto sem gerar custos aos produtores rurais. A partir 1906 o preço do café no mercado internacional teve um acréscimo constante até estourar a crise de 1929 (BALTAR, 1990, p. 117-8).

A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) foi fundada em 1897 no então Distrito Federal por agricultores e profissionais liberais em um contexto em que o setor cafeeiro, composto de fazendeiros, banqueiros, exportadores e importadores, possuía grande inserção nas agências do Estado responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas, como os ministérios da Fazenda e da Indústria e Comércio e o parlamento e executivo federal. A entidade preocupava-se em representar e assessorar o conjunto de setores da agropecuária e tinha uma atuação voltada ao estímulo da livre associação rural (BALTAR, 1990, p. 107-8).

Entre o final do século XIX e as três primeiras décadas do século XX alguns pontos da atuação da SNA foram: a difusão do ensino rural, com a fundação da primeira escola agrícola do país no Rio de Janeiro

em 1899, o Horto Frutícola da Penha; a reativação do Ministério da Agricultura em 1909 no governo de Affonso Penna (1906-9), que fora rebaixado ao status de secretaria e passou a compor o Ministério da Indústria e Comércio com a transição do período imperial para a I República em 1889, defendida como uma maneira de conferir maior influência dos demais setores da agropecuária sobre as resoluções das políticas agrícolas; o estímulo à associação rural como meio de conseguir maior representação junto ao Estado de outros setores da agropecuária além do setor cafeeiro, que culminou no decreto-lei nº 6537, de 29 de junho de 1907 que regulamentou a formação de sindicatos agrícolas tanto para trabalhadores quanto para empregadores e permitiu a formação de algumas associações e sindicatos patronais, como a Sociedade Agrícola Fluminense, a Sociedade Rural Mineira, a Sociedade Agrícola de Pernambuco e a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul; a organização de congressos, exposições e reuniões em diversas cidades do Brasil como forma de incentivar a organização dos agricultores, como o 1º e 2º Congresso Nacional da Agricultura em 1901 e 1908, respectivamente, a Reunião do Convênio Açucareiro no Brasil em 1911, a 1ª Conferência Nacional Algodoeira em 1916, a Conferência Nacional de Cereais e a 1ª Conferência Nacional da Agropecuária em 1917 e o 3º Congresso Nacional da Agropecuária em 1922 (BALTAR, 1990, p. 109-11).

Ainda nesta época dirigentes da SNA ocuparam alguns cargos públicos importantes para a decisão das políticas agrícolas. Primeiro com o ministro da agricultura, indústria e comércio do governo de Epitácio Pessoa (1919 a 1922), Idelfonso Simões Lopez que, posteriormente, em 1926, ocupou a presidência da SNA. E na 2ª e 3ª República (Era Vargas de 1930-45), a partir de 1934, a SNA possuiu grande proximidade com o Ministério da Agricultura e participação no Conselho Federal de Comércio Exterior por meio de seu então presidente Artur Eugênio M. Torres Filho (BALTAR, 1990, p. 114-5).

Já a Sociedade Rural Brasileira (SRB) foi fundada em 20 de maio de 1919 no estado de São Paulo por cafeicultores, pecuaristas, representantes de frigoríficos, de bancos e indústrias têxteis. A entidade surgiu em um período de queda do preço do café e de maior inserção de outros setores da agricultura, a SNA, nas agências estatais responsáveis pela elaboração de políticas públicas. No programa da SRB a estabilidade da produção de café era fundamento de qualquer política de desenvolvimento da economia agrária e industrial do Brasil e havia o entendimento de que a capitalização da agricultura deveria seguir um

modelo de integração entre agricultura, indústria, comércio exportador e capital financeiro (BALTAR, 1990, p. 114-23).

Entre as principais atividades da SRB esteve a criação do Instituto de Defesa Permanente do Café (IDPC) em 1924, que em 1926 passou a atuar em esfera nacional com o nome de Instituto Nacional do Café e depois voltou a atuar em esfera estadual, como Instituto do Café de São Paulo. A organização era um instrumento gerido pelo Estado, mas gerenciado diretamente por produtores de café e visava inserir a vontade dos cafeicultores nas decisões sobre políticas de produção e comercialização de café. O Instituto do Café atuou, sobretudo, na valorização do preço do café, através de construção de silos para estocar o produto, compra e destruição de café para elevar os preços da saca e controle do embarque de café no porto de Santos (BALTAR, 1990, p. 115-9).

A SRB também teve seus dirigentes ocupando cargos públicos de elaboração de políticas públicas, como a Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, o Instituto do Café de São Paulo e o Ministério da Fazenda no governo Artur Bernardes (1922-26) (BALTAR, 1990, p. 115).

Com a eleição de Washington Luís para a presidência da República em 1926, a SRB foi afastada das agências estatais que decidiam sobre a política econômica, o que continuou durante a era Vargas (1939-45). A SRB passou, então, a criticar a política de valorização dos preços, anteriormente defendida pela entidade, em favor do livre comércio e a defender a extinção do Instituto do Café, alegando que este organismo se burocratizou. A crise de 1929 selou o fim da política de valorização de preços do café, com a diminuição da demanda no mercado internacional e o aumento da concorrência com produtores colombianos (BALTAR, 1990, p. 120-3).

Baltar evidencia uma disputa no período de surgimento das primeiras associações de produtores rurais pela condução do projeto político ruralista. De um lado, estavam organizados na SRB grandes proprietários de terra cujo principal interesse era o de proteger e incentivar a produção cafeeira, na época o principal produto de exportação do País. De outro, estavam reunidos na SNA também grandes proprietários de terras, mas com interesses que abrangiam o conjunto das atividades agropecuárias.

Neste período, a principal disputa das associações de proprietários rurais era pela própria condução do projeto político ruralista. Esta competição entre um projeto de priorização da cultura do café versus um projeto de incentivo ao conjunto dos setores

agropecuários se manifestava na concorrência pela ocupação de centros de decisão no âmbito do Estado sobre a política agrícola.

Em seu projeto de organizar os diversos setores da agropecuária, a SNA trabalhou desde 1915 na construção de um sistema vertical de representação da classe rural, quando criou uma comissão interna, cuja finalidade era estudar questões jurídicas para adequar as associações de federações existentes a uma confederação rural. A ideia era construir uma entidade que representasse exclusivamente os interesses do conjunto do setor rural, pois havia profissionais liberais e políticos entre o quadro de membros da SNA, que não tinham vínculo com a atividade agropecuária (BALTAR, 1990, p. 123-4).

A primeira tentativa de criar a Confederação Rural Brasileira (CRB) aconteceu em 1928 a partir dos esforços da SNA, mas até a década de 1950 a SNA foi a organização que mais atuou como entidade que representava os interesses do setor rural, pois a CRB não conseguiu, até então, centralizar a representação da classe rural devido a conflitos internos dos produtores rurais e destes com trabalhadores rurais (BALTAR, 1990, p. 123-31).

O decreto-lei nº 1.402, de 1939, assinado por Getúlio Vargas foi a primeira tentativa de implementação e normatização da estrutura sindical corporativa de representação para trabalhadores e empregadores. O decreto, inspirado na “*Letere del Lavoro*” de Benito Mussolini, formalizou a relação hierárquica entre sindicatos, federações e confederações, os primeiros abrangendo a representação em âmbito municipal, os segundos em âmbito estadual e o terceiro em nível federal, definiu as formas de contribuição sindical e estabeleceu a possibilidade de intervenção do Ministério do Trabalho, caso as instituições não cumprissem a legislação (BALTAR, 1990, p. 125).

A estrutura sindical corporativa de representação logo foi adotada pelos setores industriais e comerciais. A SNA posicionou-se, contudo, contra a proposta, sob o argumento de que a natureza das atividades agrícolas dificulta sua organização em sindicatos, e conseguiu que as normas para a sindicalização no campo fossem objeto de uma legislação específica, formulada pela Comissão Sindical da Agricultura Brasileira criada em 1939, na qual a SNA ocupava os cargos de presidência e secretaria, com o seu vice-presidente, Arthur Torres Filho, e seu secretário Luiz Marques Poliano, respectivamente (RAMOS, 2011, p. 32).

Os debates na Comissão giraram em torno do tipo de organização sindical a ser adotada no campo. Havia de um lado a proposta de criação separada de sindicatos patronais e de trabalhadores e de outro a criação

de uma agremiação mista, que reunisse proprietários, parceiros, arrendatários e cooperativas agrícolas. Prevaleceu a primeira proposta, baseada numa suposta especificidade da atividade agrícola, segundo a qual empregadores e empregados rurais mantinham relações familiares e de união. A proposta, normatizada com o decreto nº 8.127 de outubro de 1945, estabeleceu a criação de uma entidade mista, a Confederação Rural Brasileira (CRB). A agremiação possuía um caráter associativo, era vinculada ao Ministério da Agricultura e seus objetivos eram fundamentados em duas prerrogativas, auxiliar órgãos do governo federal na elaboração de políticas públicas voltadas para a agricultura e representar oficialmente o conjunto do setor agrícola no Brasil (RAMOS, 2011, p. 33-4).

A CRB foi criada apenas em setembro de 1951, devido à resistência de outras associações do patronato rural, como a SRB, setores da SNA e a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (Farsul) em aderir à estrutura da CRB. O argumento foi o de que a criação da CRB era antidemocrática e prejudicaria as demais organizações do patronato rural, devido ao seu modelo centralizador de representação. Apesar das divergências entre a SNA e a SRB no contexto de criação da CRB, esta última atendeu a uma reivindicação comum do patronato rural, a não sindicalização dos trabalhadores rurais em uma organização própria (RAMOS, 2011, p. 34-6).

A SNA obteve êxito em seu projeto de unir a “classe rural” em uma mesma entidade com a criação da CRB. A SNA alegava a existência de uma natureza específica das relações de produção no campo e conseguiu não apenas a representação dos diversos setores do patronato rural na CRB, mas também incluiu os trabalhadores rurais na entidade.

3.2 DA CRB A CNA: O ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL, A REFORMA AGRÁRIA, O GOLPE CIVIL-MILITAR DE 1964 E O ESTATUTO DA TERRA

3.2.1 CRB (1951-1964): formas de atuação, interesses e conflitos

Em seus 14 anos de existência, a atuação da CRB contribuiu para a organização político-ideológica dos produtores rurais através da construção de uma “classe rural”, que ordenava interesses e conflitos como a contrariedade à organização independente dos trabalhadores rurais em sindicatos e o projeto de reforma agrária baseado na desconcentração fundiária.

A constituição da “classe rural” pela CRB também buscou conferir-lhe os sentidos de uma atividade moderna a agropecuária brasileira por meio da difusão de uma mentalidade empresarial aos produtores rurais, de novas tecnologias empregadas na produção agropecuária e da produtividade alcançada. A “classe rural” funcionou como um sujeito coletivo que disputava a representação rural com o setor cafeeiro, hegemônico até então, e a defesa dos interesses da CRB em ocasião da reivindicação dos trabalhadores rurais por sua organização autônoma e pela reforma agrária baseada na redistribuição fundiária.

As décadas de 1950 e 60 foram marcadas por grandes mobilizações populares e o debate em torno da redistribuição fundiária era levantado por diversos grupos sociais, além das entidades de representação do patronato rural e de trabalhadores rurais, o tema estava presente em projetos partidários, no Poder Executivo federal, na alta cúpula da Igreja Católica e era articulado para refletir sobre o contexto político e econômico do país.

As controvérsias acerca da reforma agrária existiam desde a crise de 1929, quando as críticas ao modelo agroexportador vigente no país acirraram-se e surgiram três modelos alternativos de desenvolvimento econômico no âmbito do Estado. Todos baseados no estímulo ao mercado interno e à industrialização, no questionamento do latifúndio e na maior importância econômica atribuída à reforma agrária, entendida como parte do processo de consolidação do mercado interno e do parque industrial. São eles o “populismo” do segundo governo Vargas (1951-54), o “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek (1956-61) e o “reformismo” do governo Goulart (1961-64) (RAMOS, 2011, p. 42).

No período haviam diferentes concepções de organizações e estudiosos dos problemas econômicos e sociais do país sobre a reforma agrária. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) defendiam a alteração da estrutura fundiária. A CEPAL explicava o atraso econômico da América Latina pela existência de setores modernos e arcaicos que mantinham o a região numa situação de subdesenvolvimento. O ISEB apresentava uma perspectiva desenvolvimentista, que defendia que os setores modernos da burguesia nacional deveriam suprimir as relações feudais e semifeudais que existiam na economia do Brasil e impulsionar a indústria do país. E o PCB compartilhava do entendimento acerca da coexistência de setores modernos e arcaicos como entrave para o desenvolvimento econômico do país e defendia uma aliança entre a classe operária e a burguesia

nacional para conduzir uma série de reformas estruturais, que passavam pela reforma agrária, expansão do mercado interno, modernização técnica da agropecuária e desenvolvimento da indústria nacional sem dispor do capital estrangeiro (RAMOS, 2011, p. 42-3).

A reforma agrária também era defendida por uma organização estadunidense que atuava no Brasil, a Aliança para o Progresso. A entidade entendia que a oposição entre latifúndio e minifúndio deveria ser eliminada através de uma reforma agrária dentro do marco capitalista, como forma de impedir o avanço do socialismo na América Latina (RAMOS, 2011, p. 44).

Outro grupo de estudiosos, entre os quais Octavio Gouveia de Bulhões, Delfim Neto, Eugenio Gudín e Roberto Campos, defendiam o modelo de “capitalismo associado”. Esta perspectiva entendia que a maior inserção do Brasil no mercado mundial deveria ser o principal instrumento de desenvolvimento econômico do país e a principal reforma no campo seria tecnológica, para incrementar a produtividade agrícola e fornecer divisas para o desenvolvimento da indústria nacional (RAMOS, 2011, p. 44).

Estas ideias influenciaram o debate entre as associações de produtores rurais, de trabalhadores rurais e o Estado sobre as questões da reforma agrária. Neste período a questão agrária começou a ganhar relevância na agenda da CRB, que seguia as ideias dominantes do tema e não se declarava contrária à política de reforma agrária, mas buscava impor seu modelo. A CRB possuía acesso direto aos centros de decisão sobre a política agrícola no país até o governo Goulart, com participação em órgãos e instituições responsáveis por elaborar políticas públicas para o campo. Na ocasião do golpe civil-militar de 1964 a entidade apoiou o levante e participou de sua articulação.

O relativo atraso da sindicalização no campo não significou ausência de projetos para o campo brasileiro, nem de organização dos trabalhadores rurais, que diante da impossibilidade de organização sindical exclusiva, buscaram outras maneiras de organização, como as associações ligadas à União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) e nas Ligas Camponesas. (RAMOS, 2011, p. 42).

Desde a década de 1950, quando surgiram os primeiros movimentos de luta pela reforma agrária, como as Ligas Camponesas e a ULTAB, a reforma agrária esteve presente no projeto político da CRB, mas destituída de seu viés distributivista. A intensificação da pressão popular pela reforma agrária na década de 1960 e a proposta de reforma agrária distributivista do governo Goulart foram combatidas pela CRB, que apoiou o golpe civil-militar que destituiu Goulart.

Já em 1952 a CRB expressa seu posicionamento em relação à reforma agrária, quando critica as propostas da Comissão Nacional de Política Agrária sobre a previsão de que as indenizações pagas por desapropriações de terra seriam calculadas sobre o valor da terra e benfeitorias e em relação aos objetivos destas propostas, de acesso à terra aos trabalhadores para evitar sua proletarização e a divisão dos latifúndios para assegurar trabalho e vida digna a todos. Para a CRB a questão era outra, os principais problemas da agricultura giravam em torno da produtividade, dos recursos técnicos e tecnológicos empregados na atividade agropecuária e na suposta incapacidade de o camponês adotar uma agricultura racional. Este posicionamento foi reiterado pela CRB na IV Conferência Rural Brasileira, realizada em 1955 na cidade de Fortaleza (TAVARES, 2012, p. 45-6).

No início do governo de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961), a CRB elaborou um documento destinado ao Executivo Federal, denominado “Diretrizes para um plano de ação”, no qual atribuía a crise econômica que o país vivia ao descaso dos governos anteriores com a agricultura, pois suas políticas econômicas privilegiaram o setor industrial. A entidade não negou, nesta ocasião, a existência de problemas relativos à posse e ao uso da terra, mas defendeu que a questão da função social da propriedade fosse resolvida através de medidas que melhorassem as técnicas de produção agrícola e não tanto com políticas de redistribuição de terras (RAMOS, 2011, p. 50-1).

Durante o governo Quadros, a CRB compôs um grupo de trabalho liderado pelo então senador Milton Campos para elaborar uma legislação para a redistribuição fundiária no país. No GT, a CRB rejeitou as propostas de modificação constitucional que previam indenização para as desapropriações por interesse social via títulos de dívida pública, recusou a definição de latifúndio com base nas dimensões da propriedade e defendeu o projeto de revisão agrária do governo de São Paulo, que utilizou medidas tributárias para modificar as condições de posse e uso da terra (RAMOS, 2011, p. 51).

Diante do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas e da grande exposição das formulações do congresso que apresentou, sobretudo, demandas de reestruturação fundiária, a CRB antecipou a VI Conferência Rural do final de 1962 para janeiro daquele ano. Na conferência, a CRB sistematizou seu projeto de reforma agrária que, segundo a entidade, seria elaborado por classes inseridas na produção agrícola e por isso conhecem os reais problemas do campo e têm legitimidade para tal (RAMOS, 2011, p. 50-1).

Na abertura da conferência, o presidente da CRB, Íris Meinberg, destacou que a entidade não era contra a reforma agrária, só não concordava com a “desapropriação indiscriminada e generalizada”, que infringia o direito de propriedade privada. Meinberg desvinculou da reforma agrária as reivindicações dos trabalhadores pela reestruturação fundiária, entendida como processo financeiramente dispendioso, e defendeu uma reforma agrária em “moldes técnicos”, que visa o aumento na produtividade (RAMOS, 2011, p. 52).

Na “Declaração de princípios das classes rurais”, elaborada no final do evento, a CRB defendeu “uma renovação da agricultura que, pela sua amplitude e profundidade corresponda a uma verdadeira revolução agrícola, pacífica, democrática, cristã e técnica, dentro dos padrões políticos da sociedade ocidental”. A declaração apresentou um projeto de reforma agrária cujo aspecto fundamental era o estímulo à modernização tecnológica das propriedades já existentes. A reforma agrária deveria ser flexível e adaptável a cada região do país, priorizar a distribuição de terras públicas e as desapropriações por interesse social deveriam ocorrer apenas em situações excepcionais e com respeito às normas constitucionais, isto é, indenização prévia paga em dinheiro. A declaração ainda caracterizou o latifúndio por sua baixa produtividade, e não por sua dimensão, e propôs uma tributação territorial como meio de onerar os latifúndios assim entendidos (RAMOS, 2011, p. 52-3).

O então presidente João Goulart participou do evento e pronunciou o discurso de encerramento no qual foi moderado e conciliador, reiterou a importância da reforma agrária para os trabalhadores rurais a ser encaminhada nos marcos da legalidade democrática, respeitando a propriedade privada. Goulart não fez referência à necessidade de mudanças constitucionais para a reforma agrária, apesar de mencionar a dificuldade da realização da reforma agrária com a indenização prévia e em dinheiro, criticou os “pregadores da ilegalidade” e teve seu discurso elogiado pelos dirigentes da CRB (RAMOS, 2011, p. 53).

Menos de um mês após a conferência foi criado o Conselho Nacional de Reforma Agrária (CNRA), que tinha o objetivo de traçar diretrizes para um plano de reforma agrária. O CNRA era vinculado ao Ministério da Agricultura e contava com quatro membros: um representante da CRB, o então vice-presidente da entidade Edgar Teixeira Leite; dom Hélder Câmara, secretário da CNBB; Thomas Pompeu Accioly Borges, assessor parlamentar no Senado; e Paulo Schilling, assessor do governo do Rio Grande do Sul para assuntos agrícolas (RAMOS, 2011, p. 54).

Diante da intensificação das mobilizações de trabalhadores rurais durante o governo de João Goulart (1961-64), o então presidente da República iniciou a elaboração de uma legislação para regulamentar a estrutura sindical no meio rural em 1962, com a instituição de algumas Portarias, e em 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR) (RAMOS, 2011, p. 58).

Neste período, a CRB mudou seu posicionamento em relação à organização dos trabalhadores rurais e passou a apoiar a autonomia das agremiações de trabalhadores, mas alegava a necessidade de prepará-lo para tal. Já em 1945, com o decreto nº 8.127 que criou a CRB como entidade mista, que representava a totalidade do setor rural, a SNA alegava que o tipo de relação existente entre trabalhadores e empregadores no campo era de dependência mútua, afetivas e familiares. Esta argumentação continuou presente na CRB, junto da consideração de passividade dos trabalhadores rurais, que apontava como necessária sua preparação para evitar que elementos estranhos aos trabalhadores rurais conduzissem sua sindicalização, como os comunistas (RAMOS, 2011, p. 61-2).

Esta “tarefa educativa” foi institucionalizada, a partir da demanda da CRB e da SNA, com a criação do Serviço Social Rural (SSR) em 1955, que tinha os objetivos de oferecer assistência médica e educativa para os trabalhadores rurais. A CRB orientava as ações do SSR e ocupava cinco das nove cadeiras do Conselho Nacional do SSR. A partir de uma série de acordos firmados entre o SSR, o Ministério da Agricultura e agências estadunidenses, o SSR realizou o “processo de mudança cultural dirigida”, que atuava na formação de líderes rurais encarregados a promoverem a sindicalização dos trabalhadores rurais e buscava inserir novos modelos de comportamentos entre os trabalhadores rurais, de modo a estimular a aquisição de tecnologias agrícolas sob o slogan da modernidade (RAMOS, 2011, p. 62-3).

Em maio de 1962 Goulart instituiu a Portaria 209-A, que reconheceu as entidades de representação sindical para empregadores e trabalhadores rurais, determinou que fossem organizados de acordo com a categoria profissional e permitiu a inclusão de pequenos agricultores no âmbito da representação patronal, definidos como “agricultores, pecuaristas ou produtores em atividades extrativas, por conta própria, sem empregados, em regime de economia familiar ou coletiva” e “trabalhadores por conta própria, em regime individual, familiar ou coletivo” (TAVARES, 2012, p. 42-3).

Em outubro de 1962 o governo Goulart criou a Superintendência da Política Agrária (SUPRA), que extinguiu o SSR e tinha como

objetivos o estímulo e controle da sindicalização rural. Em novembro do mesmo ano, o novo ministro do Trabalho, João Pinheiro Neto, instituiu a Portaria 355-A, que reduziu o número das categorias sindicais dos trabalhadores rurais. Estas duas medidas foram criticadas pela CRB, a primeira por violar a ordem democrática e atacar o direito à propriedade privada, devido à prioridade do SUPRA em desapropriar terras para a reforma agrária próxima a rodovias, e a segunda por prejudicar as agremiações de trabalhadores rurais vinculadas à Igreja Católica, apoiadas pela CRB (RAMOS, 2011, p. 65-71).

A criação do SUPRA, que extinguiu os órgãos de elaboração da política agrícola nos quais a CRB participava, o CNRA e o SSR, fez com que a entidade passasse a criticar de maneira mais ofensiva o governo Goulart. A entidade fortaleceu sua campanha de união da “classe rural” sob o lema “unir ou perecer” e incentivou os produtores rurais a organizarem-se em associações para defender seus interesses, de modo a conquistar novos sócios e fortalecer a representação do setor. Ramos destaca que o termo “classe rural” buscava escamotear os conflitos em proprietários e trabalhadores e entre proprietários diferentes extensões de terra (RAMOS, 2011, p. 55).

Com a intensificação das mobilizações e manifestações de trabalhadores rurais, a CRB destacou com frequência em sua revista o caráter “apático” e “comodista” desta categoria. Segundo a entidade, a crise econômica do país não seria solucionada com a redistribuição fundiária, tal medida poderia até mesmo agravar a crise, pois as terras seriam distribuídas para pessoas consideradas incapazes física e mentalmente e afirmou ainda que quem provia o abastecimento do país eram os velhos coronéis (RAMOS, 2011, p. 55-6).

O Estatuto do Trabalhador Rural (ETR) surge nesse contexto de atritos entre a CRB e o governo Goulart, em março de 1962. Esta legislação dispôs sobre as normas da organização da estrutura sindical corporativista no meio rural, previu a criação de duas entidades de cúpula da representação sindical no campo e estendeu os direitos trabalhistas assegurados pela CLT para o campo. A partir do ETR foram criadas, em janeiro de 1964, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), através do decreto-lei nº53.516, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), por meio do decreto lei nº53.517. A CNA aproveitou a estrutura da CRB, seu quadro de dirigentes e seu veículo de informação, a revista Gleba, mas deixou de ser vinculada ao Ministério da Agricultura e passou a sujeitar-se ao Ministério do Trabalho. Apenas em 1965 a CRB tornou-se CNA, devido ao temor de alguns dirigentes do sindicato rural de sofrerem intervenção

do Ministério do Trabalho e quando houve corte das subvenções que a CRB recebia do Ministério da Agricultura (RAMOS, 2011, p. 69).

Diante da intensificação das mobilizações de trabalhadores rurais e das medidas do governo Goulart, criação do SUPRA e do ETR, a CRB aumentou sua participação no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), um dos principais espaços de articulação do golpe civil-militar que derrubou o governo Goulart (TAVARES, 2012, p. 48-9).

A entidade patronal também denunciou o “clima de baderna nos meios agrícolas” e quando consumado o golpe de 1964, a CRB emitiu uma nota na imprensa na qual manifestava apoio ao golpe, entendido como uma “vitória democrática contra o processo de comunização” do país, e destacou seu apoio ao projeto de reforma agrária baseado na modernização tecnológica (RAMOS, 2011, p. 72-75).

3.2.2 A CNA no regime militar (1964-1985): o sindicalismo rural, a reforma agrária e a modernização da agricultura

Com o golpe civil-militar de 1964 a CNA não sofreu intervenção do governo em sua diretoria, como aconteceu com a CONTAG. O então presidente da entidade, Íris Meinberg, permaneceu no cargo até 1967, quando houve eleição na qual Flávio da Costa Britto saiu vencedor e ficou na direção da entidade até 1987.

O período militar também foi de significativa expansão do sindicalismo rural, sobretudo para a CNA, que além de ampliar seus espaços de representação junto ao Estado, com acesso direto aos centros de decisão do governo, a entidade aumentou a quantidade de seus filiados e de sindicatos e federações vinculadas à estrutura sindical, apesar de não conseguir a representação oficial dos pequenos proprietários rurais.

Já a questão da reforma agrária apresentou mudanças favoráveis para a CNA ao longo do regime militar. Mesmo no início do período militar, com a edição de importantes legislações de incentivo à reforma agrária, como o Estatuto da Terra e o Estatuto do Trabalhador Rural, a CNA obteve participação nas agências estatais responsáveis pela elaboração das políticas de reforma agrária.

As reivindicações da CNA de submissão da reforma agrária à política agrícola e sua tese de que a questão da concentração fundiária não era o principal problema no campo, mas técnicas e tecnologias modernas para a produção agropecuária foram favorecidas no contexto de maior repressão do regime militar que veio acompanhado das políticas de modernização da agricultura.

Além da participação em agências responsáveis pela elaboração das políticas de reforma agrária e da política agrícola nos governos militares, a CNA atuou junto aos pequenos proprietários de terra e trabalhadores rurais oferecendo programas assistenciais na área de educação e saúde e junto aos grandes proprietários a entidade atuou promovendo mudanças técnicas e culturais na administração dos negócios agropecuários, buscando a implementação de uma cultura empresarial.

Em um primeiro momento, o sindicalismo rural foi normatizado pelo ETR e posteriormente incorporado à CLT. A legislação estabelecia que os sindicatos rurais fossem órgãos de representação de classe com o dever de colaborar com o poder público através do fornecimento de estudos sobre o setor e da participação em conselhos e agências estatais. As prerrogativas de criar e reconhecer os sindicatos eram do Ministério do Trabalho, que possuía o encargo de fiscalizar as finanças das entidades sindicais e suas ações e poderia ainda intervir nestas organizações quando necessário, o que não ocorreu com a CNA durante o regime militar, apenas com a CONTAG (RAMOS, 2011, p. 92).

A legislação estabeleceu o princípio de unicidade sindical, de modo que exista apenas um sindicato por base territorial, uma federação por estado e uma confederação por categoria, empregado ou empregador. O financiamento das entidades era proveniente da contribuição sindical obrigatória, seu valor para os proprietários rurais era calculado a partir do valor da terra nua, feito com base na declaração do proprietário no cadastro de imóveis rurais, seja ele filiado ou não ao sindicato. Do valor total arrecadado, 60% era destinado aos sindicatos, 15% às federações, 5% à confederação e 20% para o Ministério do Trabalho (RAMOS, 2011, p. 92).

O imposto e a unicidade sindical foram apoiados pela CNA e CONTAG. O então presidente da CNA, Íris Meinberg, defendeu o imposto compulsório alegando a “importância educativa” dos sindicatos e sua tarefa de “integração social”. Já a unicidade sindical foi defendida sob a justificativa de “falta de recursos financeiros e da dificuldade de encontrar lideranças rurais” e também como resguarda dos sindicatos contra a infiltração de grupos estranhos à classe, como comunistas e oportunistas (RAMOS, 2011, p. 94-5).

A subordinação da CNA ao Estado, prevista pela legislação, e seu papel de colaboradora junto ao poder público foram utilizadas pela entidade para conferir maior legitimidade, autoridade e imparcialidade às suas campanhas no contexto de disputa pela representação do patronato rural, em que a CNA criava uma imagem de si como “a

autêntica representante da classe rural, dos empresários rurais ou da agropecuária”. Esta função também foi utilizada pela entidade para atribuir um traço patriótico às suas reivindicações, “sob o argumento de contribuir com o governo na solução de problemas nacionais” (RAMOS, 2011, p. 92-5).

A disputa entre a CNA e a CONTAG pela representação de pequenos proprietários rurais retoma o período de criação das entidades, quando a CONTAG fora designada como representante oficial desta categoria através do decreto-lei 57.517. O decreto foi alvo de crítica por parte da CNA em uma carta ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social em 1967. A entidade argumentava que o decreto possuía o objetivo de dividir os proprietários rurais em grandes e pequenos, o que prejudicava os últimos, pois assim como os grandes proprietários trabalhavam para ter lucro e com isso permaneciam sem líderes e sem sindicato apropriado para suas demandas, e classificou a vinculação dos pequenos proprietários aos sindicatos de trabalhadores rurais de “criminoso proletarização” destes (RAMOS, 2011, p. 110-1).

A questão da representação de pequenos proprietários rurais é posta em pauta pela CNA até o início da década de 1970, quando em abril de 1971 é instituído o decreto-lei 1166, que considerou o pequeno proprietário rural que atua em área igual ou superior a um módulo rural e em regime de economia familiar como empresário rural. Mas ficava resguardada ao pequeno proprietário a decisão de ser representado pelo sindicato patronal ou dos trabalhadores (RAMOS, 2011, p. 111-2).

Ramos (2011) considera que este embate pela representação dos pequenos proprietários rurais tinha como pano de fundo uma disputa por capital econômico e político, isto é, os recursos do imposto sindical e a legitimidade política que as entidades supostamente conseguiriam dar às suas demandas. A autora também relaciona a esta disputa a oferta de programas assistenciais, educacionais e médicos da CNA e CONTAG, como o PRORURAL (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural), o PEBE (Programa Especial de Bolsa de Estudos) e o MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização) (RAMOS, 2011, p. 115-6).

Após o golpe civil-militar de 1964, até a primeira metade da década de 1970, a demanda por reforma agrária continuou a influenciar os debates e políticas da época, resultando na criação de diversas leis e agências relacionadas ao tema pelos governos militares. O governo de Castelo Branco apresentou uma leitura sobre a crise econômica brasileira inspirada pela Doutrina de Segurança Nacional e pelo desenvolvimento econômico do complexo IPES/IBAD que orientou algumas das principais diretrizes do Programa de Ação Econômica do

Governo (PAEG), no qual o binômio latifúndio/minifúndio era entendido como um grande entrave ao desenvolvimento do capitalismo no campo, pois além de impedir a supressão da demanda por alimentos e matérias primas para a indústria, obstruía a expansão do mercado interno (RAMOS, 2011, p. 140-2).

A reestruturação fundiária surgia nesse contexto como uma resposta técnica que visava à criação de uma classe média rural, com condições de consumir produtos industriais e de mitigar as tensões sociais no campo, e estava vinculada à necessidade do aumento da produtividade e da modernização da atividade agrícola. O governo possuía, com isso, uma preocupação em desvincular a demanda por reforma agrária de seu caráter político, uma reivindicação dos trabalhadores rurais, e do suposto discurso “comunizante” à qual estava atrelada (RAMOS, 2011, p.140-2).

Das diretrizes do PAEG surgiu, ainda no governo de Castelo Branco, o Estatuto da Terra (ET), em 1964, como a primeira medida de reforma agrária dos governos militares. O anteprojeto do ET tinha dois pontos principais, a distribuição de terras e o desenvolvimento agrícola, que seriam feitos por dois órgãos criados pelo ET: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), subordinado à presidência da República e tinha o objetivo de elaborar políticas de acesso à terra, cuja principal proposta era a desapropriação por interesse social mediante o pagamento em títulos da dívida pública; e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), vinculado ao Ministério da Agricultura e tinha o propósito de executar políticas de desenvolvimento agrícola firmadas no incentivo à colonização e ao cooperativismo rural, a inserção de novas tecnologias no campo e a racionalização do uso da terra (RAMOS, 2011, p. 132-3).

Para estimular o aumento da produtividade nas propriedades rurais o ET previa a aplicação do Imposto Territorial Rural (ITR), que autuava as propriedades improdutivas de acordo com seu tamanho, localização e condições econômicas e sociais de produção. E para a realização da reforma agrária o ET prognosticou a criação de um plano nacional de reforma agrária e de planos regionais de reforma agrária e do Fundo Nacional da Reforma Agrária (RAMOS, 2011, p. 132-3).

O anteprojeto do ET foi fortemente criticado pelas entidades de representação do patronato rural, especialmente pela SRB, que afirmou que o ET estava próximo do projeto de reforma agrária do governo Goulart e que se sentia “traída e frustrada com a revolução que ajudara a implantar” (RAMOS, 2011, p. 142-3).

Já a CRB apresentou uma postura diferente, apesar de não concordar integralmente com o anteprojeto do ET, a entidade ressaltou seu papel de colaboradora junto aos poderes públicos e sua confiança no governo e apresentou algumas recomendações de alterações no texto do ET, sintetizadas em 16 emendas enviadas ao Ministro do Planejamento, Roberto Campos, responsável pela supervisão da legislação. Das 16 emendas, 8 foram logo atendidas e 2 foram inseridas posteriormente na legislação. As principais sugestões da CRB acatadas eram relacionadas à aplicação do ITR, à eliminação da necessidade de participação direta dos proprietários na exploração agrícola para a definição do valor do ITR e a supressão da tributação sobre as benfeitorias empreendidas nas propriedades. A principal crítica da CRB ao ET, que propunha a modificação da definição de latifúndio de acordo com as dimensões da propriedade para sua determinação a partir da produtividade agrícola da propriedade, não fora, entretanto, alterada (RAMOS, 2011, p.145-8).

Em 30 de Novembro de 1964 com a Lei 4.504, o ET foi aprovado com modificações que diminuiram a incidência do ITR, uma das recomendações da CRB, mas manteve a definição de latifúndio por sua dimensão e a possibilidade de desapropriação por interesse social. (RAMOS, 2011, p. 151-2).

A CRB não apresentou maiores críticas ao ET em ocasião de sua aprovação, mas aproveitou de sua participação nas agências criadas pelo ET, duas cadeiras no Conselho Técnico do IBRA e a presidência do INDA, para estimular políticas de modernização tecnológica na agricultura através do crédito rural subsidiado e esmorecer medidas de reestruturação fundiária, em detrimento de atividades complementares à reforma agrária, com estudos sobre colonização e o cadastramento de imóveis rurais (RAMOS, 2011, p. 185-6).

Após três anos de funcionamento, o IBRA perdeu relevância em seu papel de elaboração de políticas de reforma agrária quando fora centro de denúncias de corrupção, às quais seguiram-se a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que afastou a diretoria do IBRA, assumida por uma junta interventora sob o comando do general Luís Carlos Pereira Tourinho e foi subordinado ao Ministério da Agricultura (RAMOS, 2011, p. 166).

Em setembro de 1968 foi criada outra agência que assumiu o protagonismo nos assuntos relacionados à reforma agrária, o Grupo Interministerial para a Reforma Agrária (GERA), formado por representantes dos Ministérios da Agricultura, da Fazenda, do Interior e do Planejamento, além de membros do IBRA, da CNA e da CONTAG. O GERA elaborou um relatório no qual a reforma agrária foi definida

como um processo que contempla a distribuição de terras aliado a ações complementares, como o melhor aproveitamento das terras, o aumento da produtividade e o fortalecimento do meio rural e era apresentada como medida importante para o cumprimento do Programa Estratégico de Desenvolvimento do governo Costa e Silva (RAMOS, 2011, p. 166-7).

O relatório apontou como principais obstáculos à realização da reforma agrária a indefinição de objetivos básicos da reestruturação fundiária, a falta de estudos prévios para a delimitação de áreas prioritárias para a reforma agrária, a falta de participação de beneficiários dos programas de reforma agrárias nos projetos de reforma agrária, o desperdício de recursos do IBRA e sua pouca articulação com outras agências governamentais e o privilégio dado pelo IBRA a ações complementares à reforma agrária, como o cadastramento de imóveis rurais e os programas de colonização, em detrimento da desapropriação por interesse social (RAMOS, 2011, p. 166-7).

O GERA apresentou um conjunto de medidas para a realização da reforma agrária que fora criticado pela CNA, como a criação de um fundo privativo destinado aos beneficiários dos programas de reforma agrária através do desvio de 20% dos recursos do crédito rural, a indenização para as desapropriações de terra feita com base apenas nas declarações do cadastramento de imóvel rural, o impedimento de financiamento dos bancos oficiais para empresários que não cumprem a legislação trabalhista e a criação de um projeto de lei que estipulasse a apropriação indébita pelo Estado de propriedades rurais não exploradas por mais de três anos (RAMOS, 2011, p.167-9).

Ainda sob o governo Costa e Silva foi decretado em abril de 1969 o Ato Institucional nº 9 (AI-9), também criticado pela CNA. O AI-9 buscava atribuir ao governo um instrumento hábil para a execução da reforma agrária e para tal eliminou a necessidade de pagamento prévio para as desapropriações de terra, mantendo apenas o preço justo (RAMOS, 2011, p.167-9).

A CNA caracterizou a intervenção no IBRA e as medidas do GERA como “empreendimentos demagógicos” e depreciou esta ingerência por passar a administração de tais agências a gerais que “não possuíam conhecimento acerca dos reais problemas existentes no campo”. A entidade afirmou não ser contrária à reforma agrária, apenas não considerava a estrutura fundiária como o principal problema do meio rural diante das mudanças técnicas e culturais das políticas de modernização da agricultura, que aumentaram o índice de produtividade agrícola e fizeram das propriedades rurais um importante setor para o

desenvolvimento nacional. Com isso, a CNA desloca o conflito entre latifúndios e minifúndios para o conflito entre produtores modernos e arcaicos e classifica as medidas estipuladas pelo GERA como ameaça à eficiência e à rentabilidade do setor rural (RAMOS, 2011, p. 168-9).

As resoluções do GERA e do AI-9 referentes à redistribuição fundiária não foram efetivadas, permaneceram na discussão sobre a definição das áreas prioritárias para a reforma agrária. Apenas as políticas de incentivo à produtividade em propriedades já existentes foram cumpridas (RAMOS, 2011, p. 176).

A década de 1960 é um ponto de inflexão do discurso da CNA sobre a reforma agrária. Até o golpe civil militar de 1964 a entidade possuía uma argumentação baseada na vitimização do setor agrícola diante da preferência das políticas governamentais ao incentivo à indústria. A partir do GERA e do conjunto de políticas públicas que incentivaram a modernização da agricultura a CNA passou a adotar um discurso que ressalta o caráter indispensável do setor agrícola no desenvolvimento do país e alega que as modernizações técnicas e culturais no campo resolverão a questão da reforma agrária com o aumento da produtividade agrícola e as tensões sociais que ainda restavam no meio rural deveriam ser solucionadas com políticas de colonização (RAMOS, 2011, p. 186).

No governo Médici (1969-74) as medidas de redistribuição fundiária não entraram nos planejamentos oficiais, como o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-73), no qual as ações no meio rural referiam-se apenas ao aumento da produtividade e a projetos de colonização, e no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74), que nem continha a expressão ‘reforma agrária’ (RAMOS, 2011: 178).

Em julho de 1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a agência extinguiu o IBRA e o INDA, os órgãos responsáveis pela reestruturação fundiária e elaboração de políticas agrícolas, respectivamente, e centralizou as duas tarefas. A atuação do INCRA foi marcada, entretanto, pelas políticas de colonização da região amazônica em detrimento da reforma agrária (RAMOS, 2011, p. 178).

No início da década de 1970 as críticas da CNA ao governo diminuíram consideravelmente, o que foi motivado pelos programas de modernização da agricultura, implantados desde a década de 1960, e com a posse do general Médici em 1970, que permitiu maior vinculação da estrutura sindical com agências do Estado, com nomeação para os ministérios da agricultura e da indústria e comércio de dois integrantes

da CNA, e instaurou um contexto de extrema repressão. A criação do INCRA também foi exaltada pela agremiação patronal, que defendeu a conjunção das tarefas de reforma agrária e políticas agrícolas alegando fazerem parte de uma mesma questão: o progresso da empresa rural (RAMOS, 2011, p. 178-83).

Ainda neste período, os primeiros anos da década de 1970, o tema da reforma agrária desapareceu dos editoriais da revista da CNA e nos encontros e atividades que a entidade organizava. Para a entidade patronal, o problema da reestruturação agrária fora resolvido com as políticas públicas de incentivo à modernização da agricultura. A CNA também ressaltava a relevante função exercida pela ‘classe rural’ para a segurança nacional, questão de destaque dos governos militares, que através de sua produtividade gerava alimentos e divisas que contribuíam para a economia do Brasil (RAMOS, 2011, p. 181-3).

Entre a década de 1960 e 1980 foram implementadas uma série de políticas públicas que culminaram na modernização da agricultura. O principal instrumento deste conjunto foi o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) criado em 1965, que envolveu diversas instituições financeiras do país com a finalidade de dinamizar o crédito rural e possibilitou um relevante acréscimo na utilização de máquinas e insumos agrícolas na produção agropecuária (RAMOS, 2011, p. 160-3).

Outros focos das políticas governamentais de incentivo à modernização da agricultura foram as pesquisas agropecuárias e assistência técnica, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1972, e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) em 1974, e ainda incentivos fiscais como desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural para os produtores rurais (RAMOS, 2011, p. 160-3).

Estas medidas possibilitaram o surgimento dos complexos agroindustriais (CAIs) que permitiram o desenvolvimento de uma agricultura capitalista no país. As principais características dos CAIs são a incorporação da agricultura a produção industrial e ao capital financeiro e a integração de pequenos e grandes produtores e agroindústrias. A interação entre agricultura e indústria ocorreu de duas maneiras: através da utilização de insumos industriais na produção agropecuária, como a utilização de máquinas agrícolas e do pacote tecnológico da “revolução verde”, composto por fertilizantes químicos, defensivos agrícolas e sementes com alto rendimento; e a agricultura também se tornou provedora de alimentos e matérias primas para as agroindústrias (RAMOS, 2011, p. 160-1).

As políticas de modernização também inseriram o capital financeiro nas atividades agropecuárias através do crédito rural, o que permitiu às instituições financeiras envolvidas no financiamento rural a definição de alguns requisitos de produção e comercialização (RAMOS, 2011, p. 191).

Este processo ficou conhecido na literatura especializada como “modernização conservadora”, pois além de ocorrer sob a exclusão dos sindicatos e demais entidades de representação dos trabalhadores rurais e de produtores em regime de produção familiar, estas políticas revolucionaram a atividade agropecuária através do incentivo de melhorias tecnológicas, mas sem resolver o problema da concentração fundiária (DELGADO, 2012, p. 13-20).

Embora tenha contribuído para o crescimento dos setores industriais, para a consolidação do capitalismo no campo e para o aumento da produtividade agrícola, a modernização da agricultura acirrou as desigualdades sociais e fundiárias no campo e aumentou os danos ambientais das atividades agrícolas. A seletividade das políticas de crédito rural, destinado, sobretudo, aos grandes proprietários de terra das regiões centro e sul do país, também atou no aprofundamento das desigualdades sociais no campo e da concentração de terras (RAMOS, 2011, p. 189-90).

Também houve capitalização das pequenas propriedades e das propriedades em regime de produção familiar, que aplicaram o novo padrão técnico e em alguns casos aderiram ao sistema de cooperativas. Isto ocorreu com a implementação do sistema integrado de produção, em que os pequenos proprietários rurais tornaram-se mais dependentes das agroindústrias, que ao fornecer insumos e comprar a produção dos pequenos proprietários possuía maior controle sobre seu lucro. Houve ainda uma considerável porção dos assalariados, parceiros e arrendatários que deixaram as propriedades modernizadas e emigraram para os centros urbanos, o que intensificou o êxodo rural da época (RAMOS, 2011, p. 190).

Outro efeito das políticas de modernização foi a conformação de uma coalizão de interesses em torno dos negócios da terra, que envolveu capitais agrários, industriais, comerciais e financeiros. A posse da terra funcionou como ativo financeiro devido à baixa oneração fiscal, a grande disponibilidade de crédito destinado à agricultura e a sistemática valorização das terras devido ao investimento em obras por parte do poder público (RAMOS, 2011, p. 191).

As políticas do governo federal de incentivo à modernização da agricultura foram apoiadas pela CNA, que alegava que a agricultura era

vítima das políticas públicas anteriores e que este incentivo à agricultura significava o reconhecimento do valor do setor para o desenvolvimento nacional. A CNA afirmou que o poder público e os produtores rurais deveriam estar unidos para o progresso da agroindústria, de modo a transformar o Brasil em uma potência mundial. Para tal, a CNA lançou uma campanha de “reforma de mentalidade” no meio rural, em que incentivava os produtores rurais a abandonarem as práticas arcaicas de produção e incorporar uma concepção moderna de agir e pensar o meio rural e a produção agropecuária (RAMOS, 2011, p. 163-5).

Quanto ao caráter seletivo das políticas de modernização, a CNA justificou que os setores exportadores e industriais usam mais tecnologia em sua produção e atrelou esta atividade à segurança nacional exaltando a importância destes setores na produção de alimentos. Já o êxodo rural foi considerado pela entidade como um fenômeno natural e positivo devido à seca na região nordeste e ao aumento da produtividade na agricultura que assegurava alimentos para a população urbana (RAMOS, 2011, p. 169-70).

4 A CNA NA NOVA REPÚBLICA: NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO E NOVAS DISPUTAS

Após os vinte anos de regime militar, nos quais a CNA conseguiu maior acesso aos centros de decisão das políticas públicas e o atendimento de suas principais reivindicações, como a priorização das políticas de modernização da agricultura em detrimento das políticas de reforma agrária, a entidade enfrentou uma crise de representação, logo no início da redemocratização, e teve que lidar com as novas formas institucionais do regime democrático e com a ascensão das demandas por reforma agrária, ambientais e por demarcação de terras indígenas e quilombolas.

4.1 A CNA NA DÉCADA DE 1980: CRISE DE REPRESENTAÇÃO, PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

Durante o período de redemocratização e início da década de 1990, os temas que pautaram a atuação da CNA foram a crise de representação do sindicalismo rural, a contenção dos gastos públicos, que reduziu o montante dos recursos destinados ao crédito rural, e a reforma agrária, que se manifestou no I Plano Nacional de Reforma Agrária e na Assembleia Nacional Constituinte. Havia ainda outros temas presentes nos debates constituintes, mas que só entraram na

agenda da entidade a partir da metade da década de 1990, como as questões ambientais, indígenas, quilombolas e trabalhistas.

A questão da reforma agrária tornou-se o principal ponto de convergência das entidades de representação do empresariado rural no período de redemocratização, com o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária e na Constituinte, que atuaram em conjunto para enfraquecer o tema mesmo em meio às disputas internas por representação.

Na década de 1980, marcada pela abertura política e pelo processo de redemocratização, as associações empresariais passaram a combater em “campo aberto” a disputa pela formulação das diretrizes para as políticas públicas, o que requereu o desenvolvimento de novas formas de inserção nas instâncias decisórias do Estado por parte dessas entidades e evidenciou a falta de identidade ideológica do empresariado (TAVARES, 2011, p. 78).

O período é descrito por Troiano como um “ponto de inflexão no sistema de representatividade empresarial” devido ao surgimento de diversas associações empresariais e da ineficiência das entidades sindicais, favorecido pela mudança do regime autoritário para a democracia em que o parlamento e novas organizações da sociedade ganharam maior poder de negociação, o que até então era feito diretamente pelas entidades sindicais com o Estado (TROIANO, 2012, p. 73).

A crise de representação da CNA foi favorecida por três séries de fatores: a diversificação e especialização dos produtores rurais após quase duas décadas de políticas públicas de incentivo à modernização da agricultura; a crise econômica do início da década de 1980, que reduziu drasticamente os recursos destinados ao crédito rural; e a tensão social da década de 1980 em que surgiram movimentos sociais de luta pela reforma agrária, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)⁷ e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), e também com a conjuntura de redemocratização e constituinte.

As políticas governamentais de incentivo à modernização da agricultura acarretaram a maior diferenciação socioeconômica e política dos produtores rurais, devido à diversificação e especialização da produção agropecuária em distintos ramos dos CAIs e ao surgimento de

⁷ O MST foi fundado em janeiro de 1984 no 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, no contexto de fortalecimento dos movimentos sociais no período de redemocratização. Para mais informações sobre as origens e atuação do MST ver a tese de COLETTI, 2005, “A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal”.

novas entidades de representação do patronato rural representativas de setores produtivos, como a Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Nacional de Desenvolvimento e Mecanização Agrícola (ANAGRI). Este processo dividiu a representação do patronato rural entre as entidades de representação formais, vinculadas à estrutura sindical, e as entidades de representação reais, associações de direito privado divididas por setores produtivos (RAMOS, 2011, p. 193-4).

No contexto do regime militar, a estrutura de representação formal tinha o papel de interlocutor oficial dos produtores rurais perante o Estado, mas com a circunstância de abertura política sua legitimidade passou a ser questionada pelas agremiações de direito privado (ORTEGA, 2005, p. 80-1).

A crise econômica do início da década de 1980, que fez com que o governo reduzisse os gastos públicos com o financiamento do crédito rural e do subsídio aos insumos da “revolução verde” (RAMOS, 2011, p. 194), junto à incapacidade da CNA em responder de maneira mais incisiva ao fortalecimento dos movimentos de luta pela reforma agrária, acirraram a disputa pela representação patronal no campo (ORTEGA, 2005, p. 81).

Estas circunstâncias favoreceram a disputa entre as entidades de representação do empresariado rural pelo direcionamento dos recursos públicos destinados à agropecuária, tanto as vinculadas à estrutura sindical quanto as de direito privado, que acusavam a CNA de ser complacente com o governo e os dirigentes da entidade foram acusados de acomodação, imobilismo e fisiologismo (RAMOS, 2011, p. 215-6)

Este quadro de crise econômica e redução dos gastos públicos também contribuiu para as críticas das novas entidades de representação do empresariado rural às políticas de crédito diferenciadas das décadas de 1960 e 1970, que alegavam terem beneficiado apenas 12% dos produtores rurais. A CNA, que apoiou as políticas de crédito rural diferenciadas, atribuía estas críticas a uma “tecnocracia ofensiva e rancorosa”, que omitia a importância que estes 12% representavam para a economia nacional (RAMOS, 2011, p. 212).

A CNA criticou a política de contenção dos gastos públicos que afetou o crédito rural e reivindicou o aumento dos incentivos governamentais para os setores mais produtivos da agricultura, sob a alegação da relevância do setor agropecuário na economia do país, que, segundo a entidade, gera divisas para o país através da exportação de seus produtos, suprem o mercado interno e freiam a inflação. Apesar de defender a desburocratização da aquisição de crédito rural e a criação de

condições especiais para a concessão de crédito para produtores de baixa renda, a CNA considerou “paternalismo” as medidas que visavam redirecionar o crédito rural exclusivamente para as regiões e produtores até então não beneficiados (RAMOS, 2011, p. 212-3).

Perante à disputa pela representação dos produtores rurais entre as entidades de caráter formal e as legais, a CNA passou a denominar-se “porta voz da agropecuária”, termo com o qual, segundo Ramos, a entidade buscou conceder um caráter técnico às suas reivindicações e ocultar os embates pela representação rural (RAMOS, 2011, p.213-4).

Em julho de 1985 tornou-se explícita uma divisão no interior da entidade em ocasião da eleição para a diretoria da CNA, em que a chapa de oposição, encabeçada por Alysso Paulinelli, acusava a então diretoria, de Flávio Brito, de afastar-se de suas bases e de manter métodos arcaicos de gestão da entidade. Após dois anos da eleição, em que seu resultado passou pela impugnação dos votos de algumas federações por parte da Justiça do Trabalho, sua posterior contestação junto ao Ministério do Trabalho e pela intervenção da entidade, a chapa de Paulinelli saiu vencedora em 1987 (RAMOS, 2011, p. 216-7). Uma das medidas adotadas pela nova gestão para responder à diferenciação entre os produtores rurais foi a criação de secretarias técnicas setoriais divididas por produto (ORTEGA, 2005, p. 84).

O contexto de fortalecimento dos movimentos de trabalhadores rurais que reivindicavam a reforma agrária, o que também favoreceu a crise de representação da CNA, teve início a partir do final da década de 1970 com o aumento dos casos de conflitos no campo relacionados à contestação da propriedade fundiária, que envolveu tanto os sindicatos de trabalhadores rurais quanto outros movimentos de trabalhadores do campo, como a CPT e o MST. Esta crescente mobilização de trabalhadores rurais criou a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) e também possibilitou a volta da reivindicação por reforma agrária nos debates governamentais no período de abertura política (RAMOS, 2011, p. 218).

A CNA considerou os protestos por reforma agrária, sobretudo as ocupações de terras, como atos criminosos e atribuiu sua incitação a comunistas, mas não foi diretamente contrária à reforma agrária. A entidade, no entanto, defendeu um modelo de reforma agrária que privilegiasse a distribuição de terras públicas, alegando tratar-se de um processo menos dispendioso ao governo e aos produtores rurais e também reivindicou a proibição das desapropriações de terras em áreas de conflito agrário.

A CNRA foi criticada pela CNA por ser “obra de agitadores, com e sem batina, que aliciam trabalhadores rurais sem-terra, ignorantes de seus deveres e possibilidades” e por apresentar uma imagem errônea do empresariado rural, supostamente posicionado contra a reforma agrária. A CNA argumentou que era favorável à reforma agrária, o que era comprovado pela sua participação na elaboração do Estatuto da Terra, em 1964, mas defendia a prioridade de terras públicas nas políticas de reforma agrária, pois, segundo a CNA, seria mais eficiente e menos dispendiosos por não requerer processos de desapropriação, indenização e investimentos públicos em infraestrutura (TAVARES, 2012, p. 82)

Neste contexto, a reestruturação fundiária foi assumida como compromisso pelo candidato da Aliança Democrática, Tancredo Neves. Com a morte de Neves, em abril de 1985, José Sarney assumiu a presidência da República e criou o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), dirigido por Nelson Ribeiro, e vinculou o INCRA a este ministério, órgão então presidido por José Gomes da Silva. As duas instituições ficaram responsáveis pela elaboração de um projeto de reforma agrária baseado no ET de Castelo Branco, que mantinha alguns traços do ET como a desapropriação por interesse social e a função social da terra. O objetivo do projeto era acabar com os latifúndios especulativos criados com auxílio dos incentivos fiscais da década de 1970 (RAMOS, 2011, p. 219).

O projeto culminou no lançamento do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (1ºPNRA), anunciado pelo presidente Sarney no IV Congresso da CONTAG em maio de 1985. A reforma agrária era o objetivo central do plano, as medidas de colonização e política agrícola foram consideradas complementares. Esperava-se ampliar a oferta de alimentos no mercado interno, a criação de empregos no campo e a promoção de justiça social e cidadania ao trabalhador rural através do assentamento de 7,1 milhões de pessoas em 15 anos (RAMOS, 2001, p. 219-20).

O 1º PNRA não abrangeu todas as reivindicações das organizações de trabalhadores rurais reunidas no IV Congresso da CONTAG, como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e o MST, que defendiam uma reforma agrária de abrangência nacional no prazo de cinco anos com o assentamento de dois milhões de famílias por ano, a restrição à expansão dos canais em zonas que produziam alimentos, ao estabelecimento de chácaras de caráter não produtivo em áreas de plantio e a venda de terras para empresas de grande porte brasileiras e estrangeiras, a instituição de um dispositivo legal que antevê a perda da posse de propriedades maiores do que três módulos rurais que

ocupassem menos de 50% de sua área agricultável para a produção e a ocupação coletiva de terras como uma ação legítima. Ainda assim, o 1º PNRA foi apoiado pela CONTAG, que participou das modificações ao plano como representante dos trabalhadores rurais procurando contestar as reações do patronato rural. Já o MST e a CUT se contrapuseram ao 1ºPNRA e promoveram diversas ocupações a propriedades rurais que não cumpriam sua função social, postura condenada pelo MIRAD e INCRA por desestabilizar a homologação do plano (RAMOS, 2011, p. 221-2).

Ao longo do processo de apresentação e homologação do PNRA, a CNA tratou de articular as demais entidades de representação do empresariado rural para criticar o plano e propor modificações a ele. Em um primeiro momento, a entidade manifestou-se contrária ao PNRA em dois pontos: diante da previsão de preferência para a desocupação em áreas de conflito para a realização da reforma agrária, a entidade alegou que “qualquer um pode arregimentar uma dúzia de homens e preparar uma guerrilha, e logo toda a área será declarada prioritária para a reforma agrária”; e acusou o PNRA de ser elaborado apenas por representantes dos trabalhadores rurais, sem a presença de representantes do empresariado rural (RAMOS, 2011, p. 223).

A articulação com outras entidades ocorreu em um segundo momento, quando a CNA, junto da SRB, elaborou um conjunto de críticas ao PNRA pretendendo sua modificação: primeiro a depreciação das principais pessoas envolvidas na elaboração do PNRA, Nelson Ribeiro, ministro do MIRAD, e José Gomes da Silva, presidente do INCRA, acusando-os de possuírem uma orientação política contrária ao empresariado rural e de despreparo; segundo, o apontamento de problemas técnicos no PNRA, como a desatualização do cadastro de imóveis rurais; e, por último, a alegação de que o PNRA extrapolava o ET, ao prever a possibilidade da propriedade coletiva da terra. A CNA propôs também a criação de comissões tripartites, com a participação do Estado, da CNA e da CONTAG, para a elaboração e execução do PNRA (RAMOS, 2011, p. 223-6).

Houve grande pressão das entidades de representação do patronato rural contra o PNRA, que além das antigas agremiações, envolveu diversas associações de produtores recém criadas, em pelos menos oito estados, com a finalidade de defender suas propriedades das invasões dos sem terra, recorrendo a práticas violentas, e criticar o PNRA (BRUNO, 2009, p. 71-2), como a notória União Democrática Ruralista (UDR), criada em junho de 1985 no estado de Goiás por pecuaristas (RAMOS, 2011, p. 229).

Em decorrência da mobilização dos empresários rurais, a finalização do PNRA foi prorrogada em três meses, sob o argumento de conceder mais tempo para avaliação do plano pelas agremiações do empresariado rural, pois somente as entidades representantes dos trabalhadores rurais foram consultadas pelo governo para a elaboração do plano (RAMOS, 2011, p. 225).

Em um terceiro momento, após a extensão do prazo de apresentação da versão final do PNRA, houve a articulação de diversas entidades de representação do empresariado rural, ABCZ, CNA, OCB e SBR, na organização do Congresso Brasileiro de Reforma Agrária, em junho de 1985, que reuniu aproximadamente quatro mil participantes. Ao final do encontro foi elaborado um documento, posteriormente entregue ao presidente da República, no qual foram propostas algumas modificações ao PNRA: as entidades afirmaram não serem contrárias a reforma agrária, mas que esta deveria privilegiar as terras públicas, de modo a poupar recursos com indenizações; a mudança na prioridade dada à reforma agrária em detrimento da política agrícola; a adequação do PNRA, que criava a posse cooperativa e comunitária da terra, ao ET, que só admitia as categorias de empresa rural e propriedade familiar; a troca da indenização a “custo compatível” prevista pelo PNRA para as desapropriações para “justa indenização”; a remoção da prioridade a desapropriação em zonas de alto índice de conflitos rurais; e atualização dos cadastros de imóveis rurais do INCRA (RAMOS, 2011, p. 226-7).

Entre as agremiações de representação do empresariado rural, apenas a SNA adotou uma postura diferente em relação ao PNRA, que a despeito de compartilhar a crítica sobre a desapropriação como o principal instrumento da reforma agrária, considerou o PNRA positivo e sugeriu que o plano contemplasse a criação de uma justiça agrária específica para a resolução de conflitos no campo (RAMOS, 2011, p. 227-8).

O PNRA foi aprovado em sua 12ª versão com consideráveis alterações: o instrumento de desapropriação foi considerado último recurso, anterior à negociação e o entendimento; retirou-se a definição das áreas prioritárias para desapropriação; os critérios de definição da função social foram ampliados, incluindo os índices de produtividade das propriedades independente de suas dimensões; neste sentido, foi criada a categoria de “latifúndio produtivo”; os estados da federação foram encarregados de desenvolverem planos específicos para a execução da reforma agrária, obedecendo às diretrizes do PNRA; e estes planos regionais seriam elaborados por comissões tripartites, com

participação do Estado, da CNA e da CONTAG (RAMOS, 2011, p. 232).

Já na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ficou explícita a crise de representação do sindicalismo rural, com a pequena participação da CNA nos debates e articulações constituintes, e a falta de identidade ideológica do empresariado rural. Este quadro de falta de lideranças empresariais favoreceu a organização do empresariado em torno de “pivôs”, entendidos como “lideranças provisórias” estabelecidas sob objetivos específicos, como a defesa dos interesses empresariais na ANC e a eleição para governadores de 1986 (TAVARES, 2012, p.78).

Os principais objetivos destes “pivôs” eram o impedimento da fragmentação do empresariado e a busca por sua união através da criação de uma consciência de classe neoliberal, que defendesse o livre mercado e a iniciativa privada (TAVARES, 2012, p. 79).

As entidades que desempenharam o papel de “pivô” foram: Pensamento Nacional de Bases Empresariais (PNBE); União Brasileira dos Empresários (UB); Frente Nacional da Livre Iniciativa (FNLDI); Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES); Instituto Liberal (IL); e o Grupo de Mobilização Permanente (TROIANO, 2012, p. 74).

A ideologia antiestatista defendida pelos “pivôs empresarias” e a crise de representação do sindicalismo rural favoreceram o protagonismo da UDR na ANC que, com a adoção de um discurso radical em defesa da propriedade da terra e da livre iniciativa, conseguiu aglutinar votos suficientes para impedir a normatização da reforma agrária na Constituição de 1988, designada para trato de lei ordinária (TAVARES, 2012, p. 79-80) e também para evitar que terras consideradas produtivas fossem alvo de desapropriações (TAVARES, 2012, p. 183).

Houve uma articulação das entidades de representação de produtores rurais, entre elas a SRB, OCB, UDR e CNA, durante a ANC em torno da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), que funcionou como meio de articulação do patronato rural com outros grupos que participavam da ANC, articulando e elaborando emendas, de modo a elaborar um “lobby ruralista” e manifestações de rua como forma de pressionar a ANC (BALTAR, 1990, p. 198-9).

Tavares (2012) destaca que apesar da disputa entre as entidades de representação do patronato rural neste período por ocupar os espaços políticos e de diferentes táticas, não houve divergências entre as

agregações em relação ao direito de propriedade privada e à reforma agrária (TAVARES, 2012, p. 78).

A partir da década de 1990, o principal argumento da CNA contra desapropriações para a reforma agrária, para fins de demarcação de terra indígena e quilombola e de reserva ambiental e unidades de conservação foi o de que estas medidas violavam o direito de propriedade privada, o mesmo ponto que a UDR evocava para combater as políticas de reforma agrária no período constituinte.

As questões ambientais, indígenas, quilombolas e trabalhistas, não ocuparam lugar central na agenda das entidades de representação dos produtores rurais durante a ANC devido à grande atenção dada por estas organizações ao tema da reforma agrária e no caso da CNA havia ainda a crise de representação na qual a estava imersa no período constituinte. Apenas a partir da década de 1990 que estes assuntos entram no programa da CNA e demais entidades de representação de produtores rurais.

4.2 A CNA E A QUESTÃO AGRÁRIA DURANTE A DÉCADA DE 1990 E 2000: NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA ORIENTADA PELO MERCADO

No âmbito do antagonismo da questão agrária na década de 1990 e 2000, os dois temas que foram foco da atuação da CNA foram a disputa pelo modelo de reforma agrária e o combate às ocupações de terra promovidas por movimentos sociais, principalmente pelo MST. Já as táticas mais utilizadas pela entidade envolveram ações em conjunto com outras associações de produtores rurais ou de maneira isolada para pressionar o Congresso Nacional, o acionamento do Poder Judiciário, atividades junto a seus associados com fins de levantamento de informações para planejar suas ações e para o esclarecimento sobre as medidas cabíveis em caso de ocupação de terras, anúncio de expropriação, cumprimento dos índices de produtividade e regularização fundiária.

As disputas em torno da questão agrária no período pós-Constituinte começaram com a aprovação da Lei Ordinária nº 8.629 de 25/02/1993, também conhecida como “Lei Agrária”, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e a Lei Complementar nº 76 de 06/07/1993, que regulariza o rito sumário do processo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. A aprovação destas leis no Congresso Nacional aconteceu na época do impedimento do então presidente Fernando Collor de Mello e

foi alcançada com alta participação dos setores progressistas do legislativo e baixa atuação da Bancada Ruralista (TAVARES, 2012, p. 84-7).

A Lei Agrária, assinada pelo presidente Itamar Franco em 25/02/1993, apresentou algumas modificações em relação ao seu projeto original, Projeto de Lei 65/1992, oriundo de uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Entre as principais mudanças realizadas por Franco que desagradaram os setores ruralistas estão: o veto ao artigo 14, que permitia ao expropriado a posse da terra até a decisão judicial definitiva em relação à desapropriação, sob o argumento de inconstitucionalidade, pois feria o artigo 184 da Constituição Federal (CF) de 1988 que designava o rito sumário a objeto de Lei Complementar; e o indeferimento do artigo 15, que estabelecia a insuscetibilidade da desapropriação para fins de reforma agrária dos imóveis rurais obtidos judicialmente como pagamento de dívidas, sob a alegação de afronto do artigo 185 da CF que preservava de desapropriação por interesse social apenas os imóveis rurais de pequeno e médio porte, os produtivos e os que cumprissem com sua função social (COLETTI, 2005, p. 128).

Outros pontos importantes da Lei 8.629 são: a definição de propriedade produtiva com o estabelecimento do “grau de utilização da terra (GUT) de 80% da área aproveitável total do imóvel e um grau de eficiência na exploração (GEE) da terra igual ou superior à média vigente na região em que se encontra o imóvel” e o estabelecimento da necessidade de cumprimento do “índice de lotação por zona pecuária, fixado pelo Poder Executivo” para a pecuária; o artigo 9, que apresenta uma definição mais rigorosa dos critérios necessários para o cumprimento da função social por parte de um imóvel rural; e o artigo 12, que estabelece uma justa indenização para a propriedade expropriada, que permita o ressarcimento do valor do bem desapossado para fins de reforma agrária pelo preço de mercado (COLETTI, 2005, p. 129).

Já o rito sumário da desapropriação para fins de reforma agrária foi objeto da Lei Complementar 76, assinada por Itamar Franco em 06/07/1993. A LC 76 regulamentou o processo do rito sumário e designou as atribuições dos Poderes Executivos e Judiciário no procedimento (COLETTI, 2005, p. 130).

Entre suas principais definições estão:

A exclusão da definição prévia de áreas prioritárias para a desapropriação de imóveis; a retirada da autorização expressa para o ingresso

do órgão expropriante no imóvel após a publicação do Decreto, que poderia apenas “postular em juízo a autorização para fazer a vistoria”; a supressão da disposição que permitia uma renovação do Decreto revogado ou cujo prazo de dois anos para ajuizamento da ação judicial tivesse decorrido, bem como da determinação expressa de suspensão do prazo “caso houvesse medida judicial impeditiva do ajuizamento ou da tramitação da ação de desapropriação”; a alteração nos valores de condenação que sujeitavam a sentença à apreciação obrigatória pelo Tribunal superior, de “quantia igual ou superior a duas vezes” para “quantia superior a cinquenta por cento do valor ofertado na inicial” (TAVARES, 2012, p. 89-90).

Além da Lei Agrária e da LC 76, outras mudanças legais relacionadas à reforma agrária que ocorreram na década de 1990 foram a Lei Complementar nº88/1996, a Medida Provisória 1.577/1997 e o Decreto 2.250/1997. Estas leis surgiram no contexto de lentidão no cumprimento da reforma agrária, aumento da violência no campo, sobretudo após os massacres de Corumbiara em 1995 e Eldorado dos Carajás em 1996, que tiveram repercussão internacional, e da tática do MST de ocupação de terras improdutivas.

A LC nº88 teve como finalidade a celeridade do processo de expropriação de terras para a reforma agrária e alterou alguns artigos da LC nº76/1993 relacionados ao pagamento da terra nua e benfeitorias e ao tempo de imissão do INCRA sobre a terra desapropriada após a decisão judicial (TAVARES, 2012, p.93).

Já a MP 1.577/1997 e o Decreto 2.250/1997 foram anunciados pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso no encaço das repercussões dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás, juntamente da criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, chefiado por Raul Jungmann, que passou a gerir as questões relacionadas à reforma agrária no lugar do Ministério da Agricultura (TAVARES, 2012, p. 94).

A MP 1.577 tinha o objetivo de facilitar a desapropriação de terras para a reforma agrária e revogou ou alterou alguns empecilhos da Lei Agrária (Lei 8.629/1993). As principais mudanças ocorreram em três itens: quanto a autorização necessária ao agente público apropriado poder adentrar um imóvel particular para recolher informações para aferir os níveis de produtividade da terra, que passou a ser feita através

de “comunicação escrita ao proprietário, preposto ou representante ou comunicação por edital, em caso de ausência do proprietário, preposto ou representante”; no artigo 6 que definia os requisitos para o cumprimento dos níveis de produtividade por parte de uma propriedade rural através do cálculo do grau de utilização da terra, que correlacionava a área efetivamente aproveitada com a área passível de aproveitamento, a alteração ocorreu com o acréscimo da necessidade de documentação e da anotação de responsabilidade técnica para justificar que áreas “sob processos técnicos de formação e recuperação de pastagens” fossem incorporadas zonas consideradas utilizadas; e na maior rigidez para o impedimento de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, com a exigência aprovação de projeto técnico por órgão federal competente em “no mínimo seis meses antes do decreto declaratório de interesse social”, ao invés do simples registro do projeto técnico, para invalidar o decreto de desapropriação (TAVARES, 2012, p. 94).

Já o Decreto 2.250 de 11/06/1997 por um lado permitiu que as federações de trabalhadores rurais indicassem formalmente áreas para vistorias destinadas a desapropriação para a reforma agrária, mas também proibiu a vistoria de imóveis ocupados por movimentos sociais para pressionar sua expropriação até a desocupação da área. Este impedimento foi justificado pelo Ministro Jungmann devido à ação dos movimentos sociais que, com sua tática de ocupação de imóveis rurais considerados improdutivos, provocam conflitos fundiários (TAVARES, 2012, p.94-5).

A CNA classificava as ocupações como “invasões” e considerava estes atos como ações criminosas que “enfraquecem o governo, causam enormes prejuízos ao setor privado, desestimulam investimentos na economia brasileira e ferem o Estado democrático de direito” e procurava relacionar o conflito agrário com o descumprimento das leis e ordens judiciais de reintegração de posse (TAVARES, 2012, p. 96-7).

A atuação da CNA no Congresso Nacional no contexto da questão agrária envolveu o acompanhamento da tramitação de leis, ações de lobby e o estímulo a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Estas atividades foram realizadas em alguns casos através de dirigentes da CNA que ocupavam cargos eletivos no Parlamento e por sua assessoria parlamentar e, outras vezes, de maneira articulada com outras entidades de representação do empresariado rural e através da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) (TAVARES, 2012, p. 99).

Na ocasião da publicação da “Lei Agrária” pelo presidente Itamar Franco, que desagradou setores ruralistas no Congresso Nacional como o então deputado federal e presidente da UDR Ronaldo Caiado, o deputado federal, vice-presidente da CNA e presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP), Fábio Meirelles, apesar de considerar justo o protesto de Caiado, reivindicou uma postura centrista, aberta ao diálogo e negociação por parte dos setores ruralistas com os setores conservadores e progressistas do Parlamento e alinhou-se com um posicionamento histórico da CNA sobre a questão agrária, de que a reforma agrária não é solução para a agropecuária nem para a economia nacional, ademais do abandono do setor esta perspectiva cria, segundo o deputado, “um confronto desnecessário entre trabalhadores e produtores rurais”. O necessário, para Meirelles, é o compromisso do Governo com o setor rural para oferecer infraestrutura e profissionalizar a agropecuária (TAVARES, 2012, p. 87).

Anteriormente ao Decreto 2.250, que proibiu a vistoria de imóveis rurais para fins de reforma agrária que estivessem ocupados por movimentos sociais, a CNA, através de sua assessoria parlamentar, havia sugerido ao então deputado federal Jaime Martins (PFL – MG) “um projeto de lei que estabelecesse interdição à vistoria de propriedades invadidas pelo prazo mínimo de um ano após a ocorrência da ocupação”. O projeto foi elaborado pela Bancada Ruralista, com apoio da CNA, SRB, OCB e ABCZ e compôs uma estratégia de enfraquecimento do MST e das ocupações de terras promovidas pelo movimento (LEAL, 2002, p. 108-9).

Outro mecanismo desta estratégia foi o Cadastro Nacional de Pretendentes à Reforma Agrária segundo o qual a escolha das famílias a serem assentadas ficaria encarregada pelo Estado e não pelos movimentos sociais (LEAL, 2002, p.110).

Em 1999 a CNA e outras entidades de representação do empresariado rural, UDR, SRB e Movimento Nacional de Produtores (MNP), organizaram a Mobilização Acordo Rural em que reivindicaram o aumento do prazo de proibição para vistoria de imóveis rurais ocupados por motivo de conflito fundiário de caráter coletivo. Esta demanda foi acatada pelo deputado Moacir Michelotto em Indicativo ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que propôs a alteração do artigo 4 do Decreto 2.250/97, que aumentava para cinco anos após o término da ocupação a referida proibição para vistoria (TAVARES, 2012, p. 95).

Em 04/05/2000 estas demandas foram parcialmente acatadas com a Medida Provisória 2.027-38, que modificou a Lei Agrária (Lei

8.629/93) com o acréscimo de alguns parágrafos que determinavam: a proibição da vistoria em imóveis rurais ocupados em decorrência de conflitos agrários de caráter coletivo por dois anos após o fim da ocupação; o dobro deste prazo em caso de reincidência de ocupação; e a interdição do repasse de recursos públicos para toda organização que promover ou auxiliar “a ocupação de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo (TAVARES, 2012, p. 95).

No ano seguinte, após algumas edições, a Lei Agrária foi alterada pela Medida Provisória 2.183-56/2001, ainda em vigor, e aumentou as restrições para a execução da reforma agrária com a proibição da avaliação e desapropriação dos imóveis rurais ocupados e a exclusão dos beneficiários das políticas de reforma agrária que tivessem envolvimento em conflitos fundiários (TAVARES, 2012, p. 96).

Outro tipo de ação da CNA no Congresso Nacional, que visava o combate a reforma agrária distributivista, foi o apoio e fomento a criação de Comissões Paralelamente de Inquérito (CPI). Esta tática esteve associada à atividade de levantamento de informações realizadas pela CNA em conjunto de sua estrutura sindical através das Comissões Estaduais de Assuntos Fundiários, coordenadas pela Comissão Nacional de Assuntos Fundiários (CNAF). Tudo começou com a Proposta de Fiscalização e Controle nº16 de 1999, que o CNAF apresentou aos deputados Moacir Michelotto (PMDB – PR) e Luís Carlos Heinze (PPB – RS), que denunciava irregularidades nos procedimentos de desapropriação e assentamento realizados pelo INCRA e propunha a fiscalização do órgão (LEAL, 2002, p. 103).

O relatório apresentado pelo CNAF serviu de base para um requerimento apresentado pelo deputado Michelotto e apoiado por Heinze, que pedia a instauração de uma CPI destinada a dar continuidade às investigações sobre as irregularidades cometidas pelo INCRA nos processos de reforma agrária. Apesar da CPI do INCRA não se concretizar, seu andamento foi considerado vitorioso pela CNA, pois ajudou a disseminar a ideia de que a reforma agrária distributivista representa um desperdício de dinheiro público (LEAL, 2002, p. 104).

Ainda no contexto de aumento das ocupações de terras por movimentos sociais e de violência no campo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, Leal alega que o próprio conceito de reforma agrária foi alvo de disputa pela CNA, que considerava “uma reforma agrária ampla [...] desnecessária porque a estrutura agrária brasileira não se apresenta como um problema econômico ou social para o País” (LEAL, 2002, p. 107).

A entidade opunha um modelo de reforma agrária distributivista a outro modelo de mercado. O primeiro era associado ao desperdício de dinheiro público, à ineficiência, as ocupações de terras empreendidas por movimentos sociais e ao incentivo as ocupações, consideradas atos criminosos e promotores de desordem no campo (LEAL, 2002, p. 100).

Já o modelo de mercado era concebido pela CNA como um sistema de aquisição e financiamento de terras que substituiria “as invasões, as querelas judiciais sobre desapropriações ou produtividade dos imóveis rurais, que demandavam tempo, arbitrariedades e violências para um meio moderno” (TAVARES, 2012, p. 109-10).

A entidade também argumentava que o modelo de reforma agrária orientado pelo mercado seria benéfico para o setor rural brasileiro, pois disponibilizaria o financiamento de terras “às pessoas que possuem vocação para trabalhar na terra, caso dos trabalhadores rurais assalariados, parceiros, arrendatários e minifundistas, incluindo aí os filhos de pequenos agricultores ou mesmo aqueles que perderam suas propriedades” em vez de viabilizar propriedades para “pessoas que não têm nenhuma familiaridade com o trabalho rural e tornam-se eternos dependentes do Governo” (TAVARES, 2012, p. 110).

Desde a época do I PNRA, em 1985, a reivindicação pela obtenção de terras via mercado já existia entre o empresariado rural, mas apenas em 1998, com a pressão dos movimentos sociais por reforma agrária, os empecilhos judiciais, o alto custo das desapropriações e o incentivo do Banco Mundial, que alegava ser este o meio “mais eficiente para fins de reforma agrária, aliviar a pobreza rural e dinamizar os mercados fundiários”, é que este modo de aquisição de terras transformou-se em política pública, através da Lei Complementar nº93, de 04/02/1998, que criou o Banco da Terra (TAVARES, 2012, p. 108).

Leal aponta outros motivos que levaram a CNA a apoiar a criação do Banco da Terra, além da defesa da autorregulação da economia pelo mercado, como “a tentativa de negar a luta pela terra e de abafar os conflitos fundiários [...], pois retiraram a força dos movimentos organizados ao se dirigir aos trabalhadores desorganizados” (LEAL, 2002, p. 110).

Com a ascensão de Lula à Presidência da República em 2002, embora seu governo tenha mantido o modelo de reforma agrária orientado pelo mercado, logo nos primeiros anos a CNA criticou veementemente o governo e mais uma vez polarizou o debate em torno da reforma agrária, em um dos polos estava a reforma agrária distributivista e de matiz socialista e no outro a reforma agrária de

mercado, que propicia terra às pessoas com vocação para o trabalho no campo (TAVARES, 2012, p. 111).

Diante do aumento da quantidade de ocupações de terras promovidas por movimentos sociais com o objetivo de pressionar o governo Lula a realizar a reforma agrária e do conflito no campo, a CNA alegou que a democracia dependia da manutenção da ordem e criticou a não utilização da MP 2.250 que criminaliza as ocupações de terra, consideradas pela entidade ações criminosas e ilícitas que infringem o direito de propriedade e origem dos conflitos agrários (TAVARES, 2012, p. 112-3).

Para a CNA, o crescimento dos conflitos no campo revelaria os erros do governo Lula na gestão da política agrícola, que permitiu o crescimento do número das ocupações de terra devido ao mau desempenho do governo com as metas de assentamento, o que gerava expectativas frustradas que retroalimentavam as ocupações e trazia danos aos produtores rurais e à sociedade como um todo (TAVARES, 2012, p. 112-3).

O MST, movimento social que mais estimulava as ocupações de terras, também foi alvo de críticas da CNA, acusado de destruir a propriedade privada e as empresas a fim de instaurar um regime socialista e autoritário no País (TAVARES, 2012, p. 113).

A CNA, através do CNAF, sugeriu algumas medidas que o governo deveria tomar para recuperar a paz no campo:

Ação mais firme em defesa do direito de propriedade e da livre iniciativa; adoção da compra e venda de terras como instrumento principal da reforma agrária; não gerar expectativas e ilusões ideológicas; cumprimento das metas do II PNRA [anuncia por Lula em novembro de 2003 com o objetivo de financiar a compra de terra por parte de 130 mil famílias em quatro anos e assentar 400 mil famílias (TAVARES, 2012: 112)]; priorização do cadastro consistente de imóveis rurais, disponibilizando os meios para a identificação georreferenciada; regularização fundiária de posses de terras de boa-fé, por meio do acesso aos instrumentos jurídicos de regularização, legitimando posses de até 100 hectares e regularizando posses de até 2.500 hectares; compatibilização da política agrícola com a agrícola; não criar duas políticas agrícolas diferentes para a agricultura familiar e a

agricultura comercial, como se as duas fossem de classes distintas e não complementares ou, ainda como se a agricultura familiar não fizesse parte do agronegócio (TAVARES, 2012, p.113-4).

Tavares argumenta que a CNA utilizou novamente as CPIs, como na ocasião da CPI do INCRA durante o governo de Cardoso, para desqualificar seus oponentes no referente a questão da reforma agrária. Tal fato ocorreu novamente em ocasião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) no ano de 2004, que analisou a utilização de dinheiro público pelo MST. A CNA buscou relacionar o crescimento de repasse de recursos públicos ao MST no governo Lula com o crescimento das ocupações, alegando a suspeita de que o dinheiro público era utilizado para “custear a estrutura dos movimentos sociais do campo, treinamento de líderes, promoção e manutenção de invasões e aliciamento de militantes” (TAVARES, 2012, p. 102).

O leque de ações da CNA em relação à questão agrária também envolveu o acionamento do Poder Judiciário. Em 02/03/2007 a entidade entrou no Supremo Tribunal Federal (STF) com um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), denominada ADI nº3865, na qual a CNA questionou os artigos 6º e 9º da Lei Agrária (Lei 8.629/93) que estabelecem o conceito de propriedade produtiva e a definição dos critérios de utilização racional e adequada do solo que caracterizam um grau mínimo de exploração comercial dos imóveis rurais, respectivamente (TAVARES, 2012, p. 90).

Na ADI 3865 o argumento utilizado pela CNA foi de que a Lei Agrária é inconstitucional, pois aplica de forma conjugada os critérios de grau de utilização da terra e eficiência na exploração da terra para definir a produtividade dos imóveis rurais, o que era usado como um dos elementos que caracterizam sua função social e que impossibilita a desapropriação, o que, segundo a entidade, viola o artigo 185 II da Constituição Federal, que não permite a desapropriação de imóveis produtivos (TAVARES, 2012, p. 90-1).

Desde pelo menos o início da década de 2000 a CNA já vinha contestando o processo de avaliação da produtividade dos imóveis rurais previsto pela Lei Agrária e utilizado pelo INCRA. A entidade alegava que tal procedimento não representava a “realidade do produtor” e incentivava um clima de tensão no campo ao transformar os “movimentos sociais em orientadores do Estado para a obtenção de terras para a desapropriação, gerando insegurança aos proprietários rurais” (TAVARES, 2012, p. 106).

Nesse sentido, a CNA organizou em conjunto com as federações e sindicatos da agropecuária programas de orientação aos produtores rurais para instruí-los a acionarem a justiça em caso de desapropriação de suas terras pelo INCRA, atacando os pontos juridicamente vulneráveis do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência na exploração (GEE) e providenciando ações corretivas ou preventivas em cada caso (TAVARES, 2012, p. 104).

A entidade chegou a elaborar um software com o propósito de auxiliar o produtor rural no cumprimento da lei, em que oferecia informações sobre o GUT, o GEE, o Cadastro do Imóveis Rurais e o Ato Declaratório Ambiental. Segundo a CNA, o programa servia de apoio aos produtores rurais na compreensão das:

Exigências da legislação quanto a índices de produtividade e indicadores ambientais, o que permitirá declarar de forma mais eficiente aos órgãos federais os dados sobre a propriedade exigidos por lei e preparar-se para enfrentar com mais segurança eventuais fiscalizações do INCRA (TAVARES, 2012, p. 104).

Em 2005, quando o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) apresentou uma proposta de reajuste dos índices de produtividade e adotada pelo INCRA no mesmo ano, a CNA considerou a revisão uma ameaça e alegou sua inconstitucionalidade, pois contradizia o parágrafo 2 do artigo 187 da Constituição Federal, que estabelecia os procedimentos de política agrícola e reforma agrária devem ser compatíveis. A CNA argumentava que a medida ocasionava uma incoerência entre a política agrícola e fundiária, observava apenas o potencial físico da propriedade e desconsiderava outros fatores de produtividade, como capital, mão de obra e tecnologia empregados (TAVARES, 2012, p. 114-5).

A tática de ocupação de terras utilizada pelos movimentos sociais também foi abordada pela CNA em seu programa de orientação aos produtores rurais. Sobre esta questão, a entidade aconselhava seus afiliados a registrarem boletim de ocorrência e requerer judicialmente uma ação de reintegração de posse (TAVARES, 2012, p. 104).

Em meados de 2007 a CNA organizou uma série de encontros em parceria com diversas entidades nos quais debatiam questões relativas a demarcação de terras indígenas, reforma agrária e titulação de terras quilombolas. Em um destes encontros organizados em conjunto com a Associação Brasileira de Florestas Plantadas (ABRAF), o Fórum Agrário Empresarial realizado no dia 26/04/2007 em Brasília, foi

aprovada uma carta aos poderes Executivo e Judiciário em que recomendava a “aplicação da lei, no caso, os dispositivos introduzidos pela MP 2.183-56/2001”, a partir do entendimento as ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais ultrapassam os limites do regime democrático e criam conflito no campo (TAVARES, 2012, p.107).

Como alternativa à reforma agrária distributivista reivindicada por movimentos sociais e como forma de aliviar a tensão provocada pelos conflitos fundiários, a CNA buscou com êxito “transferir o foco da política governamental da reforma agrária para a facilitação da regularização fundiária na Amazônia que contempla pequenos e médios produtores em área de fronteira agrícola, tornadas regulares e [...] disponível para incorporação pelo agronegócio brasileiro” (TAVARES, 2012, p. 101).

A partir de 2004 o governo Lula deu início, com o programa Terra Legal, a uma série de medidas com o objetivo de regularizar terras públicas ocupadas por particulares na região amazônica. As principais ações do governo neste sentido foram a Instrução Normativa do INCRA nº41 de 11/06/2007, que definiu os parâmetros e os mecanismos oficiais de transferências das terras públicas com extensão superior a 500 hectares e inferiores a 15 módulos fiscais, e as leis nº11.763 de 01/08/2008 e nº11.952 de 25/06/2009, que tratam da regularização das ocupações em áreas da União na região da Amazônia Legal (TAVARES, 2012, p. 99).

A CNA considerou positiva a Instrução Normativa nº41, alegando que se bem utilizadas podem “contribuir significativamente para a redução dos conflitos sociais e ambientais e ao desenvolvimento agrário do Brasil” (TAVARES, 2012, p. 99).

Já as leis nº11.763 e nº11.952 atenderam as reivindicações da CNA. A primeira delas surgiu de uma proposta da entidade diretamente à Casa Civil da Presidência da República, que visava a “concessão de título de propriedade ou direito real de uso, dispensada licitação, à pessoa física que possua imóvel rural de até 15 módulos fiscais na Amazônia”. E a lei nº11.952, que define os pormenores das transferências de terras da União na Amazônia Legal, derivou de uma demanda de CNA que, segundo a entidade, buscava “solucionar o problema social gerado por uma sequência de políticas públicas, ou por ausência delas, que levou à ocupação de pequenas e médias áreas da União na Amazônia, em torno de 90% das posses, desde a década de 1960” e com isso obter “segurança jurídica, paz social e maior conservação da floresta amazônica” (TAVARES, 2012: 100).

4.3 A CNA E A QUESTÃO AMBIENTAL NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: ÁREAS DE PRESERVAÇÃO, TRANSGÊNICOS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

As principais formas de atuação da CNA em relação às questões ambientais envolveram a presença da entidade no Congresso Nacional com o monitoramento das legislações de interesse da entidade, assessoramento e propostas de pauta por parte de sua Comissão de Assuntos Parlamentares, o lobby legislativo e a atuação de dirigentes da entidade que ocuparam cargos no Parlamento. A CNA também atuou em conselhos e comitês consultivos e deliberativos relativos a questões ambientais e promoveu campanhas junto aos seus filiados buscando a difusão de informações sobre as legislações ambientais.

As organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas nacionais e internacionais são consideradas pela CNA os principais oponentes na questão ambiental. A entidade seguiu uma lógica de qualificação das ONGs ambientalistas como organizações que ocultam interesses internacionais com a finalidade de criar empecilhos para a produtividade e competitividade da agropecuária brasileira através da realização de pressão nos governos para a criação de legislações que provoquem impedimentos para a produção de pequenos, médios e grandes proprietários de terra e empresas agroindustriais (TAVARES, 2012, p.147-8).

Tavares destaca que existe um vínculo entre as questões ambiental e fundiária na forma como são tratadas pela CNA e demais associações de representação do empresariado rural, que abordam estas questões “a partir do mesmo argumento, da necessidade do desenvolvimento e do prejuízo econômico que as limitações legislativas acarretariam aos proprietários e produtores rurais” (TAVARES, 2012, p. 153).

Embora a legislação ambiental brasileira retome a década de 1960, com a edição do Código Florestal de 1965, o tema só foi objeto de preocupação da CNA na década de 1990. Inclusive durante a ANC, nas discussões a respeito da legislação ambiental, o tema não suscitou atenção da CNA no período devido à crise de representação que a entidade enfrentava e a concentração de seus esforços nas definições constitucionais acerca da reforma agrária (TAVARES, 2012, p. 135).

A institucionalização da questão ambiental só saiu do papel a partir de 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e com a publicação da Lei nº 6.938, em 31/08/1981, que

instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, a qual permitiu o desenvolvimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que abrangeu diversas agências ambientais em âmbito estadual, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com a função de auxiliar a formulação de política ambientais, e a criação de áreas de preservação e estações ecológicas (TAVARES, 2012, p. 135-6).

O contexto nacional e internacional das décadas de 1970 e 1980 contribuiu para a institucionalização da questão ambiental, foram realizadas conferências que tratavam da problemática ambiental, como a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de Estocolmo, em 1972, e o surgimento de demandas identitárias, que envolviam a reivindicação de um território, de grupos extrativistas na região amazônica, populações tradicionais pela América Latina, Caribe e Índia e camponeses e descendentes de população africana escravizada ao redor do mundo (TAVARES, 2012, p. 139).

Especificamente no Brasil, o episódio do “assassinato de Chico Mendes, liderança do movimento de seringueiros em Xapuri – AC, em 22/12/1988, alcançou grande repercussão e gerou pressão nacional e internacional”, que constrangeu o governo a alterar a política ambiental do País, criar reservas extrativistas e elaborar um plano ambiental para a região amazônica (TAVARES, 2012, p. 139).

Na ANC o meio ambiente foi discutido na Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, vinculada à Comissão da Ordem Social. Os grupos adversários dos ecologistas na ANC eram constituídos do lobby de empresas da mineração, nacionais e internacionais, e militares que defendiam a produção de energia através de usinas nucleares, o que foi a maior polêmica relacionada ao tema ambiental na Constituinte (TAVARES, 2012, p. 138).

A questão ambiental foi tratada no Capítulo VI (Do Meio Ambiente) e também apareceu em artigos dispersos no texto constitucional. A Constituição determinou o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (TAVARES, 2012, p. 136).

A determinação da CF de 1988, que responsabilizou o Poder Público e a coletividade pela preservação do meio ambiente, fundamentou a execução de sanções previstas pelo Código Florestal de 1965, que atingiu proprietários rurais a partir da década de 1990. Com isso a questão ambiental entrou na pauta do empresariado rural e da CNA (TAVARES, 2012, p. 139).

Durante os governos do Presidente Cardoso (1995-98 e 1999-2002), foram adotadas medidas que tornaram mais rígidas a política ambiental do País, sobretudo normas que buscaram combater o crescente desmatamento da Floresta Amazônica, como a Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605 de 1998, e algumas Medidas Provisórias, a partir de 1996, que modificaram o Código Florestal tornando-o mais severo. Ainda no governo de Cardoso foi instituída a Medida Provisória 2.166-67 de 2001, que aumentou a porcentagem de reserva legal nas propriedades situadas na Amazônia e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em 2000 (TAVARES, 2012, p. 141-2).

Os governos do Presidente Lula (2003-06 e 2007-10) também apresentaram diversas medidas relacionadas a questão ambiental, entre elas a Lei de Biossegurança, em 2005, que regulamentou as atividades em que havia a utilização de organismos geneticamente modificados (OGMs), criou a Política Nacional de Biossegurança, o Conselho Nacional de Biossegurança e reorganizou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Houve ainda a promulgação da Lei da Mata Atlântica, em 2006, que normatizou sobre a utilização econômica do bioma Mata Atlântica, limitando sua exploração, mas flexibilizando a legislações em alguns pontos. Também no governo de Lula foi publicado o Decreto nº 5.514, em 22/07/2008, alterou o quadro de infrações administrativas e penalidade para o meio ambiente (TAVARES, 2012, p. 142-3).

O governo de Cardoso sancionou a Lei nº9.433, em 08/01/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, que incorporou o “direito de cobrar pelo uso das Águas” por parte da União, e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo composto por diversas organizações da sociedade civil que integram o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e os Comitês de Bacia Hidrográfica (TAVARES, 2012, p. 143).

Em meados de 2000, a CNA procurou aumentar sua participação nos Comitês de Bacia Hidrográfica, que discutiam a possível implementação de cobrança pela utilização de água, o que poderia incidir sobre os produtores rurais. A CNA também propôs uma alteração no regimento dos Comitês e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos a fim de dificultar a aprovação da cobrança pelo uso de água: a proposta era de que qualquer resolução aprovada nestas instâncias deveriam ser consenso entre as organizações que as compunham (TAVARES, 2012, p. 143-4).

A CNA classificava a cobrança pelo uso de água uma “burocratização do gerenciamento do uso da água” e alegava que esta

medida aumentaria os custos finais da produção dos proprietários rurais, o que poderia se converter em “um sério empecilho ao desenvolvimento rural sustentável e à erradicação da pobreza no meio rural, comprometendo ainda a competitividade da agricultura irrigada brasileira”. A entidade atribuía a importância da gratuidade deste “subsídio” para “aumentar o superavit da balança comercial brasileira” (TAVARES, 2012, p. 144).

Após aprovada a Deliberação 008/2001, que instituiu a cobrança pelo uso de água, a CNA passou a instruir seus filiados, através de programas de capacitação aos produtores rurais realizados pelo SENAR, a integrem os Comitês de Bacia Hidrográfica com o objetivo de diminuir o preço da água (TAVARES, 2012, p. 144-5).

Tavares ressalta que, na década de 1990 e início dos anos 2000, os setores do empresariado rural, e aí CNA inclusa, apresentavam dificuldades para defender seus interesses nos Conselhos ligados ao meio ambiente, nos quais prevaleciam demandas do governo e de setores ecologistas. Neste sentido, a entidade defendia a atribuição do Estado para legislar sobre as questões ambientais, em que havia mais possibilidade de pressionar sobre suas decisões (TAVARES, 2012, p. 145-7).

Além das disputas relacionadas à cobrança da água nas instâncias do CNRH, a CNA enfrentou, no âmbito do CONAMA, outras questões relativas a sua participação em conselhos. A Resolução CONAMA nº305 de 12/06/2002, que dispunha sobre o licenciamento de OGMs e transferia da CTNBio para o IBAMA e os órgãos estaduais de meio ambiente a competência de conceder licenciamento ambiental para a utilização de OGMs, medida que a entidade alegava estabelecer um processo complexo, custoso e moroso que provocaria um “desestímulo aos investimentos produtivos no País” (TAVARES, 2012, p. 145-6).

Outros pontos foram as determinações que tratavam das áreas de preservação permanente (APPs), como a Resolução CONAMA 302/2002, que normatiza as definições quanto aos limites das APPs, a Resolução CONAMA 303/2002, que regulamenta as APPs em torno de reservatórios artificiais. A CNA, diante da impossibilidade de influenciar nas decisões do CONAMA, alegava que estas invadiam “a competência constitucional dos Estados-membros em legislar supletivamente às normas gerais estabelecidas pela União sobre florestas, no caso o Código Florestal” (TAVARES, 2012, p. 146)

Em 13/2/1998 foi publicada a Lei nº9.605, também conhecida como “Lei de Crimes Ambientais”, que surgiu com o Projeto de Lei nº1.164/1991 do Poder Executivo. A Lei de Crimes Ambientais tinha o

objetivo de regulamentar a parte penal da legislação ambiental e as principais mudanças em relação ao PL 1.164 foram a “não utilização do encarceramento como normal geral para as pessoas físicas criminosas, a responsabilização penal das pessoas jurídicas e a valorização da intervenção da Administração Pública, através de autorizações, licenças e permissões” (TAVARES, 2012, p.148-9).

Ainda assim o PL 1.164 foi objeto de crítica das entidades ruralistas e da CNA. Os pontos rejeitados eram a punição das atividades que excedessem um determinado limite sonoro, a criminalização da realização de queimadas em regiões de floresta e a obrigação de reparo à devastação ambiental pelo transgressor (TAVARES, 2012, p. 149).

Após seis meses da edição da Lei de Crimes Ambientais, foi publicada a Medida Provisória nº 1.710, em 07/08/1998, que permitiu o estabelecimento de termo de compromisso extrajudicial entre o órgão fiscalizador do governo e os infratores ambientais, pessoa física ou jurídica, para a reparação do impacto ambiental causado (TAVARES, 2012, p. 149-50).

A CNA avaliou como positiva a MP nº 1.710/1998, alegou que a Lei de Crimes Ambientais foi feita no Senado por um grupo de pessoas com “orientação marcadamente ambientalistas, que despreza aspectos de ordem produtiva” e que a referida MP significava o reconhecimento da rigidez da Lei de Crimes Ambientais “e a necessidade de um prazo para que a legislação seja introduzida gradualmente” (TAVARES, 2012, p. 150).

Em setembro de 1999 o Decreto nº 3.179 regulamentou a Lei de Crimes Ambientais, determinou os crimes administrativos, penalidades e parâmetros para aplicação de multas referentes ao meio ambiente, ainda estabeleceu “a possibilidade de suspensão das multas previstas através de termo de compromisso e de redução da multa em caso de cumprimento integral dos compromissos assumidos” (TAVARES, 2012, p. 150).

No segundo governo do Presidente Lula o Decreto nº 3.179 foi anulado pelo Decreto nº 5.514, em 21/09/2008. As principais alterações introduzidas pelo Decreto nº 5.514 foram: a cobrança de multa por dia; o aumento dos valores mínimos das multas e a criação de outras penalidades, como a “destruição ou inutilização do produto” e a determinação de embargo de área e atividade; e a ampliação das possibilidades de infrações administrativas, como “deixar de averbar reserva legal” (TAVARES, 2012, p. 150).

O Decreto nº 5.514 foi duramente criticado pela CNA, que alegava o acréscimo de “novas obrigações e penalidades, não previstas

na lei originária” e que, caso seja executado integralmente, “o decreto trará consequências diretas e indiretas a toda a sociedade brasileira, atingindo cidadãos, os setores agropecuário, industrial e de serviços” e argumentou que sua aplicação ainda “obrigaria a recomposição de 5% de todo o território nacional, que, se fosse retirada do setor primário, diminuiria a área total utilizada” pela agropecuária. A entidade também argumentou que o Decreto não respeitava a proporcionalidade das sanções com o aumento das penalidades e multas e desviava o “foco da ação administrativa: a educação ambiental” (TAVARES, 2012, p. 151).

A pressão das entidades ruralistas resultou na constituição de um Grupo de Trabalho formado por representantes do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal com o objetivo de examinar a legislação ambiental, o que foi considerado positivo pela CNA. E em 10/12/2008 foi publicado o Decreto nº 6.686 que modificou alguns pontos do Decreto nº 5.514, como o estabelecimento de limites para a aplicação de multas, a eliminação da possibilidade da sanção de embargo e da violação por danificar florestas e também limitou a transgressão de “impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa” (TAVARES, 2012, p. 151-2).

O Código Florestal de 1965 não foi criticado pela CNA na ocasião de sua publicação e tampouco fora aplicado até o final da década de 1980. A entidade passou a contestar a legislação ambiental apenas com algumas mudanças no Código Florestal por meio de Leis e Medidas Provisórias, que visavam assegurar a preservação ambiental (TAVARES, 2012, p. 153).

As principais determinações do Código Florestal de 1965 não apresentaram leis específicas e mais restritas a região da Floresta Amazônica, os principais pontos da legislação foram: o estabelecimento de áreas de preservação permanente, que só poderiam ser desmatadas mediante autorização do Executivo Federal para fins de “execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”; permitiu a utilização áreas de floresta de domínio privado nas regiões Leste, Sul e Centro-Oeste do País, desde que obedecendo os limites das áreas de preservação, quando existentes, e os limites mínimos de cobertura arbórea de cada propriedade, fixado em 20% (TAVARES, 2012, p. 153-4).

As alterações do Código Florestal foram feitas após a Constituição de 1988, através da Lei nº 7.803, publicada em 18/07/1989, a Medida Provisória nº1.511, de 25/07/1996 e a Lei 8.171, de 17/01/1991. A principal mudança estabelecida pela Lei nº 7.803 foi a obrigação de destinação de 20% da propriedade para averbação de

reserva legal e de 50% para as regiões Norte e Centro-Oeste. A MP 1.511 aumentou para 80% da propriedade destinado à reserva legal na região de Floresta Amazônica. Já a Lei nº 8.171, também conhecida como “Lei Agrícola”, determinou a responsabilidade do proprietário rural de restabelecer a área de reserva legal de sua propriedade (TAVARES, 2012, p. 153-4).

Após algumas reedições, A MP 1.511 foi publicada com alterações em 19/11/1998, entre as quais estão: a proibição do desflorestamento de vegetações permanentes, exceto em casos de utilidade pública ou interesse social; a obrigação do licenciamento ambiental emitido pelo IBAMA para execução de atividades que impactem o meio ambiente e o cumprimento das medidas compensatórias indicadas no licenciamento; a transformação das florestas em territórios indígenas e áreas de preservação permanente; e a possibilidade de “reserva legal a ser instituída em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo” em áreas diversas, contanto que sejam aprovadas pelo IBAMA e “que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada” (TAVARES, 2012, p.154).

A CNA considerou a MP 1.511 como um malefício ao desenvolvimento da região Amazônica, mesmo com a flexibilização possibilitada pela última edição da MP, que permitiu a transferência das áreas de reserva legal. Segundo a entidade, a MP 1.511 “desestimula as expansões das atividades primárias na Amazônia, prejudicando o desenvolvimento da região” (TAVARES, 2012, p. 154).

Em 14/12/1998 foi publicada a MP 1.736-31, que introduziu algumas alterações na legislação ambiental: o aumento do limite de desmatamento em uma propriedade com reserva legal, com a incorporação da possibilidade de considerar áreas de preservação permanente abrangidas pela referida propriedade no cálculo da área de reserva legal; e o cancelamento do artigo 99 da Lei Agrícola, que atribuía ao proprietário a responsabilidade de restaurar a reserva legal (TAVARES, 2012, p. 154-5).

A MP 1.736 também não agradou a CNA, que entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF contra a referida MP, ADI nº 1952, de 13/01/1999. Nesta ADI a CNA alegou que a MP 1.736 e o artigo 99 da Lei Agrícola, revogado pela MP, violam o direito de propriedade e pedia a suspensão destas normas. A ação da CNA foi negada em agosto de 1999 (TAVARES, 2012, p. 155).

Na ADI 1952/1999 a CNA defendia a violação do artigo 225 da Constituição Federal, que determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, pelo artigo 99 da Lei Agrícola, que responsabilizava os produtores rurais pela recuperação da reserva legal em suas respectivas propriedades. A entidade alegou também o desrespeito ao princípio de proporcionalidade e de razoabilidade e da livre iniciativa pelo artigo 99, que limitava as possibilidades de trabalho do produtor rural. Outro ponto questionado pela CNA foi a contradição entre o cumprimento da função social da terra, que exigia o “máximo aproveitamento do solo”, e da execução da legislação ambiental, o que impediria o alcance de elevados índices de produtividade (TAVARES, 2012, p. 164-5).

Em maio de 2000, o Código Florestal sofreu novas mudanças com a edição da MP 1.956-50. Por um lado, estas alterações estabeleceram novos limites ao uso da propriedade, como a elevação do limite mínimo de vegetação que deve ser preservada, responsabilização do proprietário pelo reestabelecimento das áreas de vegetação nativa ou sua compensação pela restauração de outra área equivalente em termos de relevância ecológica e extensão, desde que seja no mesmo ecossistema e na mesma microbacia. Por outro lado, a MP suprimiu alguns empecilhos para pequenos proprietários rurais e propriedades em regime de agricultura familiar, como a possibilidade de cultivar variedades exóticas “em sistema intercalar ou em conexão com espécies nativas” e a “gratuidade da averbação da reserva legal (TAVARES, 2012, p. 155).

A CNA novamente entrou com uma ADI, desta vez contra a MP 1.956-50. A ADI nº 3346/2004 questionou o ato do Poder Executivo em atribuir os custos de recuperação da reserva legal aos proprietários e reivindicou a revogação da MP. Paralelamente à ação junto ao STF, a CNA atuou junto ao Congresso Nacional apresentando um conjunto de propostas elaboradas por sua Comissão de Meio Ambiente com o propósito de alterar o Código Florestal (TAVARES, 2012, p. 155).

NA ADI 3346/2004, a CNA novamente invocou o artigo 225 da Constituição Federal para contestar a MP 1956-50, alegando que a preservação do meio ambiente é responsabilidade da coletividade, entendida como “toda a sociedade”, o que impede que a “responsabilidade pela preservação e defesa desse bem comum possa ser atribuída, como ônus, a apenas algumas pessoas em particular,

desonerando-se os demais”. A entidade considerava injusto que o cumprimento da legislação, nos termos colocados acima, se realizasse sem gastos para o Estado, o que feria o “princípio de isonomia”, e a imposição de ônus para os proprietários rurais em áreas de florestas sem qualquer ressarcimento, o que violava os princípios de “liberdade de exercício da atividade econômica” e da “livre concorrência” (TAVARES, 2012, p. 164-5).

Neste conjunto de propostas, a CNA defendia o fim da oneração exclusiva dos produtores rurais para a preservação ambiental e reivindicava compensação financeira destes proprietários sob a argumentação de que as restrições impostas pelo Código Florestal fazem com que os produtores rurais arquem sozinhos com os custos da preservação ambiental, o que prejudica “a competitividade da agropecuária nacional frente aos países concorrentes no mercado internacional, que incentivam a preservação mediante pagamento, transformando áreas ambientais privadas em fonte de renda permanente aos produtores” (TAVARES, 2012, p. 155-6).

Segundo a entidade, a legislação ambiental que encarrega apenas os produtores rurais com os custos da preservação do meio ambiente são fundamentados “em pressupostos arcaicos da política ambiental, além de desconsiderar a necessidade de incentivos oficiais para a conservação ambiental no campo”, já que a “recuperação florestal das áreas de preservação permanente é uma questão de interesse coletivo, que extrapola os limites das propriedades rurais” (TAVARES, 2012, p. 156).

A CNA alega que as políticas de recuperação ambiental obrigam o produtor rural a transferir recursos que poderiam ser investidos na produção para a restauração e manutenção das florestas e também retiram terras do processo produtivo. Com isso, a entidade propõe a remuneração dos proprietários para que conservem as áreas de preservação permanente e a disponibilização de incentivos econômicos para auxiliar na recuperação das florestas. A CNA argumenta que estas medidas têm um impacto indireto e futuro que se refletem “no bem-estar da coletividade” (TAVARES, 2012, p. 156-7).

Outra proposta da CNA era de que a compensação da reserva legal pudesse ser feita em áreas diferentes da propriedade, em outra microbacia e ecossistema, quando não houver mais áreas disponíveis nas respectivas zonas, como é o caso das regiões Sul e Sudeste do País e também diante da obrigação de destinação de 80% da propriedade para reserva legal na região da Amazônia Legal (TAVARES, 2012, p. 157).

A CNA buscou dar respaldo científico às suas reivindicações através da encomenda de pesquisas. Tavares destaca dois momentos em

que isto foi feito, quando a entidade encomendou ao Vox Populi, em 2002, uma pesquisa na qual buscava construir uma imagem do produtor rural atento a questões ambientais, segundo a CNA a pesquisa constatou “um alto nível de consciência do produtor rural sobre a importância da conservação ambiental no campo e o reconhecimento de que têm responsabilidades intransferíveis quanto à conservação do meio ambiente”, mas contestam “os atuais níveis de restrições ambientais”, que consideram prejudicar “a viabilidade econômica da atividade rural” e para contornar a situação defende uma política de compensação “pelas limitações impostas ao uso da propriedade rural” e “pelos serviços que prestam” (TAVARES, 2012, p. 156).

Outra ocasião em que a CNA encomendou pesquisas foi para ‘comprovar’ a inviabilidade das políticas de restauração e compensação ambientais “do ponto de vista econômico, social e financeiro, na forma como indica atualmente a lei”, em estudo feito pelo Instituto de Economia Agrícola do Estado de São Paulo no ano de 2006. A CNA reivindicou, neste momento, mudanças na legislação ambiental para “permitir que a compensação da reserva legal também possa ser feita fora do território de origem, quando não existem mais áreas disponíveis e suficientes nesses Estados” e também para “compensar a supressão de renda que o percentual de 80% de reserva legal impõe aos proprietários que possuem áreas de floresta na Amazônia Legal” (TAVARES, 2012, p. 157-8).

O tema do desmatamento na Amazônia foi outro ponto da questão ambiental muito presente na atuação da CNA. O assunto ganhava repercussão na opinião pública e na mídia nacional e internacional, a agricultura comercial era identificada como a grande responsável pelos altos índices de destruição da floresta e sua biodiversidade e o governo impunha medidas de preservação e recuperação da mata que entravam em disputa com a expansão do agronegócio na região (TAVARES, 2012, p. 158).

A CNA chegou a organizar, em 2002, um grupo específico dentro de sua estrutura para tratar do tema, a Comissão Nacional de Assuntos da Amazônia Legal, que tinha entre seus propósitos a contestação de notícias consideradas exageradas sobre a devastação da Floresta Amazônica pela atividade agropecuária e também a criação de uma imagem mais positiva sobre os produtores rurais na região (TAVARES, 2012, p. 158).

Uma tática da entidade foi a realização do “Programa Fazendeiro Florestal”, ainda em 2002, em que atuava junto aos proprietários rurais com o objetivo de “proporcionar alternativas de investimento, que

gerem aumento da renda do produtor e estimulem a opinião pública nacional a rever seus conceitos quanto ao real valor e importância da produção rural para a estabilidade econômica, social, ambiental e política do País”. A CNA buscava implementar, através do programa, a concepção de um novo processo produtivo na região amazônica que respeitasse os parâmetros do Zoneamento Ecológico e Econômico, de modo a reduzir os impactos ambientais da atividade agropecuária e promover o reconhecimento do agronegócio como “instrumento de trabalho rentável para produtores e trabalhadores rurais”, que aproveita “as vantagens comparativas da atividade rural no Brasil” (TAVARES, 2012, p. 159).

Diante das notícias e pressões internacionais contra o aumento do desmatamento da Floresta Amazônica, que ocorriam desde o final da década de 1990 e, sobretudo no início da década de 2000, a CNA buscava tirar a culpa sobre produtores rurais e o agronegócio pela “desorganização na ocupação e utilização do território nacional” e alegava que o problema era proveniente da não realização do Zoneamento Ecológico e Econômico, previsto pela Lei nº6.938/1981 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e tinha a finalidade de delimitar “áreas que possam ser objeto de exploração e desenvolvimento econômico” e também as “políticas públicas para a ocupação do espaço amazônico” (TAVARES, 2012, p. 158).

A CNA considerou a cobertura da mídia na divulgação dos dados sobre o desmatamento da Amazônia e a pressão exercida por ambientalistas e outros países sobre o governo brasileiro como “uma guerra santa, na qual faltam argumentos técnicos, econômicos e sociais, o que denuncia a verdadeira face do problema”, o qual a entidade alegava ser a “vocação agrícola do País, sua dimensão territorial e a disponibilidade de terras agricultáveis” aliada “à excelência tecnológica da ciência agrônômica nacional, a conquista de novos mercados, à disponibilidade de mão de obra e à demanda por matéria-prima, florestal, madeira e produtos agrícolas” (TAVARES, 2012, p. 159).

Segundo a entidade, a mídia provoca um “alarmismo” na difusão dos dados sobre desmatamento que induzem a opinião pública ao erro e considera este excesso à ação de “organizações ambientais internacionais ou as organizações nacionais orientadas e financiadas com recursos de fora”, que agem com o propósito de “levar a sociedade brasileira a aceitar a renúncia da sua maior vantagem competitiva no mundo globalizado, os vastos e ainda não utilizados recursos naturais, comprometendo seu desenvolvimento” e levando o País à pobreza e ao acirramento das desigualdades regionais (TAVARES, 2012, p.160).

Quanto às políticas de conservação da Floresta Amazônica, a CNA atribuiu as suas medidas que restringiam a atividade agropecuária uma perspectiva “preservacionista” formada por uma “corrente político-ideológica que deseja a preservação daquele espaço territorial a qualquer custo e se expressa na mídia criminalizando a ação dos agentes econômicos e sociais da região” (TAVARES, 2012, p. 159).

Em contraposição ao “preservacionismo”, a CNA construiu a imagem do agronegócio como um setor formado por gente “em busca de emprego, renda e das oportunidades geradas pela riqueza natural e exploração agrícola das terras agricultáveis”, que contribuíam para transformar a Amazônia em “parte integrante do País, social e economicamente [...] mediante a exploração agropecuária” (TAVARES, 2012, p. 159).

Tavares identifica nesta visão do agronegócio um “ideário civilizador”, em que a ação dos produtores rurais na Amazônia, “vista como terra de oportunidades excepcionais”, contribui para a construção de cidades e o progresso da Nação. Esta perspectiva é utilizada também para justificar “que o Brasil tem a maior área desmatada em função do tamanho do País”, quando comparada com o processo de crescimento das potências mundiais, Estados Unidos e Europa, nas quais o desenvolvimento “se deu às custas da devastação ambiental” (TAVARES, 2012, p. 159-60).

Das políticas governamentais relacionadas à conservação da Amazônia no período, o Governo Federal propôs em 2005 a Medida Provisória 239, publicada em 19/02/2005, que surgiu como uma resposta em decorrência das pressões sofridas pelo governo após o bruto assassinato da freira e ambientalista estadunidense Dorothy Stang e permitiu “à Presidência da República a competência para sustar, por até um ano, atividades econômicas em áreas sob estudos para fins de criação de Unidades de Conservação pelo IBAMA”. A CNA criticou a MP 239 alegando que reduziria “ainda mais as oportunidades de desenvolvimento sustentável do norte do País” (TAVARES, 2012, p. 161)

Em 2008, o governo Lula permitiu a criação e divulgação de uma lista de municípios da região amazônica e imóveis rurais embargados em decorrência de desmatamento identificado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) através do Decreto 6.321, de 21/12/2007, e da Instrução Normativa 001 do Ministério do Meio Ambiente, em 02/2008. A CNA considerou a medida irresponsável, ilegal e sensacionalista e alegou a violação de princípios constitucionais como a ampla informação, a presunção da inocência e do devido processo legal.

A entidade também rechaçou os processos do IBAMA, responsável pela publicação e atualização da lista, que considerou “parcial [...] precipitado e confuso, repleto de informações incompletas e, na maioria dos casos, desatualizadas, impedindo e dificultando o acesso aos respectivos processos administrativos, vinculados às tais áreas embargadas (TAVARES, 2012, p. 161).

A apresentação de recursos de Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF foi outra tática utilizada pela CNA na oposição à questão ambiental. Além das ADI que contestaram normas federais, ADI 1952/1999 e ADI 3346/2004, A CNA questionou através de ADI regulamentos estaduais.

Nas ADI que questionavam normais estaduais foram: ADI 566/1991, que contestou a proibição imposta pelo Estado de São Paulo à realização de queimadas de lavouras em regiões próximas a centros urbanos; ADI 57/2001, que questionou o impedimento de derrubada de árvores pelo Estado do Rio Grande do Sul; e a ADI 2624/2002, que impedia a plantação de eucalipto no Estado do Espírito Santo por tempo indeterminado. A argumentação da CNA nestas ADI alegava incompetência dos Estados para legislar em relação ao direito agrário e ao direito civil e também afirmava a violação do direito de propriedade nas normas do Poder Público sem a contrapartida da indenização (TAVARES, 2012, p. 167).

A Lei 9.985 de 18/07/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e determinou as normas para criação e conservação das unidades de conservação, também foi contestada pela CNA. A entidade argumentou que a criação de unidades de conservação (UC) deveriam respeitar o direito de propriedade, defendendo a prévia indenização das propriedades rurais em áreas destinadas à criação de unidades de conservação, e também buscou mudar o processo de criação das UCs, primeiro tentando transferir o poder de criar as UCs do Executivo para o Legislativo e, diante da dificuldade desta mudança, reivindicou a participação dos proprietários afetados (TAVARES, 2012, p. 169-70).

Quanto à Lei nº11.428 de 22/12/2006, também conhecida como “Lei da Mata Atlântica”, que estabeleceu as normas para conservação, recuperação e exploração do bioma Mata Atlântica, a CNA conseguiu exercer maior influência nas negociações que definiram a lei no Congresso Nacional. As vitórias alcançadas pela CNA e a FPA quanto às disposições da Lei da Mata Atlântica garantiram a “indenização ao proprietário do imóvel rural cuja potencialidade econômica tenha sido afetada pelas vedações ou limitações impostas pela lei, com

comprometimento do aproveitamento racional e adequado do imóvel” e também a exclusão da cobrança do Imposto Territorial Rural das áreas do imóvel “sob regime de servidão florestal ou ambiental” e também as áreas com “coberturas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração”. A CNA destacou sua vitória sobre os ambientalistas nesta ocasião (TAVARES, 2012, p. 170).

A CNA também conseguiu contemplar suas demandas em relação à Lei de Biossegurança, Lei nº11.105, de 24/03/2005. A Lei instituiu as “normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados”, criou a Política Nacional de Biossegurança e o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) e restituiu a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNTBio) (TAVARES, 2012, p. 171).

Entre as críticas da CNA ao projeto que originou a Lei de Biossegurança, Projeto de Lei nº 2.401/2004, estavam a inviabilização do comércio e de pesquisas de OGMs no País devido a determinação legal de realizar estudo de impacto ambiental e de licenciamento ambiental para a autorização da comercialização de OGMs. Outro ponto contestado pela entidade foi a instituição do CNBS, que retirava atribuições do CNTBio, como a admissão da utilização comercial de OGMs (TAVARES, 2012, p. 171).

As propostas de alteração da Lei de Biossegurança que a CNA apresentou ao Senado Federal eram as seguintes: garantir parecer final da CNTBio quanto à pesquisa e comercialização de OGMs; a obrigação de licenciamento ambiental somente em situações em que a CNTBio considerar que o OGM apresenta perigo em potencial ao meio ambiente; de que a decisão de liberação de OGMs tome como fundamento as legislações anteriores; a permissão permanente para o cultivo e comércio de variedades de soja geneticamente modificadas; e o aumento da tolerância de OGMs na composição de alimentos para a respectiva rotulagem. Destas reivindicações, apenas esta última não foi atendida com a edição da Lei 11.105/2005 (TAVARES, 2012, p. 171).

4.4 A CNA E A QUESTÃO INDÍGENA E QUILOMBOLA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: ANTROPÓLOGOS, ONGS E INTERESSES DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL

A partir da década de 1970 o movimento indígena começou a ganhar força na América Latina. Este processo teve início com a Declaração de Barbados I, em 1971, o documento Y-Juca-Pirama, em 1973, e a Declaração de Barbados II, em 1977, nos quais foram

reconhecidos a necessidade de mudança na relação dos cientistas sociais, das missões religiosas e do próprio Estado com os povos indígenas, passando da tutela indígena para autonomia indígena, o que incentivou o “protagonismo dos povos indígenas na conquista de direitos, na reafirmação de suas identidades próprias e na definição de seus projetos de futuro” (LACERDA, 2007, p.120-3).

Já no Brasil, o movimento indígena se consolidou sob inspiração dos referidos documentos a partir da realização das Assembleias de Chefes Indígenas entre 1974 e 1984 por todo o País. Estes encontros foram organizados com apoio do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), que com o decorrer das reuniões transferia gradativamente a organização dos encontros para os próprios índios, e teve como principais efeitos, além do protagonismo indígena na luta por reconhecimento e seus direitos:

O aprofundamento do sentimento de pertença a grupos étnicos específicos e do direito de continuar a sê-lo; o compartilhamento das histórias orais, tendo como marco temporal o antes e o depois do contato com a sociedade envolvente; a socialização dos problemas enfrentados, sobretudo no tocante às invasões de suas terras por não-índios, sua demarcação, doenças provocadas por situações de contato, falta de assistência médico-sanitária, e ausência de uma educação escolar voltada para o respeito às suas especificidades socioculturais; e o estabelecimento de vínculos de solidariedade, potencializando sua capacidade política de enfrentamento de problemas concretos (LACERDA, 2007, p. 126-7).

As Assembleias de Chefes Indígenas também permitiram a maior compreensão e inserção dos povos indígenas na estrutura estatal, o conhecimento de meios mais eficazes de reivindicação e denúncia frente ao Estado, de seus próprios direitos no Estado Nacional e da hierarquia estatal (LACERDA, 2007, p. 127-8).

Em 1980 foi fundada a União das Nações Indígenas (UNI) pelos próprios índios, como resultado dos encontros das Assembleias de Chefes Indígenas, e estes passaram também a promover retomadas de seus territórios e ocupações de sedes administrativas da FUNAI como

meio de pressionar o governo a atender suas reivindicações (LACERDA, 2007, p.128-9).

A UNI também foi responsável por organizar os povos indígenas no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em conjunto com outras entidades de apoio aos povos indígenas, como Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e o CIMI. Estas entidades atuaram na ANC apresentando propostas referentes a legislação indígena e também dando apoio aos povos indígenas para que tivessem maior participação nos processos constituintes, o que envolveu desde a difusão de informações sobre os trabalhos na ANC nas aldeias até o apoio logístico e assessoria jurídica para que centenas de lideranças indígenas de todo o País pudessem participar da Constituinte (LACERDA, 2007, p. 168-9).

O principal grupo de oposição aos povos indígenas, no período constituinte, eram as empresas mineradoras, que chegaram a lançar nos jornais Folha de S. Paulo e Estadão extensas matérias durante quinze dias consecutivos, nas quais acusavam o CIMI de coordenar uma conspiração internacional com o objetivo de induzir a uma “internacionalização da Amazônia e restringir a participação brasileira no mercado internacional de minério” (LACERDA, 2007, p. 151).

Tavares alega que as entidades representativas do empresariado rural estavam concentradas nos debates sobre a reforma agrária no período constituinte, o que fez com que não entrassem em conflito direto com as reivindicações do movimento indigenista. Apenas no período pós-Constituinte é que a CNA e as demais associações de produtores rurais voltaram seus esforços para a questão indígena, em ocasião da execução dos dispositivos constitucionais referentes às terras indígenas e quilombolas (TAVARES, 2012, p. 116).

O texto final da Constituição de 1988 que dispôs sobre a questão indígena, Capítulo VIII (Dos Índios) e Título VIII (Da Ordem Social), assegurou aos povos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, incumbiu à União a responsabilidade de “demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” e estabeleceu o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” como as áreas “por eles habitadas em caráter permanente”, as “utilizadas para suas atividades produtivas” e as “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (TAVARES, 2012, p. 118).

Outros dispositivos constitucionais referentes aos povos indígenas presentes na Constituição de 1988 foram o direito das

comunidades indígenas ao “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos” de suas terras, com a possibilidade de “aproveitamento dos recursos minerais em terras indígenas”, caso permitido pelo “Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra”. O texto ainda proibiu a transferência de aldeias indígenas, exceto “em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional” e considerou “nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objetivo a ocupação, o domínio e a posse das terras” indígenas (TAVARES, 201, p.: 118).

Entre as “disposições constitucionais transitórias da Constituição de 1988”, ficou estabelecido o “prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” a fim de que a União finalize “a demarcação das terras indígenas” (TAVARES, 2012, p. 118).

Em 1991, o governo de Fernando Collor baixou o Decreto nº22 que tratou dos mecanismos administrativos referentes à demarcação de terras indígenas, o qual estabeleceu a participação da comunidade indígena envolvida em todas as fases do processo de demarcação e também a “revisão das terras indígenas consideradas insuficientes para a sobrevivência física e cultural dos grupos indígenas” no período de um ano (TAVARES, 2012, p. 119).

No governo de Cardoso o Decreto nº22 foi revogado e em seu lugar o Decreto nº1.775, de 08/01/1996, passou a dispor sobre os procedimentos de demarcação de terra indígena e vigora até o presente. Esta legislação incumbiu um antropólogo pela realização de um estudo de identificação da terra, manteve a participação do grupo indígena interessado em todas as fases do processo e encarregou o poder Executivo Federal de homologar as terras indígenas mediante decreto, entre outras atribuições (BRASIL, 1996).

A partir de 2005 a questão indígena ganha destaque na CNA, em ocasião de um seminário organizado pelas federações do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, no qual foram destacados a ocorrência de conflitos entre indígenas e produtores rurais e ainda o provável desalojamento de pequenos produtores rurais diante destes conflitos. A entidade alegou também que esta questão não estava limitada aos estados do Sul, em que havia diversos pedidos de demarcação de terras indígenas. Do encontro surgiu, no âmbito da CNA, a Comissão Nacional de Assuntos Indígenas e Quilombola, responsável por reunir informações e traçar diretrizes sobre o tema (TAVARES, 2012, p. 120).

Tavares argumenta que os fatores que contribuíram para que a questão indígena entrasse na agenda da CNA foram: a maior visibilidade alcançada pelo movimento indigenista no País; o estabelecimento de políticas públicas e marcos normativos favoráveis aos povos indígenas; e as demarcações de terras indígenas, que tornam as terras inalienáveis e sem possibilidade de serem exploradas pela agropecuária (TAVARES, 2012, p. 120).

Entre as táticas de combate da CNA diante da questão indígena, Tavares destaca a via judicial, parlamentar e o assessoramento de produtores rurais ameaçados de desapropriação para a criação de terras indígenas. Já os alvos da CNA nem sempre são os próprios índios, que chegam a ser tratados como incapazes pela entidade, mas os antropólogos responsáveis pelas elaborações de laudos necessários para a demarcação de terras indígenas, as organizações não governamentais (ONGs) de apoio à luta pelos direitos indígenas e o órgão do governo responsável pela questão indígena, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Em ocasião da CPI da FUNAI, instaurada em 1999 para investigar supostos indícios de arbitrariedade nos processos de demarcação de terras indígenas, a CNA utilizou das conclusões da CPI para descredibilizar a legitimidade da FUNAI. A entidade enfatizou a neutralidade do Estado Democrático para acusar o órgão de sofrer “forte influência de organizações não governamentais na formulação dos laudos antropológicos que, em franca discordância com as definições legais pertinentes, aumentam os limites das áreas indígenas a seu bel-prazer” (TAVARES, 2012, p. 122).

A CNA acusou a FUNAI de agir nos processos de demarcação de terra de maneira tendenciosa, política, sem amparo legal, de não garantir o direito ao contraditório e a ampla defesa e também contestou a validade legal dos laudos antropológicos, alegando que não respeitavam os princípios da administração pública devido à terceirização da realização do laudo antropológico e ao cumprimento da Lei nº 9.784 de 29/01/1999, que normatiza os procedimentos básicos do processo administrativo no âmbito da administração pública (TAVARES, 2012, p. 122).

Sobre os antropólogos, ONGs e entidades da Igreja Católica que atuam junto aos povos indígenas, o discurso corrente da CNA é de que estes são responsáveis por inventar uma identidade indígena e atuar mediante interesses estrangeiros ocultos a fim de prejudicar a produção agropecuária nacional, o que, segundo Tavares, deslegitima a luta

indígena ao negar que os índios ocupem o papel de protagonista nas suas reivindicações (TAVARES, 2012, p. 122).

Entre os problemas do Decreto 1.775/1996, a CNA destaca que esta legislação: concede a responsabilidade ao antropólogo para analisar os limites das terras indígenas sem “estabelecer os critérios de avaliação” e o procedimento padrão; possibilita que, em muitos casos, as demarcações sejam fundamentadas “em estudos subjetivos ou com vícios”; ameaça o “direito ao contraditório e à ampla defesa a uma simples manifestação, que será submetida à apreciação da própria FUNAI, que também é parte interessada” e “julga seus próprios atos”; acarreta a falta de isonomia, pois concede um prazo de noventa dias para que os proprietários rurais apresentem uma contestação dos laudos da FUNAI, que dispõe de “vários anos para pesquisa, levantamento e coleta de dados”; e argumenta que o Decreto é irregular, pois “deveria ter sido regulamentado previamente por uma lei específica” e sua promulgação invadiu a atribuição do legislativo (TAVARES, 2012, p. 122-3).

Em relação ao Decreto 1.775/1996 a CNA reivindicou, em 2007, sua revogação ou, em caso de sua impossibilidade, a “inserção no texto de norma permitindo que os produtores rurais passíveis de serem atingidos de algum modo pelos procedimentos de identificação, demarcação ou ampliação de terras indígenas, participem de todas as fases do processo”, a “criação de legislação determinando que a gleba particular invadida não pode ser objeto de procedimentos para fins de ampliação ou demarcação de terra indígena, conforme previsão no ordenamento agrário vigente” e uma emenda constitucional que garanta “aos possuidores de boa-fé a justa indenização em face da perda do imóvel, em função da demarcação ou ampliação da terra indígena” (TAVARES, 2012, p. 123).

A CNA argumenta a necessidade de “estabelecer uma lei que defina critérios objetivos para a identificação e demarcação de terras indígenas” e sugere a criação de reservas indígenas, que não estejam vinculadas ao conceito de “ocupação tradicional” e assegurem indenização pregressa à expropriação para os casos de imóveis em áreas indígenas (TAVARES, 2012, p. 124).

Em uma reportagem na sua revista no ano de 2009, a CNA diz pressionar o Parlamento para alterar os procedimentos de demarcação de terra indígena e apresenta algumas propostas neste sentido que tramitam no Congresso: a PEC 38/1999, “que atribui competência privativa ao Senado Federal para aprovar o processo de demarcação de terras indígenas”; a PEC 03/2004, “que permite a indenização de terras de

domínio particular, devidamente tituladas pelo Poder Público”; e o Projeto de Lei 4791/2009, “que estabelece que a demarcação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas pelos índios seja submetida à aprovação do Congresso Nacional” (TAVARES, 2012, p.124).

Em 2005, diante da homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol em Roraima pelo então presidente Lula, com 109,6 milhões de hectares contínuos, e com a remoção de grandes proprietários de terra do território indígena, dezessete ações questionaram o processo demarcatório e a remoção dos produtores rurais no Supremo Tribunal Federal (STF), que em 2008 confirmou a legalidade da demarcação de terra indígena (TAVARES, 2012, p.125).

Neste episódio, a CNA destacou a importância de aceitar a decisão do STF, mas também criticou a demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol, alegando a “possibilidade de conflito entre as próprias etnias indígenas e a ameaça de desestabilização da estrutura fundiária consolidada e da economia do Estado” e ainda ressaltou “o fato da área estar em faixa de fronteira considerada fundamental para o desenvolvimento nacional” (TAVARES, 2012, p. 125)

Em 2008 a CNA e o governo de Roraima realizaram o “I Seminário Nacional de Produtores Rurais e Desenvolvimento Sustentável em Áreas Fronteiriças” no qual elaboraram a “Carta de Roraima”, em que apresentam algumas posições em relação à demarcação de terras indígenas na Amazônia: a possível ameaça da demarcação de terras indígenas em faixa de fronteira para a segurança nacional e a soberania da Amazônia, devido à suposta ausência do Estado que provoca um vazio de poder e propicia a “expansão do narcotráfico, do contrabando e do descaminho e a ação de ONGs cujos interesses são desconhecidos do próprio Governo Brasileiro”; a questão da baixa densidade demográfica na Amazônia, que em junto do vazio de poder, facilita a ação de “grupos paramilitares e de narcotraficantes que facilmente ultrapassam as fronteiras nacionais”; e ainda apresentaram uma definição de desenvolvimento sustentável, entendido como um “equilíbrio entre a produção econômica, a geração de empregos, a expansão social e a preservação do meio ambiente” (TAVARES, 2012, p. 125).

Tavares argumenta que nesta carta, a CNA “ênfatiza a demarcação daquele território indígena como ameaça à segurança nacional, relacionando a demarcação à tomada do território por grupos criminosos, inseridos no mesmo plano discursivo que as ONGs” (TAVARES, 2012, p. 125).

A partir de 2007 a CNA adotou a tática de disputa jurídica pela interpretação de leis para combater a questão indígena. A entidade alegou que os procedimentos de demarcação de terra indígena estabelecidos pelo Decreto 1.775/1996 são inconstitucionais, pois desconsidera os direitos alheios, principalmente o “direito de propriedade, gerando um ambiente de insegurança jurídica” ao permitir a “identificação e ampliação das terras indígenas, além daquelas tradicionalmente ocupadas” (TAVARES, 2012, p. 122-4).

Ainda em ocasião do julgamento das ações contestatórias, pelo STF, da demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol e das desapropriações de proprietários de terras da área, a CNA aproveitou o voto do Ministro Ayres Britto no julgamento da Petição 3.388-4/RR, que utilizou a Súmula 650, para ingressar com a Proposta de Súmula Vinculante nº49, em 2010. Segundo a Súmula, 650, o conceito de “terras tradicionalmente ocupada pelos índios” fica sujeito ao marco temporal da data da promulgação da Constituição de 1988, 05/10/1988, e não inclui terras ocupadas pelos índios em um passado remoto. A proposta da CNA pedia “estender a aplicabilidade da Súmula 650 para consolidar uma jurisprudência no sentido de impossibilitar a demarcação de territórios que não estivessem ocupados pelos indígenas no momento da promulgação da Constituição Brasileira de 1988”, pedido rejeitado pelo STF em 2010 (TAVARES, 2012, p. 126-7).

A CNA também passou a divulgar a partir de 2009, em sua revista, orientações quanto aos procedimentos jurídicos cabíveis aos produtores rurais que se sentirem prejudicados nos processos de demarcação de terra indígena. A contestação deveria “apresentar o direito de propriedade como um direito fundamental” e buscar demonstrar “ilegalidade no processo administrativo de demarcação”, o que poderia ser feito através de mandato de segurança, em casos em que há “provas pré-constituídas, ou seja, os fatos devem ser passíveis de comprovação diante de mera juntada de documentação em anexo à petição inicial”, ou por meio de ação ordinária, “nos casos em que se faz necessária essa dilação probatória para esclarecimento da situação de fato ou na hipótese de transcorrido o prazo para impetração do mandato de segurança”, ou ainda por ação cautelar, o que a entidade destacava ser a “providência mais adequada” em situações de “dificuldade de reversão após o reconhecimento do imóvel como terra tradicionalmente ocupada por índios” (TAVARES, 2012, p.132).

Já o movimento quilombola surgiu a partir do movimento negro, que, por sua vez, retoma ao período escravagista, em que a população escravizada fugia para zonas despovoadas e formavam comunidades

chamadas de “aquilombamentos”. No período pós-abolição os aquilombamentos sofreram com a concentração de poder de grandes proprietários rurais, através da grilagem de seus territórios, da expansão da fronteira agrícola e com as ondas de colonização agrícola (RIBEIRO, 2015, p. 41-4).

O primeiro movimento negro organizado em bases institucionais surgiu na Bahia, em 1931, a Frente Negra Brasileira, e tinha sua atuação voltada para a defesa de direitos para a população negra, como saúde, educação e trabalho. Na década de 1970, com o processo de independência dos países africanos, o movimento negro mudou seu foco, passou da luta pela garantia de direitos para a afirmação da identidade negra. Deste processo surgiu em São Paulo, em 1978, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, mais tarde denominado Movimento Negro Unificado (MNU) (RIBEIRO, 2015, p.47-8).

A população negra rural, os remanescentes de quilombos, possuíam uma demanda específica no interior do movimento negro, a garantia de seus territórios. O fortalecimento desta demanda ajudou o movimento quilombola ganhar maior adesão e se auto-organizar, formando, em 1996 na Bahia, a Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais (CONAQ) (RIBEIRO, 2015, p.40).

O fortalecimento do movimento negro repercutiu na ANC, com a eleição de parlamentares identificados com as reivindicações do MNU, como a regularização das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos, reconhecidas como propriedade definitiva, aprovado no Artigo 68 da Constituição Federal. O Artigo 68 também transformou o termo “quilombo” em algo positivo, no sentido de garantia de direitos para a população negra, termo que na legislação colonial significava uma figura criminal (RIBEIRO, 2015, p. 48-9).

Em 1995 o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso baixou a “primeira regra infraconstitucional” sobre a questão da demarcação e titulação das terras destinadas aos remanescentes de quilombos, a Portaria nº307. Mais tarde, em 1999, Cardoso expediu a Medida Provisória nº 1.911-11, que transferiu ao Ministério da Cultura a incumbência de executar o Artigo 68 (TAVARES, 2012, p. 120)

Apenas em 2001 foram regulamentados os procedimentos necessários para a titulação de terras quilombolas, com o Decreto nº3.912, que permaneceu responsabilidade do Ministério da Cultura e da Fundação Cultural Palmares. O Decreto nº3.912 “restringiu o reconhecimento da propriedade apenas sobre terras ocupadas por quilombolas desde 1888 até 05 de outubro de 1988”, mas foi anulado

pelo Decreto nº4887, assinado pelo então presidente Lula em 20/11/2003, que regulamentou os procedimentos de titulação de terras quilombolas previsto pelo Artigo 68 da CF e ainda o Decreto nº4883, assinado na mesma data pelo presidente Lula, que “transferiu do Ministério da Cultura para o Ministério de Desenvolvimento Agrário a competência para delimitar e demarcar as terras de remanescentes de comunidades quilombolas (TAVARES, 2012, p. 120).

A partir da publicação do Decreto nº 4.887/2003, a questão quilombola entrou no leque de conflitos da CNA, novamente devido à disputas fundiárias. A entidade afirmou a inconstitucionalidade do Decreto nº4.887/2003, alegando que “a regulamentação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não poderia ser feita por Decreto, mas somente através de Lei” (TAVARES, 2012, p. 129).

A CNA também criticou outros pontos do Decreto 4.887/03, como a competência da demarcação de terras quilombolas incumbida ao Presidente de República através de decreto. A entidade defendeu o retorno das determinações da Lei 9.649/98, que encarregava o Ministério da Cultura da demarcação de territórios quilombolas. Neste ponto a CNA destacou que o Decreto cria uma nova forma de desapropriação, que atinge o direito de propriedade e aumenta a insegurança jurídica no campo (TAVARES, 2012, p. 129-30).

Outro ponto foi a ponderação de que o Decreto 4.887/03 fere o “princípio da igualdade e da isonomia”, pois exclui os donos de terra cujas propriedades estão ameaçadas de desapropriação. A CNA reivindica a “participação da comunidade como um todo em todas as fases do processo de identificação e demarcação de terras ocupadas por remanescentes de quilombos, especialmente antes de qualquer estudo” e defende que os laudos para identificação das terras quilombolas sejam realizados “por comissão ou grupo de trabalho formado por equipe multidisciplinar” (TAVARES, 2012, p. 129).

A CNA questiona ainda o critério de comprovação de pertencimento de uma pessoa a uma comunidade quilombola estabelecido pelo Decreto 4.887/03, caracterizado pela definição da própria comunidade quilombola. A entidade reivindica o retorno do Decreto nº3.912/01, que estabelece como critério de comprovação de pertencimento apenas a ocupação das terras onde habita por seus familiares desde 1888 até 1988 (TAVARES, 2012, p. 130).

Em 2007 a CNA publica um diagnóstico em que apresenta as “Perspectivas e desafios para o agronegócio em 2008”. Segundo a entidade, algumas políticas governamentais têm representado uma ameaça à produção agropecuária brasileira e alega que “a limitação do

uso de áreas para fins ambientais, indígenas e comunidades quilombolas prejudica a expansão produtiva do Brasil”. Além disso, estas políticas também estariam “relativizando o direito de propriedade”, sem contribuir na mitigação dos conflitos por terra no País e, caso prossigam, podem levar à “associação direta entre problemas fundiários e o propalado risco Brasil pelos agentes econômicos” (TAVARES, 2012, p. 130-1).

4.5 A CNA E A QUESTÃO TRABALHISTA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: A LEGISLAÇÃO DO TRABALHADOR RURAL E O TRABALHO ESCRAVO

No período da Assembleia Nacional Constituinte, a CNA não teve participação relevante no processo de definição da legislação trabalhista devido à crise de representação que a entidade vivia naquela ocasião e suas ações se concentraram nas articulações do empresariado rural para influenciar a legislação que trata da reforma agrária. O mais próximo que a CNA chegou das disputas em torno da legislação trabalhista na Constituinte foi sua participação na União Brasileira de Empresários (UB), na qual o presidente da Confederação Nacional do Comércio exercia a função de coordenador (TAVARES, 2012, p. 180-3).

O empresariado reunido na UB apresentava consenso nas questões constituintes relativas à ordem social e à ordem econômica, que regulavam as relações trabalhistas como contrato, direito de greve, jornada de trabalho, defesa da livre iniciativa e da desestatização da economia. Já no tema da ordem institucional havia divergência entre os diversos grupos de empresários reunidos na UB, em questões como o tipo de regime, o mandato presidencial e a unicidade sindical (TAVARES, 2012, p. 180-1).

Em relação à legislação trabalhista rural, a Constituição Federal de 1988 determinou a “equiparação dos trabalhadores rurais aos urbanos em relação aos direitos trabalhistas”, exceto em relação à prescrição do direito de ação trabalhista, que para os trabalhadores rurais era de dois anos e para os trabalhadores urbanos de um ano (TAVARES, 2012, p. 178).

Esta diferença foi igualada pela Emenda Constitucional nº 28, de autoria do senador Osmar Dias (PSDB – PR), aprovada em 25/05/2000. A EC 28 estava inserida no contexto das reformas trabalhistas da década de 1990, que pretendia flexibilizar a legislação trabalhista. O empresariado rural pleiteou mudanças que “enfraqueciam a organização

dos trabalhadores e reduziam proteções legais às relações de emprego” (TAVARES, 2012, p.186).

Já as propostas do governo de aumentar o ônus sobre o empresariado rural com a implementação da “mesma regra do recolhimento da contribuição previdenciária urbana, calculada sobre a folha de salários”, foi rechaçada pela CNA, que alegava a “equivalência contributiva entre as duas formas de cálculo”. A entidade argumentava que o problema não era a “renúncia fiscal na contribuição previdenciária rural”, mas a “ausência de contrapartida de financiamento/custeio dos segurados especiais e à informalidade das relações de trabalho” (TAVARES, 2012, p. 186).

Como meio de contornar o déficit da previdência social, a CNA propôs a “formalização da mão de obra no setor rural” através do abatimento da contribuição do empregador de “parte da contribuição descontada do segurado empregado”, o que estimularia a formalização do trabalho rural e não concentraria o ônus da previdência sobre o empregador rural (TAVARES, 2012, p. 186).

Outro argumento utilizado pela CNA para reivindicar a “simplificação da legislação trabalhista” era de que a “rigidez” desta legislação poderia levar ao aumento do desemprego no campo “com a mecanização da colheita de cana-de-açúcar”. Tavares destaca que esta justificativa “se dirige a um setor específico do complexo agroindustrial que utiliza largamente o trabalho assalariado sazonal” (TAVARES, 2012, p. 187).

A reivindicação da CNA de flexibilização da legislação trabalhista foi, em partes, atendida pela Medida Provisória nº410 (MP 410), publicada em 28/12/2007, que estabeleceu a possibilidade de contratação de trabalhador rural em pequenos prazos por parte de um produtor rural pessoa física, o que não deveria exceder o período de “dois meses dentro de um ano, para o exercício de atividades de natureza temporária” e dispensou o registro deste “tipo de contrato na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou em Livro ou Ficha de Registro de Empregados”, exigindo apenas “a existência de contrato escrito com o fim específico de comprovação para a fiscalização trabalhista da situação do trabalhador” (TAVARES, 2012, p. 187-8).

A MP 410 foi considerada positiva pela CNA, pois “contribuiu para reduzir a informalidade no campo, uma vez que possibilita a prestação de serviços sem burocracia, garantindo os direitos trabalhistas e previdenciários” (TAVARES, 2012, p. 188).

Tavares (2012: 189) destaca ainda que a MP 410 atendeu a reivindicações tanto da CNA quanto da CONTAG devido à

possibilidade de representação dos pequenos proprietários rurais pelas duas entidades.

Em 14/02/2008, o Presidente Lula solicitou a ratificação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho junto ao Congresso Nacional, medida que visava proibir a demissão sem justificativa e restringir “a ampla flexibilidade para a rescisão contratual presente no Direito brasileiro”, embora não significasse “a adoção do sistema de estabilidade no emprego” (TAVARES, 2012, p. 189-90)

A CNA criticou a medida alegando tratar-se de uma “ingerência na demanda interna das empresas” que prejudica a “competitividade” e “faz ressurgir o velho instituto da estabilidade”, o que a entidade caracterizou como inconstitucional. Outros efeitos da Convenção 158 destacados pela CNA foram: “a criação de uma rotina burocrática complexa”; “o aumento dos custos da demissão”; a “indução da informalidade no mercado de trabalho”; e a “redução dos novos postos de trabalho” (TAVARES, 2012, p. 191).

Nos primeiros anos da década de 2000, a CNA divulgou uma série de reportagens em sua revista nas quais construía uma argumentação em que o empresariado rural seria responsável pelo aumento da formalidade nas relações de trabalho no campo devido ao recorde na produção de grãos do início dos anos 2000, o que era feito com dados oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego. Já com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), feita pelo IBGE, a entidade relacionou o significativo número de moradores da zona rural que declararam “não ter qualquer rendimento” ou de produzirem “para o próprio consumo” com a ineficiência das políticas públicas de instalação de assentamentos rurais e alertou para “a necessidade de [...] serem desenvolvidas e implementadas políticas públicas voltadas para o grande contingente de pessoas que moram no campo em condição de miserabilidade”, o que a CNA considerava não ter vinculação com o “uso de mão de obra em condições análogas a escravo” (TAVARES, 2012, p. 192).

Tavares (2012: 192) destaca que a CNA buscou, com isso, criar uma oposição entre “a política de superação de miséria no campo à política de assentamentos rurais, como se fossem excludentes e uma tivesse primazia sobre a outra”.

A CNA também procurou relacionar o “uso de mão de obra infantil no campo no trabalho exercido com a própria família, na chamada agricultura familiar, e não na agricultura comercial”, ao exibir os dados da PNAD de 2001 sobre a diminuição das taxas de trabalho infantil no período entre 1992 e 2001, em que atribuiu a grande

incidência de trabalho infantil no Sul à agricultura familiar e no Nordeste à pobreza, “que obriga as crianças a trabalhar para ajudar na sobrevivência da família” (TAVARES, 2012, p. 193).

O ponto relacionado à questão trabalhista que mais perturbou a CNA foi quanto ao trabalho escravo. A legislação trabalhista no Brasil começou a incorporar normas de combate ao trabalho análogo à escravidão ou trabalho forçado em 1992, durante o governo Collor:

Em um contexto em que ganharam projeção as denúncias sobre a existência de trabalho escravo realizadas especialmente pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) em fóruns da sociedade civil e em instâncias internacionais, como na Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização dos Estados Americanos (OEA) (TAVARES, 2012, p. 195).

A primeira política contra o trabalho forçado surgiu com o Decreto não numerado de 03/09/1992 pelo Presidente Collor, que tinha como objetivo “a erradicação em território nacional de qualquer tipo de trabalho que pudesse ser considerado trabalho forçado”, definido como o serviço “em que o trabalhador seja constrangido a realizá-lo mediante violência ou grave ameaça, ou em que seja reduzido à condição análoga à de escravo” e ainda a situação de “aliciamento do trabalhador, com o fim de levá-lo de uma para outra localidade do território nacional”. Este Decreto também criou o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores (PERFOR) (TAVARES, 2012, p.195).

O Decreto de combate ao trabalho forçado de Collor foi anulado com a publicação do Decreto 1.538, em 27/06/1995 pelo Presidente Cardoso, que também criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), com o objetivo de “coordenar e implementar as providências necessárias à repressão ao trabalho forçado” e conduzir o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), criado pela Portaria nº 550 em 14/06/1995 (TAVARES, 2012, p. 195).

Ainda no governo de Cardoso, foi criada uma Comissão Especial, por meio da Resolução nº 5 em 28/01/2002, vinculada ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, por sua vez subordinado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, constituída de diversos setores da sociedade civil, como CPT, CONTAG e CNA (TAVARES, 2012, p. 196).

Já no governo Lula a Comissão elaborou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo que tinha os seguintes propósitos: “incluir os crimes de sujeição de alguém à condição análoga à de escravo e de aliciamento na Lei do Crimes Hediondos”; alterar o Artigo 243 da Constituição Federal de 1988 com a aprovação das PECs 438/2001 e 232/1995, com a finalidade de permitir a “expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo”; ratificar o Projeto de Lei nº 2022/1996 que proíbe a celebração “de contratos com órgãos e entidades da administração pública e à participação em licitações por eles promovidas” com “empresas que, direta ou indiretamente utilizem trabalho escravo na produção de bens e serviços”; e impedir proprietários rurais de obterem e renovarem contrato de “crédito rural e incentivos fiscais [...] quando comprovada a existência de trabalho escravo ou degradante” (TAVARES, 2012, p. 196).

Em 2003, o Presidente Lula assinou o Decreto sem numeração de 31/07/2003 que revogou o Decreto 1.538 e criou a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), subordinado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e com objetivo de, entre outras coisas, acompanhar o “cumprimento das ações constantes no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo”. Também no governo Lula o termo “trabalho forçado” foi substituído nos documentos oficiais pelo termo “trabalho escravo” (TAVARES, 2012, p. 195-6).

Ainda em 2003 houve a modificação da lei que define o conceito de trabalho escravo e a punição por sua utilização, com a Lei nº 10.803 de 11/12/2003, que alterou o artigo 149 do Código Penal. Na definição anterior, trabalho escravo e a sanção para seu cumprimento eram definidos enquanto “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: pena – reclusão, de dois a oito anos”, a Lei nº 10.803 introduziu a seguinte definição: “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência” (TAVARES, 2012, p. 202).

Estas propostas de sanções às empresas com incidência de trabalho escravo eram demandas reivindicadas desde o começo da década de 1990 por setores progressistas da Igreja Católica, com a CPT. Além das sugestões mencionadas, havia a proposição de criar um “Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em

condições análogas à de escravo”, o que foi alcançado com a Portaria nº540 do Ministério do Trabalho, em 15/10/2004. O cadastro tinha como finalidade “impedir aos autuados o acesso ao financiamento e crédito por bancos oficiais públicos” e ficou conhecido como “lista suja” (TAVARES, 2012, p. 197).

A CNA sempre apresentou uma postura contrária às fiscalizações dos auditores do trabalho e a punição dos produtores rurais autuados com trabalho escravo, mas sua primeira ação nesse sentido visou a substituição da fiscalização penalizadora pela preventiva, que pretendesse orientar os produtores rurais quanto aos seus direitos e deveres de modo que eles pudessem “adequar-se às normas vigentes”. Assim, em 2001 a entidade tentou estender para todo o País um acordo estabelecido entre a Federação da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro (FAERJ) e a Delegacia Regional do Trabalho (DRT) que visava informar os produtores rurais acerca da legislação trabalhista antes de realizar qualquer autuação, denominado “mesa de entendimento” (TAVARES, 2012, p. 198).

Tavares destaca que esta estratégia de “substituição da fiscalização por medidas informativas e prazos para a adequação dos empregadores [...] não ocorreu apenas em relação ao âmbito trabalhista”, mas também nas questões ambientais, sobretudo em relação “à fiscalização sobre a averbação da reserva legal e aplicação de multas administrativas ambientais aos produtores rurais” (TAVARES, 2012, p. 198).

Com o fracasso das mesas de entendimento, a CNA adotou uma postura mais combativa em relação às autuações por trabalho escravo, alegando, em uma série de reportagens em sua revista de 2002 a 2004, que o “trabalho escravo e degradante” era uma situação inventada pela mídia e buscando deslegitimar as fiscalizações do Ministério do Trabalho, argumentando haver uma “banalização da tipificação penal relativa à prática de trabalho forçado e degradante, que trata com represálias extremas conflitos normais das relações de trabalho” (TAVARES, 2012, p. 199).

A CNA afirmava que as leis destinadas a regular o trabalho rural eram apenas a Lei nº 5.889/1973, que definia as relações de trabalho rural, o Decreto nº73.626/1974, que regulamentava a Lei anterior, e a Portaria nº3.607/1988, que abordava questões “relativas à segurança e higiene do trabalhador rural”. Segundo a entidade, a autuação através de outras normas extrapolaria os “limites legais”, pois eram “inerentes apenas ao setor urbano” (TAVARES, 2012, p. 199).

A entidade iniciou uma disputa pela interpretação da legislação, em que alegava que os fiscais do trabalho estariam impondo equivocadamente normas destinadas para zonas urbanas no campo e afirmava que “grande parte dos autos de infração e multas administrativas aplicados pelos auditores fiscais do Ministério do Trabalho em empregadores rurais, teriam se baseado em interpretação literal e seca do instituto da analogia previsto no artigo 8º da CLT” e também utilizado do argumento de que os fiscais desconsideram “outros princípios fundamentais [...] como usos e costumes locais, equidade e razoabilidade na aplicação da norma” (TAVARES, 2012, p. 199-200).

Diante da alteração no artigo 149 do Código Penal, que ampliou a definição de trabalho escravo e o rigor das sanções para empregadores que utilizam o trabalho escravo através da Lei nº10.803/2003, a CNA negou a “existência de trabalho escravo no Brasil” e alegou, em 2008, que tal mudança permite o enquadramento do produtor rural a partir da subjetividade do fiscal, o que gera um quadro de insegurança jurídica ao produtor rural (TAVARES, 2012, p. 202).

Segundo a CNA, a Lei nº10.803/2003 permitiria aos auditores fiscais o julgamento prévio de cada caso, sem que “haja uma condenação de um Tribunal competente” e isto possibilitava uma interpretação ideológica da legislação para “criminalizar setores da economia brasileira” (TAVARES, 2012, p. 202-3).

Em 2009, a CNA passou novamente a promover programas de orientação aos seus filiados, através do SENAR, em que buscavam o “cumprimento da legislação trabalhista” e envolviam ainda questões relativas a “assuntos fundiários, ambientais, tributários e previdenciários do cotidiano da gestão rural”. A entidade atribuía a importância do “domínio da informação pelos produtores rurais” para a “manutenção da propriedade legal, combate à informalidade e redução das autuações nas fiscalizações” (TAVARES, 2012, p. 204).

Em relação ao “Cadastro de Empregadores autuados pelo uso de mão de obra em condições análogas à de escravo”, a CNA entrou no STF com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3347), em 16/11/2004, em que considera a “lista suja” autoritária e ilegal. A entidade alegou que o cadastro “contrapõe o princípio da presunção de inocência” e que não é de competência do “Ministério do Trabalho legislar sobre a matéria, pois [...] há uma condenação dos proprietários autuados sem que haja o devido processo legal” (TAVARES, 2012, p. 204-5).

No período entre 1990 e 2008, a CNA entrou com outras seis ADIs no STF contra atos ou normais federais ou estaduais relativas à

questão trabalhista: ADI 403, em 20/11/1990, na qual questiona a “obrigatoriedade de transporte dos trabalhadores rurais em ônibus”; ADI 1173, em 13/12/1994, em que questiona a “exigência de depósito para a interposição de recursos na Justiça do Trabalho”; ADIs 2358, de 29/11/2000, 2401, de 01/02/2001, e 3749, de 21/06/2006, nas quais objetiva o “estabelecimento de pisos salariais estaduais”; e ADI 4126, em 26/08/2008, na qual contesta o “registro de Centrais Sindicais pelo Ministério do Trabalho (TAVARES, 2012, p. 205-6).

Tavares ressalta que as diversas ADIs da CNA continham “o interesse em diminuir os custos dos empregadores rurais, tanto em relação aos trabalhadores rurais [...], quanto em relação ao Estado” (TAVARES, 2012, p. 206).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo destas páginas buscou-se reconstituir a história da CNA, tendo em vistas a identificação das principais disputas enfrentadas pela entidade, de suas formas de atuação, do projeto político presente em suas ações e a sistematização da produção acadêmica no campo das Ciências Sociais sobre a CNA.

A partir disso, observou-se a busca da CNA em construir uma identidade política rural, ora como “classe rural”, “produtor rural” ou “agronegócio”, em que são incluídos os pequenos, médios e grandes proprietários rurais e empresários agroindustriais, além de vinculados os interesses de toda a sociedade, como uma boa economia, o desenvolvimento nacional, a geração de empregos e tecnologia e a produção de alimentos.

Outros sentidos articulados à imagem do produtor rural são o de um setor moderno, em termos tecnológicos e de gestão empresarial, e que o agronegócio é um tipo de cumprimento bem sucedido de uma vocação do País.

A CNA se considerava, em diversos momentos de sua história, a legítima representante dos produtores rurais diante do Estado e ressaltava a importância de uma conduta que obedecesse às regras do Estado Democrático de Direito.

O pressuposto presente em todos os discursos da CNA relativos às questões agrária, ambiental, indígena e quilombola é a defesa do direito de propriedade. A entidade sempre buscou relacionar qualquer legislação que restringia a ação dos proprietários rurais nestes temas ou que propunham políticas de desconcentração fundiária à violação do

direito de propriedade e ao descumprimento do Estado Democrático de Direito.

A questão agrária é um tema presente na agenda da CNA desde a década de 1930, quando surgiram as primeiras reivindicações por reforma agrária no País. A Confederação nunca assumiu uma posição diretamente contrária às políticas de reforma agrária, mas sempre buscou disputar o sentido da reforma agrária, reduzindo a importância da redistribuição fundiária nestas políticas e considerando-as como fracassadas por não conseguirem competir com a produtividade alcançada pelo agronegócio.

O argumento da produtividade também foi usado em outros contextos para contestar as demandas por reforma agrária, como em ocasião da definição do latifúndio, em que a CNA buscou caracterizá-lo como propriedade improdutiva em detrimento de sua caracterização baseada na concentração fundiária.

A atuação da entidade em relação à reforma agrária envolveu sua participação em órgãos consultivos e deliberativos sobre o tema e, também, em centros de decisão, ação parlamentar no período de redemocratização em busca da alteração de políticas e da instauração de CPIs para investigar organizações e órgãos públicos responsáveis por apoiar e implementar políticas de reforma agrária.

Os principais inimigos reconhecidos pela CNA na questão da reforma agrária eram os movimentos de trabalhadores rurais, que alegava serem influenciados por comunistas, e, mais tarde, o MST.

Sobre a questão ambiental, a CNA buscou construir a imagem de um produtor rural sobrecarregado e ameaçado pelas obrigações legais de preservação do meio ambiente e buscou incorporar o sentido de sustentabilidade a imagem do produtor rural.

Os oponentes identificados na questão ambiental pela entidade são os “interesses da concorrência internacional”, que atuam financiando ONGs nacionais e internacionais para obstruir o desenvolvimento e a produção da agropecuária brasileira.

As principais disputas em que a CNA esteve envolvida nesta área foram relativas às legislações sobre demarcações de unidades de conservação, as reservas ambientais, a criação de agências que dispõem sobre a utilização e comércio de organismos geneticamente modificados e sua regulamentação, o desmatamento da Floresta Amazônica e modificações do Código Florestal de 1965.

Na questão indígena e quilombola, a CNA estruturou uma Comissão de Assuntos Indígenas e Quilombolas responsável por reunir informações em todo o Brasil sobre o tema e assessorar as entidades

sindicais e seus filiados sobre a questão. Outros meios de enfrentamento destas questões foram a atuação da entidade no Parlamento, incentivando a abertura de CPIs para investigar agências do governo de promoção de políticas indígenas e fazendo lobby entre parlamentares, além de ações judiciais junto ao STF.

Os oponentes identificados pela CNA nas questões indígenas e quilombolas geralmente não foram os próprios índios e remanescentes quilombolas, muitas vezes tratados como incapazes, mas ONGs nacionais e internacionais que apoiavam a luta por direitos indígenas, às quais a Confederação acusava de atuarem favorecendo interesses internacionais para prejudicar a agropecuária brasileira. A FUNAI e os antropólogos responsáveis pela elaboração de laudos técnicos para a demarcação de terras indígenas e quilombolas também eram identificados como inimigos da agropecuária, os quais a CNA denunciava por conduta tendenciosa e por não respeitarem as normas de neutralidade do Estado na elaboração dos laudos. Segundo a entidade, as ONGs, a FUNAI e os antropólogos eram os responsáveis por criar uma identidade indígena que incentivava a proliferação de índios no País.

Quanto à questão trabalhista, a CNA sempre buscou elencar uma especificidade do trabalho rural para contornar medidas que buscassem regulamentar alguns aspectos das relações trabalhistas no campo, primeiro nas décadas de 1940 e 50 em ocasião da reivindicação dos trabalhadores rurais por sua organização autônoma e mais tarde, nas décadas de 1990 e 2000, quanto às regulamentações do trabalho rural e do trabalho análogo à escravidão.

Os inimigos identificados nestas questões eram ONGs, que mais uma vez eram relacionadas aos interesses da concorrência internacional, e a mídia sensacionalista. A atuação da CNA também envolveu lobby parlamentar, ações junto ao STF nas quais disputava a interpretação de lei e promoveu a orientação de seus filiados sobre as normas que regulamentam o trabalho rural.

A atuação política da CNA ao longo do período analisado não apresentou as características de um projeto hegemônico, isto é, de um projeto que seja capaz de orientar intelectual e moralmente os demais setores do empresariado e articular demandas de outros grupos sociais em torno de seu projeto e, com isso, criar uma unidade de interesses econômicos e políticos vinculados ao seu projeto político.

A CNA não foi capaz de propor projetos que vinculem demandas de outros grupos as suas, mas buscou articular as suas demandas aos projetos hegemônicos de outros grupos. A crise do café no início do século XX parece apontar para uma decadência da hegemonia ruralista,

sob liderança do setor cafeeiro. Posteriormente, os setores ruralistas, incluindo a CNA, não articularam um projeto hegemônico, mas uniu suas demandas aos projetos hegemônicos de outros grupos em diversos períodos, como a década de 1960/70, em que a modernização da agricultura defendida e exaltada pela CNA aparenta ser uma tentativa dos setores ruralistas de aliar suas reivindicações ao projeto hegemônico dos setores industriais do empresariado brasileiro. Mais tarde, entre o final da década de 1980/90, as finanças ocuparam o papel hegemônico e novamente CNA buscou incorporá-lo ao seu projeto, o que é expresso com a defesa da reforma agrária de mercado.

O projeto político da CNA é caracterizado, portanto, pelo caráter reativo e conservador de suas proposições e pela ausência do elemento propositivo. O primeiro ponto é indicado pela falta de propostas da entidade, que atua de maneira reativa diante das questões que surgem como conflito ou como tentativas de renovação do ruralismo, aqui a falta de proposição é revelada nas articulações de suas demandas com projetos hegemônicos de outros setores, como os industriais e financeiros. E o segundo ponto é expresso, sobretudo, na defesa intransigente da manutenção da estrutura agrária brasileira, o que está presente nas questões agrária, ambiental, indígena e quilombola, já as disputas com os trabalhadores rurais há a contrariedade da CNA em relação à organização autônoma dos trabalhadores rurais e da extensão das leis trabalhistas para o campo.

Os resultados deste trabalho não esgotam as possibilidades de pesquisa sobre a atuação política da CNA, mas servem como uma primeira aproximação com o tema e ajudam a elucidar alguns elementos para pesquisas posteriores, sobretudo estudos que disponham de fontes de dados mais diversificadas e que possam aprofundar as investigações sobre o assunto.

Os temas que carecem de pesquisas neste campo são os referentes à relação das demais entidades de representação do empresariado rural, como a ABAG, SRB, SNA e FPA, com a CNA, o que pode ser feito através da metodologia de Análise de Redes Sociais, muito utilizada no NESFi, ou um estudo que enfoque a dimensão discursiva na comparação entre as referidas entidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAR, Ronaldo. **Os empresários rurais e a reforma agrária no governo de transição (1985 – 1988)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). 1990. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/278972/1/Baltar_Ronaldo_M.pdf>. Acesso em: 19/01/2018.

BIANCHI, Álvaro. Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo. **REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA**, v. 28, n. 28, p. 117-129, 2007. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/25923>> Acesso em: 19/01/2018.

BRASIL, 1996, **Decreto nº1.775**, de 08/01/1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm> Acesso em: 19/01/2018.

BRUNO, Regina. Um novo campo de conflito agrário. As associações patronais em defesa da propriedade e o movimento de ocupação de terra durante a Nova República. Bruno, R. et al. **Um Brasil Ambivalente. Agronegócio, Ruralismo e Relações de Poder**. Rio de Janeiro/Seropédica, RJ: Mauad X/EDUR-UFRRJ, p. 63-107, 2009.

COLETTI, C. **A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). 2005. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/279815/1/Coletti_Claudinei_D.pdf> Acesso em: 19/01/2018.

DELGADO, G. A modernização conservadora da agricultura brasileira (1965-1985), In: DELGADO, G., **Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

GRAMSCI, Antonio; GRAMSCI, A. Caderno 10 (1932-1935)-A filosofia de Benedetto Croce. In: GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Edição de Carlos Nelson Coutinho com Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 277-430, 2007a.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 11 (1932-1933). Introdução ao Estudo da Filosofia. Cadernos do cárcere. Introdução ao Estudo da Filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. In: GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. _____. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v. 1, p. 81-226, 2007b.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 12 (1932): Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. _____. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v. 2, p. 15-53, 2007c.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 13 (1932-1934): Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. _____. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, p. 11-109, 2007d.

LACERDA, Rosane Freire. **Diferença não é incapacidade: gênese e trajetória histórica da concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito). 2007. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília. Brasília, DF. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3545/1/2007_RosaneFreireLacerda_1.pdf> Acesso em: 19/01/2018.

LEAL, Giuliana. **Guardiões da propriedade – organizações da burguesia agrária e reforma agrária – um estudo sobre a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (1995 – 2001)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). 2002. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP. Disponível em:

<<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281961>> Acesso em: 19/01/2018.

ORTEGA, A. C. **Agronegócios e a representação de interesses no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2005.

RAMOS, Carolina. **Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro: uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964 – 1985)**. Tese (Doutorado em História). 2011. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1349.pdf>> Acesso em: 19/01/2018.

RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Titulação de terras de remanescentes de quilombos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). 2015. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2015/05/IVANA-DE-PINHO-RIBEIRO.pdf>> Acesso em: 19/01/2018.

SEVÁ, Janaina. **Classes Patronais rurais e conflitos sociais. Um estudo sobre as ações das organizações patronais rurais frente à questão ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). 2008. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ.

TAVARES, Ana Carolina. **A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista: disputas sobre o direito a partir da Constituição Brasileira de 1988**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). 2012. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ.

TROIANO, Mariele. **As associações empresariais e o processo constituinte de 1987-88**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2012. Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1008>> Acesso em: 19/01/2018.