









A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária

DOI 10.1590/1678-98732331e015

Monyele Camargo Graciano^I  ,
Joelson Gonçalves de Carvalho^I  ,
Ricardo Serra Borsatto^{II}  , Leandro de Lima Santos^{II}  

^IDepartamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

^{II}Centro de Ciências da Natureza, Universidade Federal de São Carlos, Buri, SP, Brasil.

Palavras-chave: Frente Parlamentar da Agropecuária, processo legislativo, ruralistas, agronegócio, Instituto Pensar Agropecuária.

RESUMO Introdução: As dinâmicas do Poder Legislativo na definição de agendas e políticas públicas voltadas ao setor rural ainda são pouco exploradas na literatura. O artigo avalia os mecanismos utilizados pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), representante das elites agrárias e agroindustriais brasileiras, para impor sua agenda fundiária. A ideia que orientou a pesquisa foi a de que o arcabouço legislativo favorece a atuação de grupos de interesse que fragilizam ou distorcem o preceito constitucional da igualdade, restringindo a paridade de forças políticas entre as diferentes categorias sociais. **Materiais e métodos:** Analisamos documentos sobre a política fundiária produzidos pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e pela FPA no decorrer de uma década (2008-2018). Os documentos foram examinados a partir de três dimensões analíticas: estrutura, proposições e tomada de posição. O objetivo específico foi entender as diferentes estratégias utilizadas pela FPA para influenciar o processo legislativo. **Resultados:** Os resultados da pesquisa evidenciaram como a FPA utiliza os mecanismos institucionais legislativos para impor de forma hegemônica as predileções de ruralistas e grandes corporações, em detrimento dos interesses das classes populares do campo. **Discussão:** A forma pela qual a FPA se apropriou do processo legislativo para fazer valer as preferências de seus membros sobre a agenda fundiária demonstra como se fortalecem as predileções de grupos de interesse representando as demandas das elites sociais em detrimento de grupos que não contam com o mesmo suporte econômico e organização política. As conclusões destacam a existência de um conjunto normativo legislativo omissivo para determinar limites à ação de determinados atores políticos.

Recebido em 15 de Abril de 2023. Aprovado em 2 de Agosto de 2023. Aceito em 15 de Agosto de 2023.

I. Introdução

Apesar das decisões tomadas pelo parlamento brasileiro determinarem diretamente o espaço discricionário que o Poder Executivo terá para avançar com suas agendas, a dinâmica do Poder Legislativo na definição de políticas voltadas ao rural ainda é um tema pouco explorado pelos pesquisadores brasileiros. Nesse sentido, este artigo busca compreender os mecanismos utilizados pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), popularmente conhecida como Bancada do Boi, para que a sua agenda predomine no processo decisório da política fundiária rural no Brasil.

Como argumentou Bruno (2021), a FPA utiliza o processo legislativo para impor barreiras institucionais legais para sustar, vetar, neutralizar demandas e reivindicações prejudiciais aos seus interesses. Em outras palavras, a FPA faz uso do regramento institucional legislativo, estabelecido pela Constituição Federal, para fazer valer o interesse de uma elite rural e das grandes corporações do sistema alimentar.

Essa forma de atuação da FPA chama a atenção, pois, ao menos simbolicamente, a Constituição Federal vigente, conhecida como Constituição Cidadã,

preconiza uma especial atenção aos direitos amplos dos cidadãos. Nessa perspectiva, tem-se no texto constitucional um pressuposto primordial ao respeito da dignidade da pessoa humana: a garantia do tratamento isonômico de todos os indivíduos (Sarlet, 2012). Assim, esta pesquisa pleiteia compreender como a FPA atua no processo legislativo de modo a fazer com que o interesse de uma pequena parcela de ruralistas e grandes corporações prevaleça em detrimento dos interesses das classes populares da sociedade, incluindo os povos originários e tradicionais.

A disputa sobre políticas fundiárias está na gênese da FPA e, ainda hoje, possui centralidade em sua atuação (Bruno, 2021). A origem da FPA remonta aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, que ficaram marcados por disputas entre grupos antagonistas. De um lado, estavam os representantes dos movimentos sociais que lutavam pelo acesso à terra e por reforma agrária e, do outro lado, grupos reacionários contrários a essas mudanças no campo. Essas disputas extrapolaram o Congresso Nacional, resultando na repressão aos sujeitos que questionavam o *status quo* da estrutura fundiária, culminando no período de maior incidência de conflitos e mortes no meio rural brasileiro desde o fim da ditadura (Carvalho, 2012; Carvalho & Bezerra Neto, 2016).

Esse cenário conflituoso foi resultado, em grande parte, das ações violentas praticadas pela União Democrática Ruralista (UDR) na defesa dos interesses atinentes ao direito de propriedade e à produção agrícola. Contudo, apesar de seu modo agressivo de atuação, a UDR obteve apoio quase irrestrito de diversas outras representações da elite rural, como da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB). Essa articulação entre as representações sociais e políticas da elite rural foi ganhando robustez até se consolidar em uma frente parlamentar informalmente constituída em 2002, então chamada Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária (Lima, 2018).

Somente em 2005, o Ato da Mesa nº 69 da Câmara dos Deputados instituiu o registro formal das frentes parlamentares, concebendo-as como associações suprapartidárias constituídas com, pelo menos, um terço dos membros do Poder Legislativo Federal. As frentes parlamentares têm como propósito a defesa e a articulação de demandas específicas de seus grupos, essas associações buscam seu fortalecimento por meio de afinidades regionais, corporativas e de interesses organizados (Coradini, 2008).

A formalização da FPA ocorreu em 2008, constituindo-se como uma frente parlamentar de natureza mista, ou seja, composta por deputados e senadores provenientes de diversos partidos. Assim, institucionaliza-se uma estrutura capaz de fazer com que os anseios de grupos de interesse específicos (no caso, grandes corporações do agronegócio e latifundiários) consigam eficientemente influenciar na agenda rural brasileira. Ressalta-se que a atuação da FPA vai muito além da pauta fundiária, que é o foco desta pesquisa, abrangendo crescentemente pautas mais transversais, como a ambiental, indígena e alimentar (Pompeia, 2022).

De forma a evidenciar os mecanismos utilizados pela FPA para que a sua agenda fundiária seja imposta ao executivo brasileiro, esta pesquisa partiu da ideia de que o arcabouço institucional legislativo brasileiro favorece a atuação de grupos de interesse que debilitam ou distorcem, no interior do processo legislativo, o preceito constitucional de igualdade entre os cidadãos, constringendo uma possível paridade de forças políticas entre as categorias sociais.

A partir das análises ora apresentadas, espera-se evidenciar os processos pelos quais a FPA consegue fomentar condições privilegiadas no seio do aparelho institucional legislativo para fazer avançar a sua agenda fundiária em prejuízo aos demais atores sociais que poderiam ser beneficiados pela política.

II. Fundamentação teórica

II.1 Frentes parlamentares

O modelo de democracia representativa atualmente adotado no Brasil é uma forma de organização política que permite a participação indireta de uma população no processo decisório legislativo. É indispensável ponderar que a representação política se torna uma tarefa cada vez mais complexa, haja vista que os parlamentares detêm objetivos, interesses e valores individualizados que pautam sua conduta diante das decisões políticas. Em muitos casos, após serem eleitos, os políticos passam a atuar a serviço de um grupo específico, agindo por vezes de forma diversa às predileções dos eleitores (Manin et al., 2006).

No interior das instituições políticas democráticas, existe sempre o conflito representado na disputa pela satisfação das predileções de determinado indivíduo, grupo, partido, espectro político ou até mesmo de um dos poderes do Estado sobre o outro. Esta disputa se torna majoritariamente objeto de barganha política e, por vezes, o consenso se estabelece. Por certo, as forças que movimentam as articulações políticas estão munidas de interesses, em outras palavras, o processo decisório é movido por tais interesses, contudo é a natureza de como se dá a advocacia dessas predileções que se mostra preocupante, sobretudo ao se observar a qualidade da representatividade e as relações de poder imbricadas no processo decisório brasileiro.

Uma das principais características do arranjo político brasileiro é o presidencialismo de coalizão. Tal sistema combina “a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial”, tais particularidades permitem que o Poder Executivo se organize através de coalizões (Abranches, 1988, p. 21). Inicialmente, aplicava-se o termo “presidencialismo de coalizão” derivado da percepção de uma realidade complexa e dinâmica da engrenagem da política brasileira, por vezes empregado para caracterizar um cenário político instável em decorrência da necessidade de se formar coalizões com as bases partidárias, mas na prática acreditava-se que a fragilidade dos partidos políticos brasileiros seria o maior obstáculo para a sustentação do chefe do Poder Executivo. No entanto, após anos de sua concepção esse formato de presidencialismo recebeu outras interpretações, mais indulgentes com seu formato e desempenho (Limongi & Figueiredo, 2017).

Na concepção de Limongi & Figueiredo (2017), o modelo de governo brasileiro apresenta um arranjo institucional particular, pois a Carta Magna de 1988 trouxe diversos instrumentos que fomentaram a participação do Poder Executivo no processo decisório, tais como a edição de medidas provisórias com força de lei, os pedidos de urgência e as iniciativas exclusivas. Resta claro que, o poder de agenda do Executivo é significativo e que as decisões produzidas no âmbito do sistema político em sua maioria são oriundas desse poder. Segundo Freitas (2016), a formação das coalizões provoca uma partilha de poder e de responsabilidade no processo decisório e nas políticas públicas concretizadas. Desse modo, as legendas partidárias que integram a coalizão

desempenham um papel fundamental na formulação, decisão e implementação dessas políticas. Dessa feita, a coalizão não deve ser interpretada como uma limitação ao poder do Presidente da República, pois será através dela que o próprio poder Executivo se tornará efetivo, haja vista que a agenda política desse poder dependerá do incremento da coalizão com o Poder Legislativo. Destarte, Freitas (2016, p. 111), assegura que “a agenda do Executivo, não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão.”

Na esfera legislativa federal, tal participação se dá através de representantes eleitos presentes em ambas as casas do Congresso Nacional, bem como a partir de instrumentos que promovem as diversas formas de seleção de indivíduos aptos à representação. Nesse sentido, um componente fundamental para a manutenção dessa lógica política são as legendas partidárias, que estruturam a disputa nas arenas legislativas e, em alguma medida, orientam os cidadãos sobre a vida pública (Alcantara Saez & Freidenberg, 2002).

Após a formatação constitucional, o aperfeiçoamento da democracia e o aumento das demandas da sociedade, tornou-se necessário articular as regras do jogo visando contemplar um arranjo político mais coeso, para tanto foram estabelecidos instrumentos que promovessem a competição política, incorporando a ela perspectivas diversas de participação e de representação que favorecem a seleção de indivíduos aptos para sua condução.

Ainda nos primórdios do processo de redemocratização, emerge um bloco suprapartidário, atualmente conhecido como Centrão, que contava com maioria de parlamentares do PMDB, com o intuito de neutralizar as aspirações populares por mudanças. Do ponto de vista da elite no poder, tornou-se central a necessidade de controlar, ao menos, o ritmo e a amplitude das mudanças. A estratégia das elites políticas de estabelecer um bloco suprapartidário oferecia uma blindagem do sistema político contra as demandas populares por transformações mais radicais que mitigassem desigualdades (Nobre, 2013).

Para Nobre (2013), deriva desse movimento próprio do presidencialismo de coalizão, a forma de atuação legislativa que obriga o Poder Executivo a negociar suas predileções no “atacado” com o bloco suprapartidário. Todavia, nesse ambiente existem competições entre partidos e no interior dos partidos, mas sobretudo, no interior do próprio bloco suprapartidário. Assim, diferentes constelações de grupos do bloco suprapartidário se aliam ou não conforme seus interesses, evidenciando que, dentro do bloco suprapartidário, os partidos são configurações precárias e instáveis. Nesse sentido, abrem-se as portas para a formação de bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional, como a bancada ruralista.

Os partidos políticos são considerados os principais mecanismos de agremiação representativa no Congresso Nacional, no entanto, a compreensão de toda engrenagem do sistema político e legislativo passa pela análise de comportamento de atores relativamente novos na arena decisória, as frentes parlamentares. As frentes parlamentares, também denominadas bancadas suprapartidárias, durante muito tempo foram consideradas agrupamentos informais e só saíram dessa condição em 2005, a partir do Ato nº 69 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que instituiu a regulamentação de sua constituição e funcionamento. Dentre os requisitos necessários para o registro de uma frente parlamentar está a adesão de pelo menos um terço dos parlamentares do Poder Legislativo federal (Câmara dos Deputados, 2005). O papel das frentes parlamentares e bancadas temáticas é pouco explorado pela literatura nacional sobre o presidencialismo de coalizão, que dá ênfase aos partidos políticos como organizadores das bases parlamentares. A carência de estudos

sobre este tema pode ser justificada pela novidade da regulamentação das frentes parlamentares (Cascione & Araújo, 2019).

Conforme apontam Cascione & Araújo (2019), as frentes parlamentares temáticas não são um fenômeno exclusivamente brasileiro e na língua inglesa são conhecidas como *legislative caucus*, *legislative member organizations* ou *congressional member organizations*. Na literatura internacional encontram-se diversos estudos sobre essa forma de atuação política legislativa, presentes em discussões sobre grupos de interesse, *lobbying* e processo legislativo. Baseado em pesquisas internacionais, os autores revelam que a atividade de frentes parlamentares é comum em sistemas democráticos, em muitos desses casos, como no brasileiro.

As frentes parlamentares podem ser entendidas como grupos que atuam internamente no Poder Legislativo, sendo formadas pelos próprios parlamentares por meio de coalizões, partidos políticos ou através da associação movida por uma questão comum. O objetivo da frente está na defesa de interesses específicos da agremiação, valendo-se da estrutura e vias institucionais, através da manutenção do monopólio da palavra ou das deliberações, o que aumenta as chances de sucesso em suas demandas. Tais grupos visam criar articulações entre os deputados, senadores e representantes do Executivo movidos pelos interesses em comum e manifestados na temática posta em pauta, estabelecendo relacionamento com qualquer outro grupo mobilizado que atue na representação de um interesse que patrocine suas preferências. Geralmente, suas predileções se aderem às outras afinidades regionais, setoriais, profissionais ou trajetórias sociais e políticas. Algumas iniciativas dessas agremiações estão intimamente conectadas à defesa de interesses de natureza corporativa, por exemplo, educação, indústria, mineração, entre outras (Cordini, 2008).

A elite rural brasileira se apropriou dessa nova forma de organização - as frentes parlamentares - para estabelecer sua representação de forma mais efetiva no legislativo federal. Inicialmente, os ruralistas concebem um grupo informal chamado de Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária em 2002, que se institucionalizou somente em 2008, dando origem à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), popularmente conhecida como “Bancada Ruralista” ou “Bancada do Boi”. A FPA pode ser considerada uma instituição, que, ao mesmo tempo, é herdeira dos valores reacionários da UDR, mas que amplia a sua agenda na direção da defesa dos interesses patronais das grandes corporações ligadas ao agronegócio (Bruno, 2017; Bruno, 2021; Pompeia, 2022).

A título de exemplo, na defesa desses interesses patronais a bancada ruralista tem concentrado suas ações em proposições que instruem a mudança da legislação trabalhista, fundiária, tributária, indigenista e quilombola, da mesma forma como se empenhou para a aprovar o novo texto do Código Florestal, em 2012, que trouxe flexibilizações para o regramento ambiental, sob a justificativa da expansão produtiva e maior competitividade do setor agropecuário (Locatel & Lima, 2016).

A FPA se consolidou institucionalmente na disputa pela arena política em 2008, atuando no gerenciamento das predileções das elites do agronegócio no interior do Poder Legislativo. Na atual legislatura, a Frente conta com 347 membros, sendo 300 deputados e 47 senadores (FPA, 2023) e seu objetivo principal é fomentar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do agronegócio em suas mais diversas ramificações. Para a consecução desse propósito, a FPA traça em seu estatuto associativo algumas finalidades que pautam seu comportamento, dentre elas destacam-se:

[...] procurar, de modo contínuo, o aperfeiçoamento da legislação referente à agropecuária nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional; apoiar as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária nacional, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas (FPA, 2021, s/p).

A partir de 2011, buscando orientar sua interlocução no parlamento e aumentar a efetividade de sua ação legislativa, entidades do setor agropecuário criam o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), que atua como uma empresa de assessoria parlamentar por meio de um acordo de cooperação técnica com a FPA. O IPA conta com o financiamento de quase 50 entidades privadas ligadas às elites do agronegócio, que vão desde representações setoriais de agricultores (por exemplo, Associação Brasileira dos Produtores de Soja - Aprosoja), passando por fóruns intersetoriais (como a Associação Brasileira do Agronegócio - Abag) e compreendendo organismos representativos de grandes corporações industriais transnacionais e financeiras vinculadas ao agronegócio (Meireles Filho, 2017; Pompeia 2022).

Cascione & Araújo (2019) destacam que as frentes parlamentares são menores do que aparentam quando se considera apenas a lista com assinaturas de seus participantes para registro formal na Câmara dos Deputados. A FPA é uma exceção por seu tamanho efetivo e destacado, ao que se soma sua capacidade de organização com sustentação no poder econômico. A aliança do capital latifundiário nacional com os interesses do capital das grandes corporações do agronegócio na defesa de agendas de interesses recíprocos, por meio de uma organização institucionalizada dentro do legislativo federal brasileiro, estabelece o que Binkowski (2018) considera uma “violência legislativa”. Esta expressão é usada para se referir a um quadro onde há expressivo número de parlamentares membros da FPA que atuam dentro das casas legislativas, favorecendo ou impedindo o avanço de pautas que tratam sobre temas relevantes para a Frente, via de regra, em prejuízo dos demais interessados na política fundiária.

Segundo Gussi (2009) não há problemas entre a existência de grupos de interesses e a busca do bem comum por parte do Estado. Todavia, a partir do momento que esses grupos penetram a vida política de forma institucional, ocorre uma perda recíproca em ambas as realidades, haja vista que o Parlamento não deve, em tese, tornar-se um *locus* de debate de questões meramente corporativas, mas sim garantir o atendimento democrático aos preceitos constitucionais. Nesse caso, observando o *modus operandi* da FPA, percebe-se, de forma dissonante com as previsões da Constituição Federal, a possibilidade de uma frente parlamentar utilizar-se de subterfúgios econômicos, jurídicos e políticos para promoção de suas predileções corporativas.

Assim, uma vez que a atuação da FPA é coordenada pelo intuito de representar os setores mais capitalizados do corpo social, ela pode ser considerada como a materialização de uma forma de atividade de frentes parlamentares com o potencial de distorcer o princípio constitucional de igualdade. Tal distorção ocorre na utilização do aparato estrutural e institucional do Estado no fortalecimento do protagonismo das frações de classes agrárias dominantes (Simionatto & Costa, 2012) em detrimento da representatividade e das predileções das classes populares do campo brasileiro, como agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, entre outros, asseverando as desigualdades sociais.

O Censo Agropecuário de 2017 mostrou um Índice de Gini fundiário bastante elevado, de 0,864, o que corresponde a uma expressiva concentração de

renda. A disparidade apresenta uma tendência de crescimento, evoluindo de 0,857 em 1995, 0,858 em 2006, chegando ao atual patamar, o que complementa a percepção de uma histórica e desigual distribuição de terras no Brasil (Santos et al., 2009; Hoffmann, 2019).

III. Metodologia

Como primeiro passo para o desenvolvimento da pesquisa, foi necessário compreender em profundidade as regras de funcionamento e condução do processo legislativo brasileiro. A partir dessa compreensão, foi possível estabelecer o que denominamos de dimensões analíticas, que englobam as diferentes estratégias utilizadas pela FPA para influenciar no processo legislativo. Três dimensões de atuação da FPA foram identificadas: Estrutura, Proposições e Tomada de Posição. A dimensão Estrutura relaciona-se às posições ocupadas por membros da FPA nas comissões permanentes relacionadas à política fundiária. Por sua vez, a dimensão Proposições diz respeito às propostas legislativas que versavam sobre a política fundiária rural. Por fim, a dimensão Tomada de Decisão identifica e analisa as orientações da FPA para o posicionamento de seus membros em votações de proposições que tramitaram pelo processo legislativo.

Para cada dimensão, foram estabelecidas variáveis explicativas. São essas variáveis que permitiram aos pesquisadores identificar, mensurar e analisar a atuação da FPA nos processos legislativos relacionados à política fundiária (Quadro 1). O escopo da pesquisa se restringiu ao período compreendido entre os anos de 2008 e 2018, sendo 2008 o ano de institucionalização da FPA e 2018 o ano de encerramento da última legislatura ao momento da pesquisa.

a.1 - Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas - para essa variável foram cruzados a listagem de nome de membros da FPA com a listagem de membros da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), da Câmara de Deputados, e com a listagem de membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), do Senado Federal.

a.2 - Posições-Chave nas comissões permanentes temáticas - mesmo protocolo metodológico da variável anterior (a.1), com atenção para os ocupantes das posições-chave nas comissões parlamentares.

Quadro 1 - Organização da pesquisa

Dimensões analíticas	Escopo	Variáveis explicativas
Estrutura	Posições ocupadas pelos membros da FPA nas comissões permanentes temáticas	a.1 - Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas; a.2 - Posições-Chave nas comissões permanentes temáticas
Proposições	Mapear e qualificar as proposições legislativas que versaram sobre a política fundiária rural, verificando seu alinhamento às predileções da FPA	b.1 - Proposições legislativas sobre a política fundiária.
Tomada de posição	Investigar a atuação da FPA na orientação de seus membros para tomada de decisão sobre as proposições legislativas	c.1 - Orientação da FPA para ação de seus membros

Fonte: elaborado pelos autores, 2021.

Foram utilizadas quatro variáveis explicativas, sempre relacionadas às respectivas dimensões analíticas, para evidenciar a atuação da FPA no processo legislativo.

b.1 - Proposições legislativas sobre a política fundiária - para esta variável realizou-se um mapeamento das propostas legislativas a partir de levantamento de dados junto ao portal *LexML*. O portal *LexML* é uma base de dados legislativos e jurídicos, contendo informações sobre leis, projetos de leis, decretos, entre outros, o que possibilitou identificar as proposições legislativas do período 2008 a 2018. Para a seleção de proposições atinentes ao escopo da pesquisa, foram realizadas buscas no portal, valendo-se de termos ou vocábulos relacionados a temas envolvendo a política fundiária, a saber: “reforma agrária”, “demarcação de terras indígenas” e “terras de remanescentes de quilombos”.

c.1 - Orientação da FPA para ação de seus membros - nesta variável foram analisados dados disponibilizados no sítio eletrônico da FPA, notadamente o seu estatuto social, os registros de atuação progressiva da FPA e os chamados Resumos Executivos, documentos que contêm orientações para atividade parlamentar dos membros da FPA. Procedeu-se ainda a sistematização das proposições legislativas (b.1) em função da orientação da FPA presentes no Resumos Executivos.

IV. Resultados e discussão

IV.1 Atuação da FPA no processo legislativo da política fundiária

A pesquisa evidenciou que a FPA desenvolve uma estratégia multifacetada para influenciar o processo legislativo em favor de suas predileções. A principal ação é a ocupação das arenas legislativas nas quais os temas de seu interesse tramitam. Mas, atua também na proposição legislativa e na orientação de seus membros em votações. Na sequência, utilizando das variáveis explicativas definidas para esta pesquisa, são apresentados os resultados que evidenciam a ação da FPA no concernente à política fundiária.

Para fins de organização, as análises correspondentes a essas variáveis estão dispostas em subtítulos que compõem a totalidade das discussões por dimensão analítica.

IV.2 Representação da FPA nas comissões permanentes temáticas (a.1)

Uma das características do processo legislativo é possuir distintas instâncias de organização que se entrelaçam até a sua conclusão. Em relação à política fundiária do período analisado, constatou-se que a maioria das proposições legislativas se findou nas comissões permanentes das casas legislativas, espaços convenientes para atuação de um grupo de interesse como a FPA.

As comissões permanentes são órgãos temáticos constituídos por parlamentares para debater e apreciar as propostas legislativas do seu escopo. As comissões são espaços importantes e desejados de articulação de elites parlamentares com vistas a interesses políticos estratégicos. Portanto, a distribuição das funções parlamentares pelo sistema de comissões não representa unicamente as necessidades internas e funcionais do poder legislativo, mas envolve um ambiente de negociação e convergência de interesses individuais e coletivos. Em outras palavras, a ampla gama de afazeres, ainda que funcionais, distribuídos entre as comissões, deriva também do empenho parlamentar na

construção de condições institucionais que possam viabilizar o alcance de suas finalidades (Araújo, 2019; Câmara dos Deputados, 1989). Dentre as atribuições das comissões tem-se a função de avaliar e deliberar os projetos legislativos a partir de informações técnicas colhidas pelos parlamentares e, por conseguinte, convocar audiências públicas para discutir sobre a proposta em comento. Caberá ao relator, designado pelo presidente da comissão, a organização e articulação desse processo, sendo ator chave para a tramitação das matérias legislativas na comissão (Freitas, 2016).

O arranjo estabelecido para a formatação das comissões é condicionado pelo grau de importância da comissão, combinado com as características pessoais dos parlamentares. Parlamentares membros de comissões que frequentemente tomam decisões relevantes aos seus interesses evitam a rotatividade nesses espaços (Araújo, 2019). Este comportamento se dá por anuência das regras dos Regimentos Internos e pela conduta parlamentar de garantir a perpetuação de determinado interesse enquanto se mantiver nestas instâncias.

Infere-se daí que a distribuição dos congressistas pelas comissões representa a seletividade de predileções que terão defesa nas sessões deliberativas. Ou seja, a inserção nos espaços de discussão e votação são necessárias para o robustecimento das forças políticas afiançadoras de determinado segmento. Portanto, para o grupo de interesse é imperioso que a coesão seja contínua, mesmo diante da sucessão política de determinados membros, já que a dissonância entre seus integrantes pode significar o enfraquecimento da advocacia por suas preferências.

O Regimento Interno da Câmara (RICD) dispõe que a distribuição das vagas nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados deve se dar por meio de ato da Mesa, comandada pelo Presidente da Casa que, no início dos trabalhos de cada legislatura, consulta o Colégio de Líderes¹. A fixação de vagas considerará a composição da Casa Legislativa em face do número de Comissões e, quando possível, em observância do princípio da proporcionalidade partidária e das bancadas. Movimento similar é percebido no Senado Federal, para o qual, de acordo com o artigo 78 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), os membros das Comissões serão designados pelo Presidente por indicação escrita dos respectivos líderes, sendo assegurada a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação na Casa (Câmara dos Deputados, 1989; Senado Federal, 1970).

O princípio da proporcionalidade partidária foi pensado para garantir que a composição dos órgãos colegiados das Casas Legislativas conte com representantes partidários em número proporcional em relação ao total de integrantes de cada uma delas no atendimento ao RICD. Para se fazer tal distribuição entre as legendas partidárias e os blocos parlamentares, utiliza-se o quantitativo de deputados eleitos nos últimos pleitos eleitorais. Logo, a configuração de cada Comissão deve ser um retrato da composição da Casa em sua totalidade, resguardando a participação em todas, de ao menos um membro oriundo da Minoria partidária (Pacheco & Mendes, 2015).

A FPA possui uma ostensiva estratégia de ocupação destas arenas parlamentares, principalmente nas quais assuntos de seus interesses são debatidos. A Frente conta com representação em todas as Comissões Permanentes, tendo maior ênfase nas temáticas que tratam da questão fundiária na Câmara e no Senado Federal.

Em 2022, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, dos 90 lugares

¹ O Colégio de Líderes consiste em um órgão decisório composto por todos os líderes de partidos, blocos parlamentares e do líder do governo na Câmara. Em tese, as decisões proferidas originam-se do consenso, todavia, não sendo este viável, opta-se pela maioria absoluta de votos, considerando a expressão numérica da bancada retratada por cada líder (Pacheco & Mendes, 2015).

preenchidos por titulares e suplentes, 55 estavam ocupados por membros da FPA, isso equivale a mais de 60% das cadeiras. No que diz respeito à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, membros da FPA ocupavam 17 das 31 vagas, totalizando 54% do total de membros na comissão.

Os dados indicam que a FPA consegue se inserir na órbita das Comissões, perfazendo a maioria dos votantes. Isso é importante para que a Frente alcance seus objetivos, pois o artigo 56 § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados define que: “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator”. A significativa presença dos membros da FPA nas comissões (CAPADR e CRA) é um posicionamento estratégico e vital para o êxito de suas demandas, pois uma das principais atribuições nessas instâncias é o voto das Proposições Legislativas² atinentes à questão fundiária, podendo ocorrer de forma conclusiva, com vistas a aprovar ou rejeitar a proposta, sem a anuência do Plenário.

IV.3 Posições-Chave fixas e variáveis nas Comissões Permanentes temáticas (a.2)

² As proposições legislativas são toda matéria que deve ser submetida à apreciação de uma Casa Legislativa, ou seja, consiste na medida que impulsiona o processo legislativo que resultará em normas jurídicas que serão inseridas na sociedade e condicionarão o comportamento, os direitos e deveres dos indivíduos.

O processo legislativo tem sua abertura com a apresentação da proposta em plenário da Casa Iniciadora, posteriormente encaminha-se os autos às Comissões responsáveis para avaliação da viabilidade da proposição. Após recebidos, os Autos são remetidos pelo presidente da Comissão a um relator por ele designado, que realizará a confecção do parecer que versará sobre a aprovação ou rejeição da proposta.

Diante dessa determinação, a presidência de uma Comissão é uma posição-chave para a definição da marcha deliberativa das proposições legislativas. Dentre as suas atribuições está a designação dos relatores e de seus possíveis substitutos, que conduzirão as diligências cabíveis com intuito de concluir o escrutínio da proposta. O presidente possui ainda a prerrogativa de estabelecer a Ordem do Dia, condição que implica diretamente no andamento das fases da apreciação das propostas legislativas pela comissão, já que serão suas determinações que definirão os assuntos que serão debatidos e votados (Câmara dos Deputados, 1989).

Em relação a temas específicos dentro da ampla temática de política fundiária, segundo os ritos da Câmara dos Deputados, diversas comissões podem ser instadas a se manifestarem. Porém, de acordo com o regimento da Câmara, ressalta-se que cabe à CAPARD tratar especificamente dos temas atinentes à “política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; direito agrário” (Câmara dos Deputados, 1989). O protagonismo na definição da política fundiária é da CAPARD, comissão pela qual tramitou um número de proposições expressivamente superior àquele do Senado. Nesses termos, a presidência da CAPARD é um espaço fundamental da estratégia de ação da FPA, pois permite, de forma direta, acelerar o ritmo de tramitação de determinada proposta ou de retardar a marcha de deliberação de outras.

A presidência dessa arena deliberativa é definida por seus pares, assim, torna-se uma *conditio sine qua non* para a eleição do presidente da CAPARD sua convergência com o posicionamento da FPA, visto que, como apontado no item anterior, a maioria da comissão é formada por representantes da Frente³.

³ Com apenas uma exceção

(Fábio Souto do Partido Democratas (DEM) da Bahia), entre os anos compreendidos por esta pesquisa (2008-2018), todos os presidentes da CAPARD eram diretamente vinculados à FPA. Destaca-se, dentre os deputados que exerceram a presidência da comissão, o nome de Abelardo Lupion (DEM/PR), que também foi presidente da FPA e da UDR entre os anos 1987 e 1990.

Diferente do que foi constatado na CAPARD, a comissão temática do Senado Federal, a CRA, contou com um cenário menos concentrado na distribuição de seus presidentes. Dos seis ocupantes de sua presidência no período analisado, três pertenciam à FPA.

Outra etapa do processo legislativo determinante para o êxito ou insucesso de uma proposta legislativa é a relatoria. Cabe ao relator conhecer a matéria recebida para exame e apresentar um parecer à Comissão que contará com uma prévia dos fatos e seu voto fundamentado acerca da viabilidade ou não da proposição apreciada, podendo ser considerada para aprovação, rejeição ou arquivamento (Pacheco & Mendes, 2015). A relatoria é uma posição disputada pelos parlamentares, uma vez que consiste em posto estratégico nas articulações deliberativas, considerando que detém oportunidades para condicionar o avanço, ou não, de determinada proposta naquela instância deliberativa.

O artigo 56 § 2º do RICD define que, salvo previsão constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão realizadas através da maioria dos votos. Todavia, em caso de empate, prevalece o voto relator. Assim, para além de direcionar os integrantes votantes, cabe ao relator, em momento específico definir o pleito.

A pesquisa verificou que, entre 99 proposições relacionadas à política fundiária entre os anos de 2008 e 2018, 49 foram relatadas por membros da FPA.

Em decorrência da presença estruturada e da predominância de membros da FPA nas arenas institucionais legislativas relacionadas à política fundiária, é possível inferir um condicionamento aos anseios singularizados do grupo de interesse em detrimento da universalidade de predileções envolvidas. Fica evidente que a atuação da FPA nas comissões temáticas estabelece uma condição de dominância na política fundiária, haja vista que, em regra, as proposições legislativas devem ser analisadas nessas arenas e, somente em alguns casos, decididas nos plenários das casas.

IV.4 Proposições legislativas sobre a Política Fundiária entre 2008 e 2018 (b.1)

A apresentação de uma proposição é o catalisador do processo legislativo. Partindo desse pressuposto, a pesquisa realizou um mapeamento das propostas legislativas junto ao portal *LexML*, considerando o período 2008 a 2018, valendo-se de termos relacionados a temas de política fundiária. A pesquisa encontrou um total de 99 propostas, sendo que 70 abordavam a temática da reforma agrária, 22 tratavam de demarcação de terras indígenas e sete versavam sobre terras remanescentes de quilombos. Das 99 proposições, 78 foram de autoria individual de deputados e senadores, sendo que 55 foram encaminhadas por integrantes da FPA. Portanto, de todas as proposições individuais apresentadas no parlamento relacionadas à política fundiária, 70% foram de autoria de membros da Frente.

Este mapeamento revelou diversificação nos instrumentos de proposição sobre política fundiária, são eles Projeto de Lei de Conversão (PLV); Medida Provisória (MP/MPV); Projeto de Lei Complementar (PLP); Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Projeto de Decreto Legislativo (PDC); Projeto de Lei (PL / PLS) e Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS), com uma prevalência de dois tipos de iniciativas, os Projetos de Lei e os Projetos de Decreto Legislativo.

As diferentes propostas têm objetivos distintos. O PL tem como finalidade inaugurar uma norma jurídica no ordenamento já estabelecido, visando retratar os anseios da sociedade e regular um comportamento ou até mesmo constituir e desconstituir um direito ou dever aos indivíduos, podendo ser intentado tanto na Câmara, pelo nome de Projeto de Lei (PL), como no Senado Federal, pelo nome de Projeto de Lei do Senado (PLS).

Das 99 proposições identificadas, 42 eram Projetos de Lei sobre a política fundiária. Destes, 20 estão arquivados e 13 ativos, ou seja, ainda em trâmite; dois foram retirados da apreciação das Casas a pedido do autor; e sete se encontram apensados em outras propostas, isto significa que estão tramitando de forma conjunta com outras proposições que tratam de tema correlato ou idêntico.

Outro tipo de proposição legislativa que apresentou número considerável de iniciativas foi o PDC, proposto tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, e tem como finalidade regular temas de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República. Segundo o artigo 49 da Constituição Federal, dentre as matérias reguladas por um PDC destacam-se os objetivos de sustar os atos normativos do Poder Executivo que extrapolem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa; julgar as contas prestadas pelo Presidente da República anualmente e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; zelar pela preservação da competência do Poder Legislativo em face da atribuição normativa dos outros Poderes, dentre outros (Brasil, 2021).

A pesquisa identificou 38 proposições tipificadas como PDC. Salienta-se que na deliberação acerca do decreto legislativo, o Congresso Nacional atua como legislador negativo, que por competência constitucional, limita o Poder Executivo nessa arena. Desse modo, um decreto legislativo altera no sistema jurídico vigente as normas oriundas de atos normativos do Executivo que extrapolem os limites deste poder, não concebendo novos direitos (Souza & Meneguim, 2020).

Em relação aos seus conteúdos, dos 38 PDCs identificados, 24 foram iniciados em 2016 pelo deputado Jerônimo Goergen (PP/RS), membro expoente da FPA, para sustar os decretos desapropriatórios emitidos pela presidente Dilma Rousseff, que angariaram imóveis para fins de reforma agrária e homologavam a demarcação administrativa de terras indígenas e quilombolas em diversos estados da federação. A justificativa utilizada pelo parlamentar para interromper os efeitos jurídicos desses decretos baseava-se na alegação de que os atos estavam eivados de vícios de forma e origem.

De acordo com os argumentos utilizados pelo deputado, os Decretos Legislativos foram publicados às vésperas da votação do afastamento da presidente e não atenderiam os interesses dos beneficiados, uma vez que não ocorreu a devida análise e discussão legal sobre os temas abordados. Em relação aos PDCs, a FPA emitiu uma orientação favorável às proposições de Jerônimo Goergen, com exceção do PDC nº 371 de 2016.

Importante frisar que a Constituição define em seu artigo 49 que somente são passíveis de sustação os atos normativos emanados pelo Poder Executivo que ultrapassem os limites do poder regulamentar ou da delegação legislativa. Contudo, não foi possível vislumbrar irregularidades de qualquer natureza em relação aos atos administrativos proferidos pela presidente Dilma Rousseff alvos dos PDCs. Entretanto, ainda que haja contrariedade em decorrência do processo de homologação dos imóveis atingidos pelos Decretos, as partes poderiam recorrer às vias judiciais, apresentando suas contrariedades e guar-

dando a tutela jurisdicional. Logo, não caberia valer-se das vias institucionais legislativas para destituir direitos estabelecidos a partir da emissão dos respectivos Decretos.

Nesse caso, a estratégia foi se apropriar dos canais do Poder Legislativo para invalidar os efeitos dos Decretos que favoreceriam centenas de famílias de agricultores familiares. Portanto, o caminho institucional via PDCs consiste em uma movimentação para fortalecer a FPA como grupo que exerce pressão sobre o Poder Executivo em pautas que contrariam o interesse das elites rurais.

Outros tipos de proposições foram identificados no mapeamento, tais como as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que visam promover alterações no texto da Constituição vigente. A PEC 15/2018, cujo conteúdo visa pleitear o direito à indenização das benfeitorias realizadas nos imóveis e os danos resultantes da interrupção da atividade econômica causados pela demarcação de terras indígenas, é um exemplo emblemático da atuação da FPA. Na justificativa da PEC, seus autores advogaram que o reconhecimento do direito originário dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF) abalaram o regular desenvolvimento das atividades econômicas realizadas sobre as “terras só agora declaradas indígenas desde sempre” (Senado Federal, 2018).

Para além das proposições já discutidas, observou-se a presença de dois outros tipos de propostas: as Medidas Provisórias (MP/MPV) e o Projetos de Lei de Conversão (PLV). A MP é um tipo normativo proferido exclusivamente pelo Presidente da República, em caráter de relevância e urgência; possui força de lei, mas é indispensável a apreciação do Congresso Nacional para que a referida proposição seja efetivamente convertida em lei. Contudo, caso a MP não seja deliberada pelas casas legislativas em até 45 dias após sua publicação, passa a ter tratamento de urgência perante as demais deliberações em trâmite. Findado o prazo de deliberação sem a devida análise, a MP perde seus efeitos jurídicos. Por sua vez, um PLV consiste em uma proposta legislativa baseada em alterações realizadas ao longo do processo de apreciação de uma MP.

Por meio da MP 759/2016, editada pelo presidente Michel Temer, transformada na Lei Ordinária 13.465/2017 pelo PLV 12/2017, que se refere à regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, houve o estabelecimento de instrumentos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (Brasil, 2016). Estes dispositivos estabelecidos acarretam severas consequências à política fundiária, conforme apontaram Sauer & Leite (2017), que afirmam que diversos diplomas legais foram alterados, provocando mudanças substanciais na legislação fundiária urbana e rural brasileira.

Dentre os vários apontamentos feitos por Sauer & Leite (2017), dois merecem destaque. O primeiro tem relação com o instituto jurídico da desapropriação previsto no artigo 194 do texto constitucional. Tal instituto fundamenta a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária em decorrência do descumprimento da função social da propriedade rural. Nesse sentido, há preocupações de que as mudanças propostas pela MP possam remover a desapropriação da esfera institucional do INCRA de forma permanente. O texto aprovado na MP permite o pagamento da terra nua em dinheiro, com base no valor de mercado, em vez de limitar-se aos Títulos da Dívida Agrária, como estipulado anteriormente na lei.

O segundo apontamento diz respeito ao PLV 12/2017, que introduz o dispositivo da Lei 13.288 de 2016, que, por sua vez, trata de contratos de inte-

gração de assentamentos rurais. Tal dispositivo abre prerrogativas para que famílias assentadas celebrem contratos de arrendamento de terras, mesmo que de forma subvertida ao texto original da Lei Agrária, que associava o direito à terra ao compromisso da família de cultivá-la, proibindo sua cessão de qualquer natureza a terceiros. Segundo [Sauer & Leite \(2017\)](#), a MP 759/2016 (convertida na Lei 13.465/2017) define uma redução do período em que as famílias beneficiárias da reforma agrária são proibidas de comercializar os respectivos títulos, ao estabelecer tal possibilidade a partir “da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente”, instruindo a contagem do prazo a partir da outorga do título de domínio ou CDRU, sendo que este último é instrumentalizado na incipiência dos projetos de assentamento.

O posicionamento da FPA em relação à MP 759/2016 foi favorável à sua aprovação. A justificativa foi a segurança jurídica proporcionada aos produtores rurais ao conferir, em tese, o título de domínio das terras. Contudo, vale a pena ponderar que tal segurança jurídica se fundamenta em dois pilares: o primeiro refere-se a titulação dos lotes e a possibilidade de comercialização das propriedades de forma prematura, oportunizando ao agronegócio a reaglutinação das forças produtivas de determinado território, cooptando famílias em situação de insolvência financeira; o segundo diz respeito à indenização pela desapropriação em valor de mercado, essa forma de indenização dificulta e onera, ainda mais, o processo de implantação dos assentamentos de reforma agrária bem como também torna-se uma benesse para aqueles não atenderam o preceito de cumprimento da função social da propriedade.

Nota-se a dominância da FPA na apresentação das propostas analisadas e seus evidentes objetivos na defesa dos interesses do agronegócio, na obstaculização dos direitos de outros possíveis beneficiários da política fundiária, ou ainda no entulho do debate propositivo. Segundo [Bruno \(2017\)](#), tal cenário é possível graças às características conservadoras desse grupo de interesse e seu foco na manutenção do direito de propriedade com exercício ilimitado, simultaneamente, não reconhecendo os mesmos direitos aos grupos minoritários. É sob esse aspecto conservador que se fomenta um projeto político “que beneficia os setores mais capitalizados da sociedade, os quais se utilizam do Estado como meio de cooptação de lideranças políticas para fortalecer o poder das classes dominantes” ([Simionato & Costa, 2012, p. 215](#)).

IV.5 Orientação da FPA para ação de seus membros (c.1)

Ao considerar possíveis tensões, antagonismos e rivalidades próprios da relação entre grupos dominantes de um segmento social, um primeiro esforço dos representantes do agronegócio está na definição de pleitos e demandas que serão o ponto de partida para que tais grupos possam contribuir para relativização das divergências e diferenças entre si, buscando acordos, alianças e afinidades que garantam sua reprodução econômica, social e política diante de adversários ([Bruno, 2022](#); [Lerrer, 2020](#)).

Sob tal perspectiva, a FPA utiliza diferentes instrumentos para manter a coesão de seus membros, por exemplo, realiza reuniões semanais em sua sede para debate da pauta semanal das casas legislativas, conecta-se pelas diferentes redes sociais com os grupos com os quais compartilha as mesmas agendas, conta com uma agência de notícias e mantém um site institucional, no qual, além de disponibilizar informações sobre seu histórico, estatuto e sua estrutura organizacional, publica os documentos intitulados Resumos Executivos.

Os Resumos Executivos são documentos produzidos pela FPA com o objetivo de uniformizar a manifestação dos membros da frente na deliberação de determinada proposta. Tais documentos trazem uma breve apresentação sobre a proposição, seguida da orientação da FPA, instruindo de maneira simples e explícita o legislador. Ademais, conta com uma justificativa que baliza o posicionamento dos votantes, inclusive com argumentos jurídicos para embasar o voto ou as colocações do parlamentar em sessões de discussão. Outrossim, os Resumos Executivos estão disponíveis para diversas proposições, principalmente a partir de 2012, direcionando o posicionamento dos membros da Frente sobre propostas legislativas que tratam de interesses convergentes ou divergentes da pauta política do agronegócio.

Os Resumos Executivos se consolidaram como documento norteador para os membros da FPA na arena decisória, possibilitando identificar as temáticas relevantes para a Frente na defesa de seus interesses. A instituição dos Resumos Executivos derivou diretamente da criação do Instituto Pensar Agropecuária (IPA), em 2011. O IPA é uma associação sem fins lucrativos, financiada por grandes entidades do agronegócio, com o intuito de subsidiar a FPA na defesa de suas predileções. A constituição do IPA permitiu que a FPA conseguisse arrecadar recursos financeiros para formar e custear uma equipe técnica que lhe auxiliasse (Silva, 2014; Pompeia 2022). De acordo com dados de seu site institucional, a equipe do IPA, em 2022, era composta por ao menos 28 integrantes e organizada em comissões temáticas, responsáveis pela emissão de pareceres, acompanhamento do trâmite de propostas legislativas que orbitam os interesses da Frente, análises das pautas semanais das casas legislativas e elaboração de fundamentos que norteiam o posicionamento dos membros parlamentares em seus discursos ou nas votações no Congresso Nacional.

Desse modo, como um instituto próprio da FPA, o IPA articula uma base técnica para afiançar os debates sobre as propostas legislativas atinentes aos interesses ruralistas e elites do agronegócio, aumentando ainda mais sua força e proeminência. A partir dessa base técnica, são subsidiados os debates sobre as propostas legislativas que versem sobre temas atinentes aos interesses dos grupos econômicos envolvidos com a cadeia produtiva do agronegócio na arena legislativa (Pompeia, 2022). Existe uma perceptível relação entre o marco do início dos trabalhos do IPA e a uniformização das manifestações da FPA via Resumos Executivos, fortalecendo e especializando, crescentemente, a Frente na advocacia legislativa dos interesses dos seus representados.

Esta pesquisa identificou 55 propostas relacionadas à política fundiária com orientação da Frente, dessas, 36 tratavam de procedimentos de obtenção de terras, bem como sua regularização dentro do programa de Reforma Agrária, envolvendo, por exemplo, a suspensão de trâmites de projetos de assentamento em diversas localidades. Nove se referiram a processos de demarcação de terras indígenas; cinco envolviam mudanças nas regras gerais de desapropriação para fins de reforma agrária e outras cinco versaram sobre titulação de propriedade a comunidades remanescentes de quilombos.

Dentre os temas recorrentes contidos nas proposições que contaram com a orientação expressa da FPA, destacam-se a inserção de novos critérios para a destinação de imóveis à reforma agrária, a título de exemplo, tem-se o PL 7710/2017, que trata da desapropriação da propriedade rural que utilizar defensivos agrícolas proibidos no Brasil e sua possível destinação à reforma agrária, bem como PL 9050/2017 que visa destinar preferencialmente à reforma agrária os imóveis rurais perdidos em favor da União, em razão da prática de atos lesivos à administração pública. No mesmo sentido, encontra-se o PLS nº 90/2014, que busca declarar como passíveis de desapropriação

destinada à reforma agrária as áreas rurais compreendidas em um raio de cinco quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, assim como as terras restauradas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem e outras espécies de benfeitorias.

Ressalta-se particularmente que os outros dois temas que contaram com orientação da Frente dizem respeito à demarcação de terras indígenas e titulação de terras quilombolas. Nesse ponto, observou-se que as proposições legislativas orientadas versaram em sua maioria sobre ampliação de condições que fortalecem a tutela dos direitos dos sujeitos envolvidos, considerando a proteção de suas terras, o que, por suposto, as torna indisponíveis para a apropriação privada.

Por meio da pesquisa foi possível analisar também as proposições que, mesmo após o ano de 2012, não contaram com orientação da FPA, via Resumo Executivo. A análise indica que a frente deixou de se manifestar em relação a 20 proposições, sendo sete relacionadas ao crédito agrícola, que no contexto da reforma agrária, por exemplo, são destinados a pessoas físicas, não considerando a terra como garantia das operações para agricultura familiar; seis visavam alterar procedimentos registrares internos e indenizatórios em terras indígenas já demarcadas; duas proposições que sustentavam a demarcação de terra indígena em assentamento de reforma agrária e; uma sobre a utilização de terras públicas anteriormente arrecadadas com destino à reforma agrária. Ainda em relação aos temas não orientados, tem-se que duas proposições foram atinentes à extensão rural e produção agrícola em assentamentos rurais, uma tratava de investimentos produtivos em assentamentos já existentes e uma sobre investimentos em assentamentos com recursos destinados para este fim, ou seja, envolvendo verba “carimbada”.

Sendo assim, o que fica constatado é que em todos os casos em que a FPA se ausentou de emitir uma recomendação de ação para os seus membros, os assuntos versados pelas proposições não tratavam de temas que trariam prejuízo aos interesses do agronegócio. Destaca-se que, das proposições sem orientação da Frente, a maioria nem sequer havia sido apresentada por membros da FPA.

Com vistas a compreender a atuação da FPA tanto em relação à defesa dos interesses do agronegócio quanto na obstrução dos direitos de outros possíveis beneficiários da política fundiária, a pesquisa procedeu a sistematização das proposições legislativas em função da orientação da FPA presente no Resumos Executivos.

Observou-se que das 55 proposições legislativas que contaram com orientação de voto em Resumos Executivos emitidos pela FPA, 40 versavam sobre assuntos fundiários alinhados diretamente com os interesses das elites rurais, recebendo orientação positiva. As demais 15 proposições beneficiavam grupos oriundos de classes populares do campo minoritários, e receberam orientação negativa (orientação pela rejeição) da FPA.

Os dados evidenciam que a atuação da FPA não se limita a pleitear benefícios fundiários para o grupo social que ela representa, mas também atua de forma marcante na obstrução dos interesses dos demais sujeitos da política fundiária. Em suma, é possível inferir que a política fundiária, constitucionalmente responsável pela tutela das parcelas populares e minorias no espaço rural, está sendo dominada pelos interesses das elites ligadas ao agronegócio, em decorrência, sobretudo, da atuação organizada da FPA.

V. Conclusões

A elite rural brasileira foi hábil em apoderar-se do formato de Frentes Parlamentares para estabelecer sua representação de forma mais efetiva no legislativo federal. Na medida em que a democracia representativa detém deficiências na representação dos interesses das classes populares do campo na arena legislativa, se fortalecem no interior do processo decisório as predileções organizadas pela ação coletiva de grupos de interesse das elites do agronegócio, robustecidas por um conjunto normativo omissivo em determinar os limites e as regras próprias aos atores políticos. Isso, por seu turno, é o que permite a reprodução do capital e a replicação das condições de desigualdade, refletidas na concepção da política fundiária.

Neste trabalho, evidenciou-se o papel da FPA no processo decisório legislativo federal sobre política fundiária. Os resultados da pesquisa permitem aceitar a ideia de que o arcabouço institucional legislativo favorece a atuação de grupos de interesse, como a FPA, que debilitam no desenrolar do processo decisório o preceito constitucional de igualdade, constringendo uma possível paridade de forças políticas entre frações de classes sociais.

Entendendo a arena legislativa como ambiente de disputa por recursos e políticas públicas, os resultados da pesquisa demonstram como a FPA atua ostensivamente no processo legislativo de modo a fazer valer as suas predileções em três diferentes dimensões.

A primeira diz respeito à ocupação das estruturas legislativas que deliberam sobre questões fundiárias. A luz dos resultados da pesquisa, percebeu-se que as regras regimentais que regulam o processo legislativo nas Comissões temáticas favorecem a atuação dos grupos de interesse, em especial da FPA, uma vez que uma Frente suprapartidária pode subverter ou prejudicar a aplicação do princípio da proporcionalidade observado para a composição das Comissões temáticas. Como a FPA conta com maioria dos membros das comissões que tratam da política fundiária ela é capaz de definir o presidente da Comissão, que por sua vez é competente para definir o relator das propostas apreciadas.

A segunda refere-se à intensidade e forma de uso das proposições pelos membros da FPA. Nota-se, em relação a assuntos fundiários, a dominância da FPA na apresentação das propostas objetivando a defesa dos interesses do agronegócio, ao mesmo tempo em que bloqueia os direitos de outros possíveis beneficiários da política fundiária, ou ainda, utiliza-se de estratégias para abarrotar o debate propositivo. A pesquisa de Pompeia (2022) comprova que esta capacidade propositiva/obstativa da FPA deriva diretamente do conluio público-privado realizado através do IPA. A terceira forma de atuação da FPA é financiada por interesses corporativos e diz respeito ao estabelecimento de uma estrutura de consultoria legislativa que subsidia e orienta a FPA e seus membros acerca de matérias de seu interesse.

A análise empreendida nesta pesquisa evidencia a forma totalitária pela qual a FPA se apropriou do processo legislativo para fazer valer as predileções de seus membros na agenda fundiária. Esse anseio absolutista da FPA é um resquício de sua origem, que remonta a truculência da UDR e outras instituições conservadoras do agro brasileiro. Como alerta Bruno (2021), essa perspectiva totalitária é o calcanhar de Aquiles da FPA, pois ignora que a hegemonia supõe o consenso que, para ser construído, depende da incorporação de demandas das classes populares do campo.

Monyele Camargo Graciano (monyelegraciano@gmail.com) é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da UFSCar (NUPER/UFSCar) e professora do Centro Universitário Uniaraçu.

Joelson Gonçalves de Carvalho (joelson@ufscar.br) é doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor do Departamento de Ciências Sociais da UFSCar (DCSo/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural da UFSCar (PPGADR/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da UFSCar (PPGGOSP/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA (PPGDTMA/UNIARA) e pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da UFSCar (NUPER/UFSCar).

Ricardo Serra Borsatto (ricardo.borsatto@ufscar.br) é doutor em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor do Centro de Ciências da Natureza da UFSCar (CCN/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural da UFSCar (PPGADR/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade e Gestão Ambiental da UFSCar (PPGSGA/UFSCar) e pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da UFSCar (NUPER/UFSCar).

Leandro de Lima Santos (leandrodelima@ufscar.br) é doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG), professor do Centro de Ciências da Natureza da UFSCar (CCN/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural da UFSCar (PPGADR/UFSCar), do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA (PPGDTMA/UNIARA) e pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da UFSCar (NUPER/UFSCar).

Referências

- Abranches, S. (1988) Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 31(1), pp. 5-34.
- Alcántara Sáez, M. & Freidenberg, F. (2002) Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, 8, pp. 137-157. DOI
- Araújo, P.M. (2019) Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. *Cadernos da Escola do Legislativo-e*, 19(32), pp. 97-138.
- Binkowski P. (2018) Dinâmicas e relações de poder nos conflitos agrários brasileiros. In: P. Binkowski (org) *Análise de conflitos e relações de poder em espaços rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Bruno, R. (2017) Bancada Ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. In: R. Maluf & G. Flexor (orgs) *Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjuntura e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, pp. 155-168.
- Bruno, R. (2021) Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 29(2), pp. 461-502. DOI
- Bruno, R. (2022) O processo de construção da hegemonia do agronegócio no Brasil: recorrências históricas e *habitus* de classe. *Revista Trabalho Necessário*, 20(41), pp. 01-26. DOI
- Carvalho, J.G. & Bezerra Neto, L. (2016) Poder extraeconômico da terra e movimentos sociais camponeses: a luta pela democratização fundiária no Brasil. *Educação em Perspectiva*, 7(2), pp. 303-323. DOI
- Carvalho, J.G. (2012) O processo de industrialização da agricultura e a questão agrária no Brasil. *Reagro - Revista Eletrônica de Agronegócio*, 2, pp. 1.
- Cascione, S. & Araújo, S.M.V.G. de (2019) Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 27(72), pp. 1-23. DOI
- Coradini, O.L. (2008) Politização de interesses através de frentes parlamentares. *Tomo: Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, 10(13), pp. 75-92.
- Freitas, A. (2016) *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Gussi, E.H.B. (2009) *A representação política*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Hoffmann, R. (2019) A distribuição da posse da terra no Brasil, com resultados preliminares para 2017. In: *57º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural-SOBER*. Ilhéus.
- Lerrer, D. (2020) Revista Agroanalysis: a trajetória da afirmação do “agronegócio” e de consagração de seus agentes. *Contemporânea*, 10(1), pp. 273-304. DOI
- Limongi, F. & Figueiredo, A.C. (2017) A crise atual e o debate institucional. *Novos Estud. - CEBRAP*, 36(3), pp. 79-97. DOI
- Lima, M.S. (2018) A elite ruralista no parlamento: características principais da bancada que representa a classe proprietária rural. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 38(2), pp. 58-72. DOI
- Locatel, C.D. & Lima, F.L.S. de (2017) Agronegócio e poder político: políticas agrícolas e o exercício do poder no Brasil. *Sociedade e Território*, 28(2), pp. 57-81. DOI
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S.C. (2006) Eleições e representação. *Lua Nova*, 67, pp. 105-138. DOI

- Meireles Filho, F. (2017) Recursos para plantio de milho na safra 2017/2018. *Reunião Ordinária N° 33 da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos Título do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. São Paulo, Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/aves-e-suinos/2017/33a-ro/ipa-instituto-pensar-agropecuaria-fabio-filho.pdf> Acesso em: 14 de jul. 2019.
- Nobre, M. (2013). *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Pacheco, L.B. & Mendes, P.R. (2015) *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Pompeia, C. (2022) Uma etnografia do Instituto Pensar Agropecuária. *Mana*, 28, pp. 1-33. DOI
- Santos, L.L., Neves, C.B. & Leão, C. (2009) Uma década de políticas de reforma agrária no Brasil: índice de Gini e estrutura fundiária 1985 a 1995. In: *47° Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural-SOBER*. Porto Alegre.
- Sauer, S. & Leite, A.Z. (2017) Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, 20(1), pp. 14-40. DOI
- Sarlet, I.W. (2012) *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- Silva, G.T.R. (2014) *Impacto das frentes parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a presidência do Partido dos Trabalhadores (52ª a 54ª legislatura)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Simionatto, I. & Costa, C.R. (2012) Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, 12(24), pp. 215-237. DOI
- Souza, A.S.D.P. & Meneguim, F.B. (2020) O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. *Revista de Gestão, Economia e Negócios*, 1(1), pp. 73-103.

Outras fontes

- Brasil (2012) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo n° 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994*. - 35. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Brasil (2016) *Medida Provisória n° 759, de 22 de dezembro de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2016/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 24 de jul. 2020.
- Câmara dos Deputados (2005). *Ato n. ° 69 de 10 de novembro de 2005*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>>. Acesso em: 25 de set 2018.
- Câmara dos Deputados (1989) *Regimento interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 6, de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_21ed.pdf?sequence=88&isAllowed=y>. Acesso em: 06 de jun. 2021.
- FPA (2021) *Estatuto*. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/estatuto>>. Acesso em: 22 de jul. 2021.
- FPA (2021) *Resumos Executivos*. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/category/resumos-executivos/>>. Acesso em: 28 de dez. 2021.
- FPA (2023) *Todos os membros*. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>>. Acesso em: 05 de abr. 2023.
- Senado Federal (2018) *Proposta de Emenda à Constituição n° 55, de 2018 - Dá nova redação ao art. 231, da constituição Federal e acrescenta os §§ 1° e 2° ao art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer critérios de indenização resultante da demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134460>>. Acesso em: 20 de dez. 2021.
- Senado Federal (1970) *Regimento Interno do Senado Federal, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970*. Texto editado em conformidade com a Resolução n.° 18, de 1989, versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicado no Suplemento “B” do Diário do Senado Federal de 4/2/2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 05 de jan. de 2023.

Shaping Land Policy: The Influence of the Agricultural Parliamentary Front

Keywords: Agricultural Parliamentary Front, legislative process, rural elites, agribusiness, Pensar Agropecuária Institute.

ABSTRACT Introduction: The role of the Legislative Branch in shaping agendas and formulating public policies for the rural sector remains underexplored in the existing scholarly literature. This article analyzes the strategies employed by the Agricultural Parliamentary Front (APF), which represents Brazil's agrarian and agro-industrial elites, in asserting their land policy agenda. Our research was grounded in the premise that the legislative framework tilts in favor of interest groups that undermine or distort the constitutional principle of equality, thus constricting the equitable distribution of political influence among various social categories. **Materials and methods:** We conducted a comprehensive analysis of documents pertaining to land policy originating from the Federal Congress (Chamber of Deputies), the Federal Senate, and the Agricultural Parliamentary Front (APF) over the course of a decade (2008-2018). Our analytical approach encompassed three key dimensions: document structure, policy propositions, and positioning within the legislative landscape. The primary aim of this analysis was to gain insights into the diverse strategies employed by the APF to exert influence on the legislative process. **Findings:** Our research findings shed light on how the Agricultural Parliamentary Front (APF) effectively employs legislative institutional mechanisms to consolidate its hegemonic influence, promoting the preferences of rural elites and major corporations at the expense of the interests of the rural working-class population. **Discussion:** The strategic manipulation of the legislative process by the Agricultural Parliamentary Front (APF) to assert its particular interests within the land policy agenda highlights the consolidation of interest groups representing social elites, often to detriment of groups lacking equivalent economic resources and political cohesion. Our conclusions underscore the presence of a regulatory vacuum within the legislative framework, which fails to establish clear boundaries to constrain the actions of certain political actors.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.