



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Marlon da Mota Martins

**OS INTERESSES ORIENTADORES DO MODUS OPERANDI DAS ELITES DA
BANCADA RURALISTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL NA 55ª
LEGISLATURA (2015 - 2019)**

BRASÍLIA-DF/DEZEMBRO/2017

Marlon da Mota Martins

**OS INTERESSES ORIENTADORES DO MODUS OPERANDI DAS ELITES DA
BANCADA RURALISTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL NA 55ª
LEGISLATURA (2015 - 2019)**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Unieuro, como requisito
parcial do Curso de Mestrado em
Ciência Política, para obtenção do
título de Mestre.

Área de concentração: Direitos
humanos, cidadania e violência.

Linha de pesquisa: Estado, Políticas
Públicas e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Henry Aniagoa
Kifordu.

BRASÍLIA-DF/DEZEMBRO/2017

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Maria Helena Souza da Silva CRB1/3213

M379m Martins, Marlon da Mota.

Interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil na 55ª Legislatura (2015-2019), Os. / Marlon da Mota Martins – Brasília: Centro Universitário UNIEURO, 2017.

118 f. : il ; color.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciência Política. Centro Universitário UNIEURO.

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.8.635, de 16-03-1993).

Marlon da Mota Martins

**OS INTERESSES ORIENTADORES DO MODUS OPERANDI DAS ELITES DA
BANCADA RURALISTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL NA 55ª
LEGISLATURA (2015 - 2019)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henry Aniagoa Kifordu
(Orientador – Unieuro)

Profa. Dra. Iolanda Bezerra dos Santos Brandão
(Examinador Interno – Unieuro)

Prof. Dr. Rodrigo Augusto Lima Medeiros
(Examinador Externo - UniCEUB)

BRASÍLIA-DF/DEZEMBRO/2017

RESUMO

Esta dissertação de mestrado busca examinar os interesses que orientam a forma de atuação (*modus operandi*) das elites da Bancada Ruralista (Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA) na Câmara dos Deputados do Brasil na 55ª Legislatura (2015-2019), e sua inter-relação com a Comissão Permanente de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CPAPADR) e com o Congresso Nacional brasileiro em geral. A formação histórica da Bancada Ruralista inicia-se na segunda metade da década de 1980 no contexto de intensificação da luta pela reforma agrária e encontra-se relacionada a três eventos: a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o surgimento da União Democrática Ruralista (UDR) e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). O problema de pesquisa ampara-se no seguinte questionamento: quais interesses orientam a forma de agir (*modus operandi*) das elites integrantes da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil na 55ª Legislatura (2015-2019)? A hipótese aventada é a de que por ser uma das bancadas mais bem organizadas em torno de interesses tanto organizacionais quanto sociais, a Bancada Ruralista tem maior poder de barganha e sucesso na aprovação de leis e na derrubada de vetos presidenciais no Congresso Nacional brasileiro. Nesse sentido, interesses tanto individuais quanto partidários e sociais têm pautado sua exitosa forma de agir no Parlamento brasileiro. A literatura sobre a teoria das elites, em especial, a referente ao elitismo democrático, subsidiará a compreensão sobre como se formam os interesses da Bancada Ruralista e como ela age coletivamente. A proposição fundamental do elitismo democrático pluralista gira em torno da autoridade e da luta por poder político entre elites que representam interesses sociais diversos. Sob essa perspectiva, as elites, além de serem consideradas dotadas de funções morais, são mais aptas para governar e para solucionar as demandas da sociedade civil. Assim, a Bancada Ruralista defende, no Congresso Nacional, tanto interesses do agronegócio quanto interesses sociais difusos, de maneira relativamente equilibrada, racional e responsiva. A reconstituição desse processo apoiar-se-á em estudos de caso ilustrativos de conflitos de interesses opondo a Bancada Ruralista, de um lado, e o governo federal ou outros grupos de interesses, do outro.

Palavras-chave: Bancada Ruralista. Frente Parlamentar da Agropecuária. União Democrática Ruralista. Teoria das elites. Elite política.

ABSTRACT

This dissertation seeks to examine the interests that guide the modus operandi of the elites of the Rural Caucus in the Chamber of Deputies of Brazil during the 55^a Legislature (2015-2019), and its interrelation with the Standing Committee on Agriculture, Livestock, Food Supply and Rural Development and with the Brazilian National Congress in general. The historical formation of the Rural Caucus began in the second half of the 1980s in the context of intensifying the struggle for agrarian reform and is related to three events: the creation of the Landless Rural Workers Movement (MST), the emergence of Democratic Ruralist Union (UDR) and the installation of the National Constituent Assembly (ANC). The research problem is based on the following question: which interests guide the modus operandi of the elites who are part of the Rural Caucus in the Chamber of Deputies of Brazil during the 55^a Legislature (2015-2019)? The hypothesis is that, because it is one of the most well-organized groups around both organizational and social interests, the Rural Caucus has greater bargaining power and success in passing laws and overturning presidential vetoes in the Brazilian National Congress. In this sense, partisan as well as individual and social interests have guided their successful way of acting in the Brazilian parliament. The literature on elite theory, especially that on democratic elitism, will support the understanding of how the interests of the Rural Caucus are formed and how it acts collectively. The fundamental proposition of pluralistic democratic elitism revolves around authority and the struggle for political power between elites representing diverse social interests. From this perspective, elites, besides being considered endowed with moral functions, are more apt to govern and to solve the demands of civil society. Thus, the Rural Caucus defends, in the National Congress, both interests of the agribusiness and diffuse social interests, in a relatively balanced, rational and responsive way. The reconstitution of this process will be supported by illustrative case studies of conflicts of interest opposing the Rural Caucus, on the one hand, and the federal government or other interest groups, on the other hand.

Keywords: Rural Caucus. Parliamentary Front of Agriculture. Rural Democratic Union. Theory of elites. Political elite.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABIOVE – Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais
ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC – Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BR – Bancada Ruralista
CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
CEDPA – Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados
CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CMP – Coordenação de Movimentos Populares
CN – Congresso Nacional
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAE – Cadastro Nacional de Atividades Econômicas
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Partido Democrata
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DOU – Diário Oficial da União

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAAB – Frente Ampla da Agricultura Brasileira
FCO – Frente do Cooperativismo
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista)
FPAA – Frente Parlamentar de Apoio à Agricultura
FPAg – Frente Parlamentar da Agricultura
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ITR – Imposto Territorial Rural
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP – Medida Provisória
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC — Organização Mundial do Comércio
ONU — Organização das Nações Unidas
ONG — Organização Não Governamental
PAN — Partido dos Aposentados da Nação
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDC – Partido Democrático Cristão

PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrata Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PEN — Partido Ecológico Nacional
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS — Partido Humanista da Solidariedade
PIB – Produto Interno Bruto
PIN – Programa de Integração Nacional
PL – Partido Liberal
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMB – Partido Municipalista Brasileiro
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN — Partido da Mobilização Nacional
PNRA – Plano Nacional pela Reforma Agrária
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PV – Partido Verde
PVEA – Plano de Valorização Econômica da Amazônia
RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte
SNA – Sociedade Nacional de Agricultura
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STR – Sindicatos de Trabalhadores Rurais
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TL – Teologia da Libertação
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDR – União Democrática Ruralista
UNE – União Nacional de Estudantes

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Profissão dos 226 deputados federais integrantes da Bancada Ruralista – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	75
Gráfico 02: Distribuição dos vinte e três deputados federais que declararam, como profissão, em suas biografias, ser produtor rural, agricultor familiar, agropecuarista, pecuarista ou agricultor – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	76
Gráfico 03: Distribuição dos deputados federais da Bancada Ruralista por tipo de Curso Superior – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	78
Gráfico 04: Grau de Escolaridade – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	79
Gráfico 05: Cargo anterior ao atual cargo de Deputado Federal – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	80
Gráfico 06: Quantidade de Mandatos de Deputado Federal (inclusive o mandato atual) – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	81
Gráfico 07: Distribuição por sexo dos deputados federais – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	83
Gráfico 08: Distribuição por sexo dos deputados federais da Bancada Ruralista – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019).....	84
Gráfico 09: Quantidade de senadores e de deputados federais indiciados pelo relator da Operação Lava Jato no Supremo Tribunal Federal (STF).....	85
Gráfico 10: Números absolutos de deputados federais da Bancada Ruralista por região e no Brasil nas três últimas Legislaturas.....	88
Gráfico 11: Proporção de Deputados Federais da Bancada Ruralista por região.....	89
Gráfico 12: Votação para aceitação ou rejeição da denúncia para abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff.....	97
Gráfico 13: Votação do impeachment da presidente Dilma Rousseff.....	98
Gráfico 14: Votação, em segundo turno, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, que limita os gastos públicos.....	99
Gráfico 15: Votação do Projeto de Lei nº 6787/2016 que trata da Reforma Trabalhista.....	99

Gráfico 16: Votação para aceitação ou rejeição da primeira denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer.....100

Gráfico 17: Votação para aceitação ou rejeição da segunda denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer.....101

Gráfico 18: Votação do veto nº 38/2016 à lei nº 13.340/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural.....102

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Métodos de identificação da(s) elite(s).....	36
Tabela 02: Resumo comparativo entre elitismo crítico (Teoria Crítica das Elites) e elitismo democrático (Teoria Democrática das Elites).....	37
Tabela 03: Composição político-partidária na ANC.....	56
Tabela 04: Comparativo entre a FAAB, a FCO e a UDR.....	59
Tabela 05: Métodos de identificação da(s) elite(s).....	67
Tabela 06: Quantidade e percentual de deputados federais membros da Bancada Ruralista por raça/cor (auto declaração).....	81
Tabela 07: Estado civil dos deputados federais membros da Bancada Ruralista.....	82
Tabela 08: Idade dos deputados federais membros da Bancada Ruralista.....	82
Tabela 09: Deputados federais da região Norte do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais.....	90
Tabela 10: Deputados federais da região Nordeste do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais.....	90
Tabela 11: Deputados federais da região Centro-Oeste do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais.....	91
Tabela 12: Deputados federais da região Sul do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais.....	92
Tabela 13: Deputados federais da região Sudeste do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais.....	93
Tabela 14: Deputados federais na Câmara dos Deputados que se enquadram na condição de proprietários rurais.....	94
Tabela 15: Partidos Políticos com representação na Câmara dos Deputados e na Bancada Ruralista.....	95
Tabela 16: Como era e como ficou o artigo 16 da Lei nº 13.340/2016.....	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE OS INTERESSES MOTIVACIONAIS DAS ELITES POLÍTICAS	19
1.1 TEORIA CRÍTICA DAS ELITES E SUA RELATIVIDADE NO CASO DA BANCADA RURALISTA	19
1.2 ELITISMO DEMOCRÁTICO DA TEORIA LIBERAL PLURALISTA E SUA RELEVÂNCIA NO CASO DA BANCADA RURALISTA.....	27
1.3 ELITE NO CASO BRASILEIRO, MÉTODOS DE IDENTIFICAÇÃO E RESUMO COMPARATIVO ENTRE ELITISMO CRÍTICO E ELITISMO DEMOCRÁTICO	34
1.4 ESCOLHA DO MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO	38
CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES E FORMAÇÃO HISTÓRICA DA BANCADA RURALISTA	40
2.1 A QUESTÃO AGRÁRIA E OS DESAFIOS SOCIAIS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO BRASIL.....	40
2.2 O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST).....	45
2.3 A UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA (UDR).....	51
2.4 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC), A FRENTE AMPLA DA AGRICULTURA BRASILEIRA (FAAB) E A FRENTE DO COOPERATIVISMO (FCO).....	55
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS	64
3.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	64
3.2 FONTES E COLETAS DOS DADOS	70
3.3 ANÁLISE DO PERFIL SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO DA BANCADA RURALISTA.....	73
3.4 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA BANCADA RURALISTA NAS REGIÕES, NOS ESTADOS E NOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	87
3.5 ANÁLISE DOS INTERESSES ORIENTADORES DO MODUS OPERANDI DA BANCADA RURALISTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação de mestrado versa sobre os interesses orientadores do *modus operandi* (da forma de agir, ou seja, do comportamento político) das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados¹ do Brasil na 55ª Legislatura (2015 e 2019). Sua análise é relevante para a compreensão de como uma frente parlamentar suprapartidária, no caso específico a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)², consegue realizar seus interesses (tanto na produção de atos normativos legislativos quanto na elaboração de políticas públicas agrícolas e agrárias) e interagir com outros grupos ou conjuntos de indivíduos na sociedade. Nesse sentido, optou-se pela linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Cidadania pelo fato de o tema desta pesquisa tratar da atuação de atores estatais e da influência destes sobre os processos de produção de normas legislativas, de políticas públicas e de ações governamentais que tocam tanto os seus interesses quanto os da sociedade civil.

A escolha do tema decorre do fato de que os grupos de interesse e de pressão (no caso em tela, a Bancada Ruralista), além de serem indispensáveis para a defesa de interesses específicos, são vitais para a sobrevivência política e econômica de entidades e da própria sociedade civil, adquirindo, assim, cada vez mais, contornos estratégicos entre os setores representados, os seus representantes no Parlamento e a sociedade civil. Também contribuiu para a escolha do tema o número reduzido de estudos³ sobre os interesses e a forma de agir (*modus operandi*) da Bancada Ruralista, bem como a possibilidade de esta pesquisa servir como fonte de dados e de informações em nível acadêmico, governamental (inclusive para a própria Bancada), social⁴ e pessoal.

O recorte temporal desta pesquisa inicia-se com a formalização, por meio do Requerimento nº 952 do dia 12 de março de 2015, da Frente Parlamentar da Agropecuária como uma bancada suprapartidária, após o depósito na Secretaria-

¹ Não há frentes parlamentares no Senado Federal, entretanto, nada impede que um senador formalize sua adesão a uma frente parlamentar registrada na Câmara dos Deputados.

² A Frente Parlamentar da Agropecuária é mais conhecida como Bancada Ruralista.

³ Em que pese haver algumas obras sobre a Bancada Ruralista nenhuma delas tem focado (no tempo e no espaço em tela) seus interesses e sua forma de agir.

⁴ A sociedade civil é a parte analítica mais importante da Bancada Ruralista e da Teoria Democrática das Elites em sua vertente pluralista.

Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de sua ata e estatuto devidamente assinados por deputados federais e senadores que a integram⁵. Por outro lado, o fim do recorte temporal será o ano de defesa pública desta dissertação de mestrado. O intuito é apresentar, na medida do possível, uma pesquisa original com dados atualizados, recentes e relevantes sobre votações polêmicas para melhor caracterizar os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista.

O problema de pesquisa de que se apropria essa dissertação de mestrado é: quais são os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil na 55^a Legislatura (2015-2019)?

Tem-se, ainda, dois problemas de pesquisa específicos que serão utilizados de maneira complementar: (i) a Bancada Ruralista defende interesses privados, públicos ou uma combinação destes na hora de votar?; e (ii) que plausíveis fatores internos e externos explicam os interesses orientadores do comportamento político dos integrantes da Bancada Ruralista?

Uma possível resposta para o problema de pesquisa é que, por ser uma bancada suprapartidária bem organizada, estruturada e relativamente coesa e por contar com parlamentares de diferentes raças, credos, ideologias políticas, classes sociais e níveis educacionais, a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) consegue equilibrar e harmonizar os interesses do agronegócio com os interesses da sociedade civil em geral. Ou seja, há um equilíbrio relativamente dinâmico entre fatores internos e externos que orientam seus interesses e sua forma de agir (*modus operandi*) no Congresso Nacional brasileiro. Essa é a hipótese a ser testada.

Nessa perspectiva, o objetivo geral é examinar os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil na 55^a Legislatura (2015-2019). E os três objetivos específicos são: (i) apresentar os antecedentes e a evolução histórica da Bancada Ruralista; (ii) examinar o perfil social, político e econômico dos integrantes da Bancada Ruralista, e o modo como ela está distribuída nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos; e (iii) analisar a forma como o poder político é exercido (*modus operandi*) pela Bancada Ruralista em casos concretos.

⁵ No início de cada Legislatura as frentes parlamentares devem apresentar novos requerimentos de registro contendo ata, estatuto e assinatura dos membros.

Os referenciais teóricos, baseado na Teoria Democrática das Elites em sua vertente pluralista, sustentarão as relações entre o problema de pesquisa, sua hipótese, seus objetivos e os dados empíricos.

Os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista no Congresso Nacional brasileiro serão analisados, por meio de uma pesquisa exploratória-descritiva, desde a sua idealização no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (sob a influência de três atores importantes: a União Democrática Ruralista – UDR, a Frente Ampla da Agricultura Brasileira – FAAB, e a Frente do Cooperativismo – FCO), passando por sua formalização política, em 1995, até os dias atuais; logo, o projeto será desenvolvido mediante a análise de dados estatísticos, econômicos, culturais, históricos, políticos e sociais coletados de fontes primárias e secundárias. A reconstituição desse processo apoiar-se-á em estudos de caso ilustrativos de conflitos de interesses opondo a Bancada Ruralista, de um lado, e o Governo Federal ou outros grupos de interesses, do outro.

O método de abordagem será o hipotético-dedutivo⁶, de Karl Popper (1902-1994), por envolver proposições e sugestões passíveis de falseabilidade, ou seja, deduções teóricas sujeitas à verificação empírica. O método de procedimento será o estudo de caso. A classificação da pesquisa segundo o seu objetivo geral será exploratória-descritiva e quanto à coleta e análise de dados será qualitativa e quantitativa. As técnicas de coleta de dados serão duas: análise bibliográfica e documental. Ao longo do aprimoramento desta dissertação de mestrado, as fontes serão revistas da forma mais consistente possível.

Este trabalho se estrutura em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, são apresentados os fundamentos teóricos que possibilitam a compreensão dos interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na particularidade do Parlamento brasileiro, bem como os principais estudiosos e vertentes da Teoria das Elites e é feita a escolha do modelo teórico-analítico que melhor permite retratar e delinear o perfil socioeconômico daquela Frente Parlamentar.

No segundo capítulo do trabalho, são traçados os antecedentes e a evolução histórica da Bancada Ruralista. É feita uma contextualização que abrange: o advento da questão agrária no século XIX; o surgimento de movimentos sociais rurais no

⁶ O método hipotético-dedutivo está presente nas obras, “Conhecimento objetivo: uma análise evolucionária (1999)” e “A lógica da pesquisa científica (2004)”, de Karl Popper.

Brasil; o início da União Democrática Ruralista (UDR); a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC); e a formação da Frente do Cooperativismo (FCO) e da Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB).

No terceiro capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos a serem utilizados neste trabalho e, logo após, será exposto a análise de dados para fins de teste da hipótese. Dentre os dados constarão: o perfil social, político e econômico dos integrantes da Bancada Ruralista; o modo como ela está distribuída nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos; e a forma como o poder político é exercido por seus membros em casos concretos.

Espera-se que os resultados a serem apresentados nesta dissertação propicie subsídios relevantes para o desenho e o desenvolvimento de outros trabalhos acadêmicos e contribua para o avanço no debate sobre Estado e políticas públicas, em especial as agrícolas e agrárias, no Brasil.

CAPÍTULO 01

FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE OS INTERESSES MOTIVACIONAIS DAS ELITES POLÍTICAS

O estudo da política é o estudo da influência daqueles que a exercem.

Harold Dwight Lasswell

Neste capítulo, foram delineadas as bases teóricas que possibilitam o entendimento dos interesses que orientam a forma de atuar (*modus operandi*) das elites políticas agrárias no parlamento brasileiro. Mediante a análise comparativa de duas abordagens divergentes – o elitismo crítico e o elitismo democrático – que versam sobre as características sociais, políticas e econômicas das elites dirigentes, inclusive sobre os interesses defendidos por estas últimas no emprego do poder político e dentro do regime democrático, será assumida uma posição teórica-analítica mais propícia às especificidades da pesquisa e que espelha o tema, sua pergunta, objetivos e hipótese. Em geral, o interesse das elites trata não apenas de suas especificidades tais como poder, riqueza ou fama, bem como, e de forma mais relevante, da distribuição (maior ou menor) de benefícios (tangíveis e intangíveis) resultantes de decisões e ações governamentais que são tomadas pelas próprias elites políticas mediante o emprego de recursos de poder e de autoridade no âmbito político. Nesse sentido, cada abordagem aponta para destinos diferentes dos benefícios entre as elites e a sociedade.

1.1 Teoria Crítica das Elites e sua Relatividade no caso da Bancada Ruralista

A Teoria Crítica das Elites, recebeu esse nome pelo fato de que os seus principais expoentes (Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Wright Mills) divergiam criticamente, de um lado, das ideias basilares e, de outro lado, das práticas elitistas atribuídas às suas características sociais, vistas como incoerentes com os fundamentos da democracia. Havia, basicamente, dois grupos de estudiosos

sobre a teoria crítica das elites. O primeiro grupo (os precursores europeus) acreditava na impossibilidade de se conciliar um regime democrático de governo com a duradoura presença das elites, isto é, um governo dito do povo (da maioria, nos moldes da democracia clássica aristotélica) seria incompatível com o fato de minorias organizadas deterem o poder político. O segundo grupo (os norte-americanos), ao atenuar o escopo das críticas de seus precursores europeus, desconfiava das características sociais das elites as quais decorreriam de origens sociais comuns e de formas coesas de atuação. Nesse sentido, a Teoria Crítica das Elites se desdobra no conjunto de obras clássicas de autores europeus, principalmente de Mosca (1939, 1975), Pareto (1935, 1963, 1964) e Michels (1982) e nos trabalhos contemporâneos de autores norte-americanos, basicamente de Hunter (1968), Mills (1981) e Domhoff (2002).

Enquanto os clássicos europeus guardam uma desilusão no tocante à prática democrática de autogoverno devido à forte presença de minorias organizadas (elites) que desde o início da civilização governam coletividades, os teóricos norte-americanos não descartam tanto a possibilidade real da democracia quanto ao papel das elites em seu desenvolvimento, mas enfatizam a sua transformação de uma estrutura rígida e exclusiva para aquela flexível capaz de acomodar novos interesses que regem os regimes democráticos (por exemplo, veja Prewitt & Stone, 1993).

Conhecimento, psicologia e organização são as bases do argumento dos elitistas clássicos sobre a formação, a aparência e a coesão das elites que facilitam a ocupação dos mais importantes e decisivos cargos políticos, bem como a perpetuação de interesses específicos da elite dirigente (MOSCA 1939, 1975; PARETO 1963, 1964; e MICHELS, 1982). Nesse ponto, é oportuno invocar, por motivos de analogia e de crítica da crítica, a teoria marxista sobre a centralidade dos interesses econômicos no processo de dominação de uma classe por outra e da forma como essa dominação se revela no seio do Estado moderno. Em que pese Karl Marx (1970, 1998, 2014) não ter elaborado uma teoria própria das elites, suas obras, junto com Friedrich Engels (1970, 1998), apontam para uma formação e dominação das elites baseada na propriedade privada dos meios de produção econômica. Em “O Capital”, Marx (2014) analisa a divisão social do trabalho, dos meios de produção e da sociedade civil e estabelece o conceito de classe dominante e de classe operária.

Segundo Marx (2014), o advento da propriedade privada dos meios de produção (terra, capital, ferramentas, máquinas, insumos) dividiu a sociedade moderna em duas classes sociais bem definidas: a burguesia e o proletariado. A primeira se refere aos que detêm a posse dos meios de produção, a segunda, por exclusão, é composta por aqueles que não os detêm. Segundo Antônio Gramsci (2000), para Marx, a classe dominante é uma só e o seu principal poder é o econômico.

Em “O manifesto comunista”, Marx e Engels (1998) argumentam criticamente que o Estado atua em interesse da classe capitalista, sendo aquele o instrumento de dominação físico e legal da classe operária. Na mesma linha, em “A ideologia alemã”, Marx e Engels (1970) descrevem o Estado como uma entidade pela qual “os indivíduos da classe governante asseguram seus interesses comuns” (p. 80). O que se depreende dessa alusão ao pensamento de Karl Marx e Friedrich Engels é o fato de eles terem atribuído unicamente à propriedade dos meios econômicos de produção, ou simplesmente à produção dos meios de subsistência, a base da formação e da coesão dos interesses compartilhados entre os membros da classe dominante. Ademais, a formulação Marxista de que a extinção das elites dominantes é uma questão de tempo, ou seja, a inserção eventual de uma sociedade sem classes, lhe rendeu críticas ferrenhas tanto dos expoentes da Teoria Crítica das Elites quanto dos adeptos do elitismo democrático.

Para os expoentes da Teoria Crítica das Elites, a classe dominante não se resume apenas a uma minoria na sociedade que possui e controla os recursos econômicos fundamentais de acesso linear ao poder no Estado, mas também aos indivíduos detentores de uma variedade de recursos valiosos e exclusivos na sociedade. Nesse ínterim, o poder político deriva não apenas da propriedade dos meios de produção, mas também de uma gama de outros recursos que promovem o seu acesso e controle (veja Etzioni-Haley, 1993).

Os italianos Gaetano Mosca (1858-1941) e Vilfredo Pareto (1848-1923) e o alemão Robert Michels (1876-1936) foram os primeiros a abordar o conceito do termo elite de maneira sistemática. Para Mosca (1939) a sociedade se divide entre governantes e governados, para tanto conceitua a classe dirigente como sendo uma classe especial ou uma minoria organizada que monopoliza o poder e controla os governados “de uma forma mais ou menos legal, mais ou menos arbitrária, mais ou menos violenta” (1939, p. 50). O autor frisa que “a teoria da classe dirigente é a

doutrina segundo a qual todas as sociedades humanas são governadas por uma classe especial ou por uma minoria organizada” (MOSCA, 1939, p. 329). Isso fica mais claro na passagem abaixo:

Em todas as sociedades – desde as parcamente desenvolvidas, que mal atingiram os primórdios da civilização, até as mais avançadas e poderosas – **aparecem duas classes de pessoas**: uma classe que dirige e outra que é dirigida. A primeira, sempre menos numerosa exerce todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza das vantagens que o poder traz consigo, enquanto a segunda, mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira, de maneira ora mais ou menos legal, ora mais ou menos arbitrária e violenta, e supre aquela, pelo menos aparentemente, com meios materiais de subsistência e com o instrumental necessário ao funcionamento do organismo político. [...] **Sabemos que em nosso país, qualquer que seja ele, a direção dos interesses públicos está em mãos de uma minoria de pessoas influentes, direção essa à qual, voluntária ou involuntariamente, a maioria se submete.** (MOSCA, 1939, p. 50, grifo nosso).

Michels (1982) recapitulou com base no trabalho de Gaetano Mosca que “uma ordem social não é possível sem uma classe política, isto é, sem uma classe politicamente dominante, uma classe de minoria” (1982, p. 225). Isso implica dizer que a elite é um fenômeno histórico que, como no caso brasileiro, sempre existiu e vai continuar existindo. Ademais, Mosca enfatizou a questão da organização e o papel dos fatores psicológicos na promoção da dominação e na manutenção de uma massa passiva.

Por sua vez, Pareto (1935) estuda as facetas do equilíbrio social. Nesse intuito, ele separa a população em dois estratos. No estrato inferior há a não-elite e, no estrato superior, há a elite, que, na visão do autor, é subdivida em duas partes: a classe governante (elite governante ou governamental) e a classe não-governante (elite não-governamental). A elite governamental é aquela que, direta ou indiretamente, tem participação ou influência considerável no governo. A elite não-governante é composta por pessoas bem sucedidas (em seus respectivos ramos de atividade) que não participam e nem influenciam (direta ou indiretamente) o governo.

Pareto define elite (governante e não-governante) como uma classe que tem os índices mais altos em seus ramos de atividade (1964, p. 530-531). Para Pareto, a sociedade, dessa forma, está organizada de acordo com o grau de influência e de poder político e social. Nesse contexto, as classes superiores, que geralmente são as mais ricas, compõem uma elite, uma aristocracia (os melhores) em seu sentido etimológico (PARETO, 1963, p. 20). Ao olhar a sociedade brasileira de forma

inicialmente intuitiva percebe-se que ela realmente vem acomodando uma classe superior e outra inferior, mesmo não sendo no sentido pejorativo da palavra inferior. Isto é, essa assimetria não implica dizer, para todos os casos, que a elite política sempre priorizará suas próprias demandas. Logo, não é impossível afirmar, como no caso da Bancada Ruralista, em estudo, que um grupo de elites no bojo do Estado busca conciliar seus interesses com os interesses da sociedade civil, em parte ou como um todo.

No entender de Pareto (1935), o governo é composto por um número de pessoas relativamente pequeno, descrito como “classe governante”. Esse conceito sugere uma composição oligárquica cujas decisões prevalecem apesar do “sufrágio universal” (1935, p. 2.183). No caso brasileiro contemporâneo, apesar de seu forte passado oligárquico e militar com um presente que não desconsidera a participação significativa das elites no poder político, a reintrodução da democracia, iniciada em 1985, vem contando, mesmo que de maneira incipiente, com a participação popular. Parte considerável da população, cada vez mais, organiza-se no âmbito da sociedade civil, a qual pode contar com a Bancada Ruralista no exercício do poder político dentro do Parlamento.

Michels (1982), por outro lado, foi o mais cético sobre a possibilidade real de uma democracia de massas (governo do povo), inclusive desenvolveu a sua famosa “lei de ferro da oligarquia” na qual demonstra o nexos causal entre a organização de minorias e o poder político. Sobre esse assunto, o teórico do início do século XX salienta que “a massa nunca será soberana a não ser de uma forma abstrata” (1982, p. 239), e constata que “a organização política conduz ao poder” (1982, p. 219) e que “quem diz organização diz oligarquia” (1982, p. 238). Ou seja, a “lei de ferro da oligarquia” salienta que, independentemente da ideologia político-partidária, nunca haverá um governo verdadeiramente popular, em nenhum lugar do mundo.

Com efeito, em “Sociologia dos Partidos Políticos”, o autor assevera que “todas as formas de vida social criam relações de dominação e dependência” (1982, p. 238) e que a principal causa dos fenômenos oligárquicos que se manifestam no seio dos partidos democráticos reside no fato de que “os chefes são, tecnicamente, indispensáveis” (1982, p. 237) e constituem um “fenômeno inerente a todas as formas de vida social” (1982, p. 237). Assim, a oligarquia, para Michels (1982), é a concentração de poder em um número restrito de pessoas, ou seja, em uma minoria organizada de onde “nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos

mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam” (1982, p. 238).

Nessa perspectiva, Michels enfatizou com base na “lei de ferro da oligarquia” que “qualquer arranjo político tende a canalizar o poder nas mãos de um pequeno grupo de pessoas” (1982, p. 239), e que “as lutas de classes resultariam sempre na criação de novas oligarquias unidas às antigas” (1982, p. 235), ou seja, “uma classe dominante se substitui fatalmente por outra” (1982, p. 235).

Apesar de não discordar totalmente de Michels (op. cit.) sobre a “lei de ferro da oligarquia” e sobre as iniquidades que, por vezes, surgem na relação entre as elites e a sociedade, na realidade brasileira, e, em especial, no caso da Bancada Ruralista, o fenômeno oligárquico, é menos rígido do que o observado por ele na Alemanha do início do século XX.

O Brasil contemporâneo não está totalmente livre de incursões elitistas no sentido de que uma minoria organizada e exclusiva (fechada) busque satisfazer seus interesses e procure perpetuar-se no poder mediante o uso de recursos políticos do Estado. Porém, em determinados casos, como o da Bancada Ruralista, é possível identificar uma subestrutura de poder político flexível e sensível às pressões e aos interesses sociais.

Enfim, percebe-se que a oligarquia de Michels (1982), a aristocracia de Pareto (1935, 1963, 1964) e a classe dirigente (Ruling Class) de Mosca (1939, 1975) referem-se ao mesmo pequeno grupo bem organizado de pessoas que possui recursos socialmente excelentes e valiosos os quais servem como instrumento de poder político e de dominação social.

De maneira similar, Mills (1981) ao estudar a elite dos Estados Unidos por meio do método posicional e decisional constatou que há uma elite do poder que se une, por interesses estruturais comuns, em momentos de crise⁷. Os meios de informação e de poder, segundo ele, são centralizados e concentrados de maneira assimétrica (Mills, 1981). Sua definição de elite do poder é a seguinte:

A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências. Se tomam ou não tais decisões é menos importante do que o fato de ocuparem postos tão fundamentais: se deixam de agir, de decidir, isso em si constitui frequentemente um ato de maiores

⁷ Como, por exemplo, na Crise de 1929, no Choque Nixon de 1971, e nos Choques do Petróleo de 1973 e de 1979.

consequências do que as decisões que tomam. Pois comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna. Comandam as grandes companhias. Governam a máquina do Estado e reivindicam suas prerrogativas. Dirigem a organização militar. Ocupam os postos de comando estratégico da estrutura social, no qual se centralizam atualmente os meios efetivos do poder e a riqueza e celebridade que usufruem. (MILLS, 1981, p. 12, grifo nosso).

A preocupação central de Mills (1981) é com o poder das pessoas que ocupam postos de comando e com o papel moral e psicológico que elas desempenham. Para Mills (1981, p. 28) o poder de decidir não é partilhado igualmente, mas também não é absolutamente monopolizado por um pequeno grupo, se houver um desses dois extremos, não há elite do poder, por não haver gradação de poder (o que não quer dizer que não haja concentração de poder). Mills (1981), sobre a união da(s) elite(s) do poder e sobre o equilíbrio político, argumenta que:

A unidade da elite não é um simples reflexo da unidade das instituições, embora homens e instituições estejam sempre ligados, reflete também as várias importantes coincidências de interesses estruturais entre esses domínios institucionais (MILLS, 1981, p. 29).

A unidade das elites e sua coincidência com os interesses que orientam sua forma de agir sempre foi uma preocupação marcante dos teóricos críticos das elites, mesmo antes de Wright Mills (1981). Embora Mills (op. cit.) reconheça que a unidade das instituições não seja única e exclusivamente um efeito da unidade das elites, não suscitou dúvidas de que os interesses destas em suas diferentes formações estejam em instituições que ditam comportamentos na sociedade. Quanto à ordem e ao equilíbrio político, eles são propiciados pela pressão de vários interesses contraditórios (Mills, 1981). Mais adiante, Mills (op. cit.) enuncia a elite de poder como sendo “formada por homens da política, da economia e por militares, mas essa elite constituída está, frequentemente, sob tensão: só se une em certos pontos coincidentes e em certas ocasiões de ‘crise’” (p. 327).

Por último, Mills sintetizou que “a concepção de elite do poder e de sua unidade, repousa sobre a evolução correspondente e a coincidência de interesses entre as organizações econômica, política e militar” (1981, p. 344). Embora Mills (1981) não defina de forma bastante explícita o que constitui interesse no contexto analisado, Bell (1969) fornece a contento o conceito de interesse como sendo “a seleção de valores por um grupo, ou parte deste, acima e contra outros” e de forma

que conduz a “privilégios” (1963). A implicação desta visão compartilhada pelos teóricos críticos das elites é que as elites políticas buscam e protegem seus próprios interesses em detrimento dos interesses da sociedade civil.

Além do mais, para os autores da Teoria Crítica das Elites, a democracia não passa de uma ficção (de uma utopia⁸) e a elite seria um grupo fechado, coeso, unido e capaz de influenciar substancialmente o processo de tomada de decisões políticas. A questão relativa à composição e às perspectivas de circulação dos membros das elites representa, para eles, mais uma continuidade do que uma renovação.

Apesar de reconhecer, da mesma forma que os elitistas críticos, que a elite realmente é composta por uma minoria organizada e influente, nessa pesquisa e dentro de seus propósitos e proposições, a elite política que compõem a Bancada Ruralista está sendo considerada como um grupo relativamente flexível que admite a ascensão de novos membros oriundos de camadas economicamente menos favorecidas da sociedade e que busca agregar e acomodar interesses sociais, isto é, as características sociais das elites integrantes da Bancada Ruralista não são significativamente diferentes das características sociais da sociedade de onde eles foram recrutados antes de se tornarem políticos e membros da referida Bancada.

Em resumo, a Teoria Crítica Elitista foi considerada menos adequada como modelo para analisar empiricamente os interesses orientadores do *modus operandi* da Bancada Ruralista no Congresso Nacional brasileiro por considerar que as elites são formadas por indivíduos de uma mesma classe social (homogênea), que o poder é concentrado, que a circulação e o recrutamento ocorrem de maneira fechada (interna), que os interesses pessoais se sobrepõem aos interesses sociais e nacionais, e que as funções sociais e morais não são observadas ou são bastante relativizadas.

⁸ Em 1945, Hans Kelsen publica o livro “Teoria Geral do Direito e do Estado”, onde elabora a tese sobre a “ficção da representação no regime político democrático”. Kelsen (2005, p. 296) argumenta que o parlamento da democracia moderna como órgão representativo é uma ideologia política e “a função dessa ideologia é ocultar a situação real, dar vida à ilusão de que o legislador é o povo, mesmo se na realidade a função do povo – ou, numa formulação mais exata, do corpo eleitoral – estiver limitada à criação do órgão legislativo”. Segundo Hans Kelsen (2005, p. 296) o governo de povo (democracia) não existe nem de forma direta e nem de maneira indireta (democracia representativa). Mosca (1939, 1975), Pareto (1935, 1963, 1964), Michels (1982), Hunter (1968), Mills (1981) e Domhoff (2002) também possuem posicionamento semelhante à ideia de Kelsen (2005).

A seguir, será apresentada a Teoria Democrática das Elites em sua vertente Liberal Pluralista, bem como os motivos pelos quais ela é mais relevante para analisar, empiricamente, a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista).

1.2 Elitismo Democrático da Teoria Liberal Pluralista e sua Relevância no caso da Bancada Ruralista

O elitismo democrático apresenta uma ressignificação⁹ do conceito de democracia e o vincula a um conceito positivo de elites. A política, para os elitistas democratas, é uma atividade de minorias, o que permite a compatibilização entre elitismo e democracia. Assim, a Teoria das Elites passa a ser um dos pressupostos da democracia representativa moderna. Para os elitistas democráticos, quanto à circulação e ao recrutamento de integrantes, a elite política é um grupo aberto, diversificado e a coesão se apresenta apenas quando há interesses comuns envolvidos.

Mosca (1939, 1975), Pareto (1935, 1963, 1964) e Michels (1982) acreditavam que a democracia (governo do povo) seria incompatível com o fato de uma minoria organizada deter o poder político. Essa percepção, entretanto, foi sistematicamente desmontada na obra “Capitalismo, socialismo e democracia”, de Joseph Schumpeter (1961), ao se ressignificar o conceito de democracia. Com efeito, ao adotar para ela um princípio de utilidade, as elites deixaram de ser um empecilho e passaram a ser sua condição básica. Os principais pressupostos de Schumpeter (1961, p. 347) são: (i) democracia não significa que o povo governa; (ii) democracia significa apenas que o povo pode aceitar ou recusar aqueles que o governarão; (iii) democracia é a concorrência livre entre candidatos pelo voto dos eleitores; (iv) democracia é o governo dos políticos; (v) a política é uma atividade de minorias organizadas.

Schumpeter considera que “a função do eleitorado é eleger o governo” (1961, p. 333) e que “a democracia é a concorrência livre pelo voto livre” (1961, p. 330). Assim, o que define se há ou não democracia em um determinado país é o método¹⁰

⁹ Trata-se da democracia representativa.

¹⁰ Para Schumpeter (1961, p. 328), o método deve ser apoiado por um sistema institucional.

utilizado para a tomada de decisões políticas, no qual “o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (1961, p. 328).

Nesse contexto, a “teoria da liderança competitiva”, elaborada por Schumpeter, considera o funcionamento do sistema democrático como “uma constante competição de grupos dirigentes (elites) pelo poder político segundo regras de procedimento que viabilizam aos governados a possibilidade de contribuir para a escolha dos governantes” (1961, p. 338). Nesse sentido, as elites são indispensáveis e asseguraram a estabilidade democrática. Ademais, a competição entre elas impede que uma determinada oligarquia se perpetue no poder.

Adicionalmente, o conceito qualitativo de elite do espanhol Ortega y Gasset (2002) reflete um dos principais motivos pelos quais determinados indivíduos se destacam em suas respectivas áreas de atuação. Ele definiu elite como sendo “minorias qualificadas, excelentes, que exigem muito de si e acumulam sobre si mesmas dificuldades e deveres” e as massas como sendo “o conjunto de pessoas não especialmente qualificadas” (2002, p.62). Para o autor, “a divisão da sociedade em massas ou minorias excelentes não é, portanto, uma divisão em classes sociais, mas em classes de homens, e não pode coincidir com a hierarquização em classes superiores e inferiores” (ORTEGA y GASSET, 2002, p. 63).

Nesse sentido, Ortega y Gasset (2002), refuta a divisão de classes sociais de Marx e Engels (1998) entre classe dominante (burguesia) e classe operária (proletariado) e teoriza uma divisão baseada na eficiência, no profissionalismo e na meritocracia. Apesar de seu tom crítico, ao relativizar a aptidão das massas enquanto potencializa a aptidão das elites, e de sua obra não se enquadrar em uma sistematização histórica e teórica, como as obras de Pareto (1935, 1963, 1964) e de Mosca (1939, 1975), o fato de reconhecer que o papel de organizar e dirigir a sociedade de forma hábil e responsável cabe às mais bem organizadas e preparadas elites é relevante para este estudo. Com efeito, as elites da Bancada Ruralista não apenas são vistas como bem preparadas, mas também como representativas de anseios da sociedade civil no âmbito da produção e da distribuição de políticas públicas agrícolas.

Por seu turno, o norte-americano Thomas Bottomore (1974) – partindo dos estudos de Mosca, Pareto e Mills – define, inicialmente, elite de maneira genérica para desenvolver os conceitos de classe política (grupos que exercem poder ou

influência política), de elite política (parlamentares que compõem a base governista) e de contra-elite (parlamentares de oposição).

Segundo Bottomore (1974, p. 15), de maneira geral, o termo elite se refere a “grupos funcionais, sobretudo ocupacionais, que possuem status elevado (por uma razão qualquer) em uma sociedade”. Após essa definição geral, o autor salienta que é necessário outro termo

[...] para designar a minoria que dirige uma sociedade, a qual não é exatamente um grupo funcional, nesse sentido, e de qualquer maneira possui tão grande importância social que merece uma denominação que a distinga. Utilizarei o termo empregado por Mosca, **classe política**, para referir-me a todos os **grupos** que **exercem poder ou influência política** e estão **diretamente empenhados em disputas pela liderança política**. (BOTTOMORE, 1974, p. 15, grifo nosso).

O autor delimita ainda mais o seu raciocínio e distingue dentro da classe política uma elite política e uma contra-elite:

Distinguirei no seio da **classe política** um grupo menor, a **elite política**, compreendendo os **indivíduos que efetivamente exercem o poder político** em uma sociedade em qualquer época. [...] As **contra-elites** compreendem os **chefes de partidos políticos que estão fora do governo** e representantes de novos interesses sociais ou classes (e.g., líderes sociais), bem como grupos de homens de negócios e intelectuais ativos politicamente. A **classe política**, portanto, **compõem-se de muitos grupos** que podem estar empenhados em diversos níveis de cooperação, competição ou conflito entre si. (BOTTOMORE, 1974, p. 16, grifo nosso).

A ideia de contra-elite, conforme esboçou Bottomore (1974), tem sua pertinência na identificação de organizações tais como partidos políticos e classes ou grupos sociais cujos membros mais destacados (líderes de partidos políticos e classes profissionais), em termos de poder e influência, fazem oposição à Bancada Ruralista.

Nas versões mais avançadas do elitismo democrático (pluralismo político e democracia liberal pluralista), Robert Dahl (2012) se apresenta como o maior expoente com o seu modelo democrático de Poliarquia baseado na Teoria da Democracia Liberal Pluralista onde competição entre a classe política, participação popular e oposição política produzem um ambiente político heterogêneo.

Dahl (2012, p. 426) define o termo elite como sendo uma “minoria dominante”, entretanto, ele ressalta que as divergências entre os teóricos elitistas não ocorrem ao se conceituar elite(s), mas ao se “descrever a composição dessa minoria

dominante”, ou seja, a composição das elites (origens¹¹, recrutamento¹², circulação¹³ e renovação¹⁴) depende da vertente teórica utilizada. Para Dahl (2012):

Especificar a composição da minoria dominante é, naturalmente, essencial para que se possa fazer uma verificação empírica ou refutar uma teoria da dominação da minoria. [...] as diferenças na composição da minoria dominante também terão consequências teóricas e práticas fundamentalmente diversas. (DAHL, 2012, p. 427).

Dahl explica que é a competição política, em um ambiente pluralista, que faz com que as elites dirigentes promovam interesses da maioria da população. Com efeito, é “devido à heterogeneidade e às divergências entre a classe política que seus líderes são compelidos a buscar apoio da maioria da população, mediante a promoção dos interesses dela” (2012, p. 428). O apoio da população é fundamental para sustentar o poder e a autoridade das elites.

Nesse contexto, Dahl (2005) utiliza a palavra Poliarquia como um método para se avaliar o quão democrático é um país e sua sociedade. Dentre os critérios utilizados por Dahl em seu método estão: a autonomia de associação; a cidadania inclusiva; as fontes alternativas de informação; a liberdade de expressão; eleições livres, justas e periódicas; e dirigentes eleitos e fiscalizados pelo povo.

Dahl (2005) também esboçou quatro camadas que vão dos menores para os maiores indicadores de democraticidade. Na primeira camada encontram-se as hegemonias fechadas onde há pouca participação popular nos pleitos eleitorais e poucos candidatos concorrendo pelas vagas; na segunda camada encontram-se as hegemonias inclusivas nas quais observa-se ampla participação popular nos pleitos eleitorais, mas poucos candidatos concorrendo; na terceira camada há as oligarquias competitivas, nesse caso percebe-se a baixa participação popular nos pleitos eleitorais, a despeito de uma grande quantidade de candidatos em disputa pelo voto; na quarta camada, a mais democrática, evidencia-se as Poliarquias onde há grande participação de eleitores e muitos candidatos concorrendo em um processo eleitoral inclusivo, diversificado, competitivo e confiável.

¹¹ De onde vieram os integrantes de determinada elite.

¹² Como os membros de determinada elite foram ou são recrutados.

¹³ A circulação ocorre quando um membro de determinada elite sai da posição em que se encontra para ocupar outra posição de prestígio equivalente ou superior.

¹⁴ A renovação ocorre quando um membro de determinada elite é substituído por outra pessoa mais capaz e eficiente.

Suzanne Keller possui uma definição mais precisa e equilibrada de elites, “minoria de indivíduos ativos e responsáveis cuja missão é, em um sentido social, servir a uma coletividade” (1967, p. 15) e, identifica, no meio delas, a existência de elites estratégicas (pessoas moralmente boas e tecnicamente capazes) para caracterizar as minorias influentes separadas segundo a função que desempenham na sociedade. Segundo a autora, a coexistência entre as elites estratégicas é necessária para a eficaz implementação de políticas públicas e para manter a ordem social.

Keller avança em seu argumento salientando que as elites estratégicas são “minorias cujos julgamentos, decisões, palavras, gestos, ideias, preconceitos e atos possuem importantes consequências para muitos membros da sociedade” (1967, p. 105). Assim, elas são centros-chave da realização de aspirações coletivas e, por isso, têm a responsabilidade de, por meio de suas escolhas morais e de suas decisões de longo alcance, manter em perfeitas condições de funcionamento a sociedade, enquanto um sistema organizado. Nesse raciocínio, Keller deixa explícito que “a qualificação de estratégica não depende de atividades específicas da elite, mas sim do raio de ação dessas atividades, isto é, de quantos membros da sociedade são por ela atingidos e de que maneira o são” (1967, p. 31).

Os trabalhos de Robert Dahl (2005) e de Suzanne Keller (1967) evidenciam as relações possíveis entre as funções sociais e morais das elites e a promoção de interesses tanto da sociedade civil quanto das elites por meio de políticas públicas que promovam melhorias em suas condições sociais e econômicas, de um lado, e, na imagem e na elegibilidade política das elites, por outro lado. O mais importante para os fins desta pesquisa é a nossa presunção de que a Bancada Ruralista aglutina membros estratégicos, isto é, que exercem funções morais altamente valiosas para a sociedade. É possível observar que a Bancada formula e apoia projetos de lei que alavancam, principalmente, a produção e a distribuição de produtos agrícolas no mercado brasileiro com preços socialmente acessíveis, bem como a exportação de excedentes agroindustriais, contribuindo decisivamente para o superávit no balanço comercial, gerando divisas para o Brasil. Assim, pode-se afirmar que a Bancada Ruralista, nos moldes formulados pelos elitistas democráticos, atua estrategicamente para defender o bem comum e os interesses nacionais.

Lasswell (1967), Lerner (1967), Bachrach (1967) e Bobbio (1997) também contribuíram significativamente para a atualização da teoria elitista democrática. Lasswell (1967) e Lerner (1967) classificam as elites pela influência que elas exercem. Os autores sustentam a tese de que a influência existe e é desigual:

Se a influência é partilhada igualmente, todo participante da situação pertence à elite. Se a divisão da influência é desigual, os mais influentes são chamados elite; os outros são a elite intermediária e as massas. (LASSWELL e LERNER, 1967, p. 15).

Sob outra perspectiva, em “A Teoria do Elitismo Democrático”, Bachrach (1967, p. 08) argumenta que a Teoria Democrática das Elites é um conceito realista da Teoria Crítica das Elites ao identificar como concepções básicas do elitismo democrático a concorrência entre as elites políticas, a prestação de contas junto ao eleitorado (accountability) e que a circulação entre as elites contemple as classes inferiores.

Por sua vez, o italiano Norberto Bobbio publicou, em 1983, o livro “Dicionário de Política”, em dois volumes, onde ele e outros autores abordam os principais conceitos e teorias sobre sociologia, economia e ciência política. O artigo referente à Teoria das Elites foi escrito pelo próprio Bobbio (1997).

Elite, para Bobbio, é

[...] uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Uma vez que, entre todas as formas de poder (entre aquelas que, socialmente ou estrategicamente, são mais importantes estão o poder econômico, o poder ideológico e o poder político) a Teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das elites políticas. (BOBBIO, 1997, p. 385).

E elite política é a elite que detém “o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força em última instância” (BOBBIO, 1997, p. 385).

Baseada nas proposições normativas do liberalismo (liberdade e igualdade de direitos), os pioneiros da ideia liberal pluralista, tais como Shumpeter (1961) Lipset (1967) e Dahl (1958, 1961, 2005, 2012), acreditam que a adoção do modelo democrático, perfazendo eleições livres, competitivas, justas e periódicas, produziria uma estrutura flexível de elite política capaz de dar respostas às demandas sociais, desde que estas se organizem em grupos de interesses.

Segundo recapitulou Walker (1966), baseado no pensamento de Schumpeter (1961), Lipset (1967 [1961]) e Dahl (1961, p. 286), “o que diferencia os sistemas democráticos dos autoritários é a provisão para uma competição limitada e pacífica entre os membros da elite para ocupação das posições formais da liderança no sistema”.

O conceito de pluralismo é central na Teoria Democrática das Elites (elitismo democrático) e implica dizer que o poder é fragmentado e disperso entre vários grupos formados sob a égide dos mais diversos interesses existentes em uma sociedade (STEPAN, 2001). Dessa forma, cabe ao sistema eleitoral e pluripartidário canalizar os interesses manifestados pelos respectivos grupos organizados.

Em outros termos, os grupos de interesse elegem seus líderes que, como no caso da Bancada Ruralista, atuam no âmbito do poder político para efetivar tais interesses. Diferentemente dos elitistas críticos, os adeptos do elitismo democrático veem as elites políticas como compartilhadoras de interesses pessoais e partidários.

Bell (1969) informa que os elitistas críticos consideram interesses como algo que implica seleção de valores por um grupo, ou parte de um grupo, acima e contra os outros, e de forma que conduz ao privilégio. Não obstante, os liberais pluralistas, conforme exposto por Robert Dahl (1958, 1961, 2005, 2012), visualizam interesses não simplesmente como sinônimo de preferências, mas como algo representado no sistema político democrático.

Em síntese, o elitismo democrático e a sua tese de democracia representativa pluripartidária com eleições livres, diretas, periódicas, competitivas e com voto secreto surgiram como ideia alternativa à democracia clássica de autogoverno, este último considerado disfuncional diante de uma massa desorganizada e desorientada. Além disso, as elites, na Teoria Democrática, são grupos diversificados e abertos que, dentre outras coisas, promovem o interesse nacional, o bem comum e desempenham de maneira relevante funções sociais e morais na sociedade civil. Logo, as elites são indispensáveis em Estados democráticos de direito para o bom funcionamento das instituições e para manter um equilíbrio social duradouro e sustentável.

Não se pretende defender, nesta dissertação, que os interesses da maioria da população, em sua composição macro e extensão territorial, estejam sendo bem canalizados pelos partidos políticos e otimamente representados no Congresso Nacional brasileiro. Por outro lado, procura-se mostrar, por meio de pesquisa

empírica, que a Bancada Ruralista, dentro da esfera e do objeto de seu poder e de sua influência no parlamento, busca atuar inclusivamente, isto é, na defesa não somente daqueles interesses aos quais seus membros foram eleitos, mas também de interesses da sociedade civil que giram em torno da agropecuária e de sua cadeia produtiva (e fora delas) como fonte de emprego, renda e divisas para o país.

O conceito do termo elite (que melhor espelha a Bancada Ruralista), os métodos para identificá-la e um resumo comparativo entre o elitismo crítico e o elitismo democrático serão apresentados no subitem abaixo.

1.3 Elite no caso brasileiro, métodos de identificação da(s) elite(s) e resumo comparativo entre elitismo crítico e elitismo democrático

Neste subitem é apresentado uma breve conclusão ao se comparar os diversos conceitos de elite(s) presente tanto na Teoria Crítica quanto na Teoria Democrática, também é exposto o conceito de elite política que será utilizado na análise dos dados sobre os interesses orientadores do *modus operandi* da Bancada Ruralista. E, subsidiariamente, são apresentadas duas tabelas: a primeira refere-se aos métodos que podem ser utilizados, isoladamente ou em conjunto, para a identificação da(s) elite(s); a segunda tabela traz um resumo com os principais pontos de divergência entre o elitismo crítico e o democrático.

Segundo Gaetano Mosca (1975), para se definir elite com maior rigor analítico deve-se levar em consideração as especificidades culturais e históricas da civilização que se deseja estudar enfocando os problemas de formação e de organização de sua classe política. Por esse motivo, no capítulo seguinte, são abordados os antecedentes e a formação histórica da Bancada Ruralista.

A Teoria das Elites, ao longo dos anos, foi sendo revista e atualizada por diversos autores de diferentes nacionalidades, ideologias, origens sociais e formação acadêmica. Dado essa heterogeneidade, chega-se à seguinte conclusão ao se comparar os diversos conceitos e características das elites citados no decorrer deste capítulo:

- (i) toda forma política, das mais simples às mais complexas (sindicatos, partidos políticos, organizações, associações, comitês, confederações,

federações, instituições, ministérios), produz distinção entre minorias dirigentes e maioria dirigida (um dos pontos em comum entre elitistas críticos e democráticos);

- (ii) todos os sistemas e regimes políticos, apesar de seus discursos de justificação, instituem uma relação de dominação entre os homens;
- (iii) a desigualdade é condição necessária de toda sociedade, e a ideia de igualdade é inadequada por ser uma ficção, ou seja, por não ser passível de comprovação científica;
- (iv) a política é uma atividade de minorias, o que permite a compatibilização entre elitismo (minorias organizadas) e democracia representativa;
- (v) a democracia moderna (representativa) é o governo de uma minoria sob o controle periódico do povo;
- (vi) o principal fluxo de exemplo ético-moral deve vir (não somente, mas principalmente) de cima para baixo (top-down) e não de baixo para cima (bottom-up). Nesse sentido, a sociedade civil reflete os seus governantes e não o inverso (que os governantes refletem a sociedade);
- (vii) o poder mais importante (dentre os vários tipos¹⁵ existente na sociedade moderna) é o poder político, o qual está ligado à autoridade daqueles que exercem cargos públicos, especialmente os cargos cujos membros são eleitos por voto direto, secreto, universal e periódico.

Assim, para a particularidade sociopolítico-econômico brasileira, utiliza-se o termo “elite política” (tendo por base o elitismo democrático em sua vertente pluralista e seus autores) como sendo uma minoria influente e diversificada de indivíduos com funções sociais e morais cuja missão é servir a uma coletividade¹⁶ e contribuir para a consecução do interesse da sociedade civil. Sua coexistência é necessária para assegurar o alcance de metas sociais e para manter a ordem e o equilíbrio social.

¹⁵ Há os poderes econômico, militar, político, religioso, científico etc.

¹⁶ Servir a uma coletividade abrange, dentre outras coisas, reduzir as desigualdades sociais, promover políticas públicas de inclusão, melhorar os serviços públicos (principalmente os de saúde, educação e segurança) e buscar o bem comum acima dos interesses pessoais.

Na especificidade brasileira, os integrantes da elite política nacional seriam os membros dos poderes executivo (presidente da república, governadores e prefeitos), legislativo (senadores, deputados e vereadores) e judiciário (magistrados).

A tabela 01, a seguir, mostra seis métodos utilizados para a identificação da(s) elite(s). De acordo com o tipo de elite que se queira pesquisar pode ser combinado mais de um método, pois eles não são excludentes.

Tabela 01: Métodos de identificação da(s) elite(s)

Tipo de Método	Método histórico-comparativo	Método das origens sociais	Método reputacional	Método posicional	Método decisional	Método não-decisional
Explicação do método	Observação de fatos concretos.	Considera a trajetória social: condições econômicas, formação acadêmica, profissão, religião, ideologia política.	Considera a reputação da pessoa em determinada comunidade ou grupo.	Considera a posição formal ocupada pelos indivíduos nos setores público e privado.	Considera quem participa e quem influencia o processo decisório.	Considera as decisões não tomadas. Forma complementar ao método decisional.
Autor(es)	Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto.	Robert Michels e Wright Mills.	Floyd Hunter.	Wright Mills.	Robert Dahl.	Peter Bachrach.

Fonte: Elaboração própria baseada nos trabalhos de Mosca (1939, 1975), Pareto (1935, 1963, 1964), Michels (1982), Mills (1981), Hunter (1968), Dahl (1958, 1961, 2005, 2012) e Bachrach (1967).

Após a identificação de uma minoria organizada e/ou de seus membros utilizando-se um dos métodos da tabela acima (ou vários deles) pode-se, por exemplo, traçar um perfil socioeconômico do grupo, analisar o seu comportamento, os seus interesses e a maneira como eles estão organizados.

A tabela 02, abaixo, apresenta um resumo comparativo entre as duas principais correntes da Teoria das Elites: o elitismo crítico e o elitismo democrático.

Tabela 02: Resumo comparativo entre elitismo crítico (Teoria Crítica das Elites) e elitismo democrático (Teoria Democrática das Elites)

	Elitismo Crítico	Elitismo Democrático
Conceito de Democracia	Clássica aristotélica (governo do povo).	Contemporânea (governo de representantes do povo).
Conceito de Elite(s)	Tradição sociológica.	Tradição da ciência política.
Democracia e elites	Incompatível. A democracia (governo do povo) é incompatível com o fato de minorias organizadas (elites) deterem o poder político.	Compatível e essencial. A política é uma atividade de minorias e a democracia é o governo de representantes do povo, ou seja, daqueles que exercem a política.
Participação cidadã	Direta.	Semidireta ou indireta.
Poder político	Concentrado em um número restrito de pessoas.	Disperso (nenhum indivíduo ou grupo controla todos os processos e/ou resultados).
Processo decisório	Há coesão quando interesses intra-elite está em pauta.	Há coesão quando interesses que impactam positivamente a população está em pauta.
Composição	Homogênea, baseada no poder econômico.	Heterogênea, diversificada.
Circulação ¹⁷	Grupo fechado.	Grupo aberto.
Recrutamento ¹⁸	Intra-elites.	Intra-elites e extra-elites (também ocorre nas classes inferiores).
Origens ¹⁹	Famílias ricas.	Podem vir de qualquer classe econômica e social.
Renovação ²⁰	Intra-elites.	Intra-elites e extra-elites (também ocorre nas classes inferiores).
Motivação	Interesses pessoais.	Interesses pessoais e sociais (sociedade civil).
Moralidade	Pouco valorizada, relativizada.	É valorizada.
Função social	Não desempenham.	Desempenham.
Interesses da maioria da população	Na minoria das vezes são implementados.	Na maioria das vezes são implementados.
Competição entre as elites	Gera instabilidade política, econômica e social.	Assegura a estabilidade democrática ao promover a rotatividade no poder, o fortalecimento e a autonomia de instituições governamentais.
Estado	Entidade que serve aos interesses das elites.	Entidade que prioriza as demandas da sociedade civil.
Atuação do Estado	Estado atua no interesse das elites pois seus principais cargos, os eletivos, são ocupados por elas.	Estado também promove o interesse da sociedade civil e o bem comum.
Regimes de governo e formas de Estado	Qualquer arranjo político canaliza o poder nas mãos de um pequeno grupo de pessoas (Lei de Ferro da Oligarquia).	Há indicadores de democraticidade que variam segundo critérios inclusivos e competitivos onde a Poliarquia seria o seu mais alto nível.
Desigualdade	A desigualdade está presente em todas as sociedades, e a ideia de igualdade é inadequada por não ser passível de comprovação científica.	A desigualdade é condição necessária de todas as sociedades pois é algo inerente a elas, o que não impede que ela possa e deva ser reduzida.

Fonte: Elaboração própria baseada nos trabalhos de Bachrach (1967), Bell (1969), Bottomore (1974), Busino (1992), Dahl (1958, 1961, 2005, 2012), Domhoff (2002), Etzioni-Halevy (1993), Gramsci (2000), Hunter (1968), Keller (1967), Lasswell (1967), Lipset (1967), Marx (1970, 1998, 2014), Michels (1982), Mills (1981), Mosca (1939, 1975), Ortega y Gasset (2002), Pareto (1935, 1963, 1964), Schumpeter (1961) e Prewitt (1993).

¹⁷ A circulação ocorre quando um membro de determinada elite sai da posição em que se encontra para ocupar outra posição de prestígio equivalente ou superior.

¹⁸ Como os membros de determinada elite foram ou são recrutados.

¹⁹ De onde vieram os integrantes de determinada elite.

²⁰ A renovação ocorre quando um membro de determinada elite é substituído por outra pessoa mais capaz e eficiente.

A tabela comparativa com o resumo dos principais pontos do elitismo crítico e do elitismo democrático tem por objetivo auxiliar na visualização e na recapitulação das contribuições de cada vertente para o estudo da Teoria das Minorias Organizadas (Teoria das Elites).

Os motivos que ensejaram a escolha do elitismo democrático em sua vertente liberal pluralista como o modelo teórico-analítico mais adequado para esta dissertação são elencados de maneira resumida a seguir.

1.4 Escolha do modelo teórico analítico

O modelo teórico analítico a ser utilizado ao longo dessa dissertação de mestrado será o elitismo democrático em sua vertente liberal pluralista. Considera-se nesse estudo que os interesses e o *modus operandi* da Bancada Ruralista no Congresso Nacional brasileiro se enquadram melhor nesse modelo pelos seguintes fatos:

- (i) São compatíveis com o modelo de democracia representativa;
- (ii) O poder político na Bancada é disperso, ou seja, nenhum de seus integrantes controla todos os processos e resultados a seu favor;
- (iii) Há coesão quando existe interesses em comum entre os membros;
- (iv) O grupo de parlamentares que compõem a Bancada é heterogêneo do ponto de vista social, econômico, político-ideológico;
- (v) A Bancada Ruralista é um grupo aberto que conta com integrantes oriundos de diferentes classes sociais, profissões, formação acadêmica e religião;
- (vi) Há uma preocupação com o interesse da sociedade civil e com a promoção do bem comum;
- (vii) Desempenham função social e moral na sociedade.

Por sua vez, a Teoria Crítica das Elites foi considerada menos adequada como modelo de análise por ela estatuir que as elites sejam formadas por indivíduos de uma mesma classe social (homogênea), que o poder é concentrado, que a

circulação e o recrutamento ocorrem de maneira fechada (interna), que os interesses pessoais se sobrepõem aos interesses sociais e nacionais, e que as funções sociais e morais não são observadas ou são bastante relativizadas.

Se a agropecuária ligada ao agronegócio participa de forma significativa no produto, no emprego e na renda nacional, então ela é essencial tanto para o crescimento econômico quanto para o desenvolvimento sociopolítico do país. Não obstante, os interesses orientadores do *modus operandi* da Bancada Ruralista giram em torno não somente da participação do agronegócio no crescimento econômico e no desenvolvimento social, mas também da ligação deste efeito positivo aos diversos interesses da política e da sociedade brasileira.

A Bancada Ruralista, em outras palavras, extrapola, em sua especificidade, o valor crescente da contribuição do agronegócio na economia nacional e envolve interesses que orientam sua prática política, ou seja, o seu *modus operandi*, de tal modo que pode-se indagar sobre até que ponto seus interesses específicos convergem ou divergem de interesses públicos.

Em resumo, torna-se fundamental a identificação e o esclarecimento das características sociais das elites políticas integrantes da Bancada Ruralista, bem como a formação e o recrutamento de seus integrantes, e o modo como ela está organizada e a relação desses três fatores (formação, recrutamento e organização) com a definição dos interesses do grupo e com a forma como o poder político (a tomada e a não-tomada de decisões) é exercido, baseado nos argumentos teóricos dos elitistas democráticos em sua vertente pluralista, pela cúpula da Bancada Ruralista em casos concretos.

No capítulo 02, na sequência, é traçado a evolução histórica da Bancada Ruralista. É feita uma contextualização que abrange: o advento da questão agrária no século XIX; o surgimento de movimentos sociais rurais no Brasil; o início da União Democrática Ruralista (UDR); a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC); e a formação da Frente do Cooperativismo (FCO) e da Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB).

CAPÍTULO 02

ANTECEDENTES E FORMAÇÃO HISTÓRICA DA BANCADA RURALISTA

Não há nada de errado com aqueles que não gostam de política. Simplesmente serão governados por aqueles que gostam.

Platão (filósofo da Grécia antiga)

Neste capítulo será apresentada a conjuntura política, econômica e social que culminou no advento de grupos de interesses suprapartidários extraparlamentar (a União Democrática Ruralista - UDR) e parlamentares (a Frente Ampla da Agricultura Brasileira - FAAB e a Frente do Cooperativismo - FCO), no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que objetivavam defender, precipuamente, produtores rurais brasileiros. Nesse sentido, para maximizar o entendimento sobre a formação histórica da Bancada Ruralista é necessário abordar, primeiramente, a questão agrária²¹ e o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), para, posteriormente, discorrer sobre os precursores da moderna Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), ou seja, da moderna Bancada Ruralista.

2.1 Questão agrária e os desafios sociais, políticos e econômicos do Brasil

Os primeiros autores a estudarem com rigor científico a questão agrícola e agrária sob a óptica do capitalismo moderno foram David Ricardo (Princípios da Economia Política e Tributação, 1817), John Stuart Mill (Princípios de Economia Política, volume I – Produção, 1848), Karl Marx (O capital, volume IV – Crítica da Economia Política, 1867), e Friedrich Engels (As guerras camponesas na Alemanha, 1850; e A questão camponesa na França e na Alemanha, 1894).

²¹ Conjunto de problemas que se referem às relações de produção, de trabalho e à propriedade da terra e sua função social (Mauro Ambrosoli in BOBBIO, Norberto e outros. Dicionário de Política. 10ª ed. Brasília: UnB, 1997, p. 1041).

Com base nos trabalhos de Ricardo (1985 [1817]), Mill (1996 [1848]), Marx (1986 [1867]) e Engels (1975, 1974 [1850, 1894]) percebe-se que, desde o século XIX, a agricultura vem ampliando sua relação de dependência para com os setores industriais e financeiros. Esses autores notaram que os produtores rurais da Europa Ocidental tiveram que se reinventar para que pudessem aumentar sua competitividade e produtividade frente aos seus pares asiáticos e americanos que possuíam maior vantagem devido ao sistema de plantation²².

Com efeito, o aumento da concorrência internacional no setor de produtos agrícolas e pecuários intensificou o avanço de novas tecnologias. Se, por um lado, o advento de ceifadeiras e de arados à vapor, a divisão do trabalho, a especialização em monoculturas, o surgimento de técnicas de rotatividade do uso do solo e o uso de produtos da indústria química (fertilizantes e defensivos) resultaram em maiores ganhos de escala, por outro lado, acelerou o processo de urbanização e modificou a dinâmica rural-urbano ao mesmo tempo em que consolidava a dependência estrutural da agricultura e da pecuária em relação aos bancos e às indústrias (MULLER, 1989).

Nesse contexto, os problemas rurais concernentes às relações de produção, de trabalho e à propriedade da terra e sua função social agravaram-se baseado em um círculo vicioso: a concorrência internacional deprime o preço pago aos produtores rurais; estes, por sua vez, contratam empréstimos bancários para investirem em máquinas, fertilizantes e defensivos para serem mais produtivos; logo, o aumento da oferta de produtos agrícolas percentualmente superior ao aumento de sua demanda continua a reduzir a renda dos proprietários rurais; assim, a médio e longo prazo há a inadimplência, principalmente de pequenos e médios agropecuaristas, pois a taxa de juros do empréstimo rural torna-se, cada vez mais, superior à taxa de capitalização do solo (ENGELS, 1974 [1894]). Assim, a paulatina mecanização do campo associada à queda no preço de produtos agrícolas e à perda de propriedades rurais (por falta de pagamento de empréstimos bancários) conformaram as engrenagens as quais possibilitaram fortes fluxos migratórios do campo para as cidades (êxodo rural).

O êxodo rural, iniciado na primeira metade do século XIX e consolidado ao final da primeira metade do século XX, não provocou um movimento revolucionário

²² Modelo de organização econômica em que se destacam quatro aspectos principais: latifúndio, monocultura, mão-de-obra escrava e produção voltada para o mercado externo.

de massa, na Europa Ocidental (a despeito do fortalecimento de movimentos anarquistas e socialistas), por causa da emigração de sua força de trabalho excedente para as Américas do Norte, Central e do Sul. Por sua vez, países do continente americano que receberam imigrantes também não experimentaram revoluções de massa (BONIN, 1987). No caso brasileiro, houve, em um primeiro momento, a expansão da fronteira agrícola para áreas interioranas das regiões Sul, Sudeste e Nordeste e, posteriormente, para as regiões Centro-Oeste e Norte. Essa expansão foi realizada majoritariamente por imigrantes europeus e por pequenos e médios produtores rurais das regiões Sul e Sudeste do Brasil (GRAZIANO DA SILVA, 1982).

O período de 1964 a 1985 foi caracterizado por profundas transformações sociais, políticas e econômicas no Brasil. No campo político, houve a deposição de João Goulart, pelo Senado Federal, no dia 31 de março de 1964, e a eleição de Castelo Branco, no dia 11 de abril do mesmo ano, pelo Congresso Nacional, para a Presidência da República. No campo social, foi publicada a lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra. Esse inédito ordenamento jurídico trouxe princípios e definições essenciais para a elaboração e a implementação de políticas públicas fundiárias²³ e agrícolas²⁴. No plano econômico, foram adotadas medidas²⁵ para diminuir a inflação, gerar empregos e impulsionar a industrialização em prejuízo da agricultura e da pecuária (LOPES, 1996).

Durante o regime militar (1964-1985), as políticas agrícolas e agrárias eram estabelecidas discricionariamente, pela Presidência da República, sem passar por discussões no Congresso Nacional, ou seja, o processo decisório na formulação e implementação de tais políticas era administrativo, concentrado e fechado ao invés de ser legislativo e aberto. Assim, a função do setor agropecuário brasileiro no período de 1964 a 1985 era, basicamente, a seguinte: ser o principal instrumento da presidência da república para combater a inflação, gerar empregos e modernizar o Brasil (LOPES, 1992).

²³ Formas de acesso à posse de terras particulares e públicas.

²⁴ Crédito rural, política de cooperativismo, e políticas de irrigação, de habilitação rural, e de assistência técnica rural.

²⁵ O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) vigorou de novembro de 1964 a março de 1967 e reduziu a inflação de 91,8% ao ano em 1964, para 22% ao ano em 1968. Na sequência, houve o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED – 1968 a 1970), o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (PMBAG – 1970 a 1973), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND – 1972 a 1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975 a 1979). Com o Choque do Petróleo de 1979 encerra-se, no Brasil, o ciclo de forte crescimento econômico iniciado em 1967.

A agricultura e a pecuária foram utilizadas pelo governo federal para minimizar os efeitos adversos de seu ousado plano de investimentos em obras de infraestrutura (principalmente em setores de energia, de transporte, de telecomunicações e de petroquímica), pois sabia-se da baixa capacidade de compatibilização entre políticas públicas de crescimento econômico e de controle da inflação. Especialistas em planejamento e em economia (como Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões e Delfim Neto²⁶) acreditavam²⁷ que políticas agrícolas voltadas ao preço mínimo, à estocagem, à comercialização e ao crédito rural poderiam aumentar a produtividade do setor, elevar o rendimento dos produtores rurais e reduzir o preço dos alimentos para o consumidor final (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

O plano governamental não obteve êxito por adotar políticas industriais que, muitas vezes, conflitavam com as políticas agrícolas, quando isso ocorria a agropecuária era preterida. Ademais, as barreiras ao livre comércio (excesso de intervenção do Estado na economia) deprimiam a produção e agravava os problemas distributivos do setor (o Brasil deixou de ser competitivo e perdeu market share internacional e nacionalmente). A partir de 1973, o Brasil não só deixou de ser um grande exportador de alimentos como também passou a oferecer subsídios para a importação deles (LOPES, 1992).

Nesse sentido, segundo Lopes (1996), pode-se dizer que a criação de uma frente parlamentar em defesa da agropecuária e do agronegócio foi mais influenciada em virtude da forte intervenção estatal no mercado interno e de políticas monetárias, fiscais e agrícolas prejudiciais ao setor do que por causa do recrudescimento de movimentos sociais rurais de vertente ideológica marxista.

Lopes (1992) explica que o preço dos grãos, das frutas, das verduras, dos legumes, do leite e da carne tinha que se manter baixo por diversas razões como, por exemplo: para obter a simpatia e o apoio político da população; para conter a

²⁶ Foi Ministro da Fazenda no período de 1967 a 1974 (Milagre Econômico) e Ministro do Planejamento no período de 1979 a 1985.

²⁷ A chamada heterodoxia delfiniana propunha a continuidade do crescimento econômico com controle da inflação ao aumentar a oferta de modo que ela suplantasse a demanda. Condicionantes: demanda interna superaquecida; escassez de capitais internacionais; disparada do preço dos hidrocarbonetos. Tratava-se de uma tentativa populista de continuar o crescimento econômico com controle da inflação mediante expansão da produção, principalmente, agrícola e energética, que seria viabilizada por meio do controle das taxas de juros internas (aumento dos investimentos e, conseqüentemente, aumento da oferta de bens e serviços). Críticas: demandaria tempo para ampliar a oferta de bens e serviços.

inflação; e para viabilizar a competitividade das indústrias processadoras de alimentos e fornecedoras de fertilizantes e defensivos. Com esse intuito, ao mesmo tempo em que oferecia linhas de crédito aos produtores rurais o governo federal incentivava a importação e obstruía a exportação de produtos agropecuários sob o argumento de evitar o desabastecimento interno e proteger a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Esse cenário desfavorável aos produtores rurais brasileiros ocasionou, entre eles, a médio e longo prazo, uma crise de expectativa²⁸ e de confiança²⁹ em relação ao governo federal. A combinação de impostos diretos e indiretos na agropecuária fez com que os custos de produção superassem as receitas obtidas com a venda das safras. Fechava-se, assim, um ciclo vicioso que além de deprimir a produção interna de grãos e de víveres contribuiu para agravar o déficit no balanço comercial e no balanço de pagamentos das contas nacionais (LINHARES, 1999).

Por outro lado, o cenário internacional também não era dos melhores. A transição da década de 1970 para a década de 1980 vivenciou o enfraquecimento do Welfare State (Estado do bem-estar social). O declínio do modelo de políticas públicas voltadas substancialmente para o bem-estar social (populismo) mostrou sua insustentabilidade econômica. Houve uma patente redução de conquistas sociais e um recrudescimento de movimentos sindicais urbanos e rurais (BONIN, 1987).

Em resumo, a consolidação das fronteiras agrícolas que ainda restavam no Centro-Oeste e no Norte do país, o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico encetado pelos presidentes militares (fim do Milagre Econômico³⁰), a luta por eleições diretas para o cargo de Presidente da República (Movimento Diretas Já³¹) e a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC)³² destinada a

²⁸ A falta de interesse do proprietário rural em produzir faz cair a produção e aumentar os preços; cresce a importação subsidiada; criam-se impostos para exportar produtos agropecuários; e há o favorecimento da indústria processadora de alimentos e fornecedora de fertilizantes e de defensivos agrícolas que podiam importar com subsídios.

²⁹ Proprietários rurais não confiam mais nas promessas do poder executivo e na eficácia de suas políticas agrícolas e de seus planos econômicos.

³⁰ O Milagre Econômico compreende o período de 1967 a 1974. Nesse intervalo de tempo o Brasil experimentou altas taxas de crescimento econômico e pleno emprego, além de baixos endividamento e inflação.

³¹ O movimento “Diretas Já” foi uma série de manifestações ocorridas entre 31 de março de 1983 e 16 de abril de 1984 que reivindicavam eleições diretas para Presidente da República. Esse movimento culminou na eleição indireta (pelo Congresso Nacional) de Tancredo Neves para a Presidência da República, e na convocação de eleições parlamentares para a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

elaborar uma nova Constituição Federal contribuíram para intensificar as manifestações sociais rurais em prol de uma reforma agrária. É nessa conjuntura que surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Na sequência, é apresentado um breve histórico sobre como ocorreu a unificação de diversos movimentos sociais rurais estaduais e regionais.

2.2 O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Este subitem traz um breve histórico sobre como ocorreu a unificação de diversos movimentos sociais rurais estaduais e regionais em um movimento nacionalmente organizado e articulado. A unificação de comando fez-se necessária para o fortalecimento da classe e para a maximização de resultados. Ou, pelo menos, para a convergência de objetivos. Surge, assim, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O atual Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) teve suas origens na região Sul do Brasil, em especial nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, e contou (para a sua consolidação e conformação) com o apoio decisivo de setores progressistas da Igreja Católica e de organizações sindicais rurais (MEDEIROS, 1999).

No final da década de 1970, no Oeste Paranaense, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade ligada à Igreja Católica, organizou agricultores desapropriados pela construção da barragem de Itaipu e fundou o Movimento Justiça e Terra (MJT). Em junho de 1981, surgia o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste do Paraná (MASTRO), influenciado, organizado e financiado pela MJT e pela CPT. Paralelamente a isso, algumas semanas antes, em maio de 1981, no Rio Grande do Sul, um grupo com cerca de 500 (quinhentas) famílias de agricultores resolveram acampar à beira da estrada com o objetivo de, em conjunto, encontrar uma solução para a crise agrária³³. Tratava-se de um acampamento localizado em Ronda Alta, no

³² A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada no dia 01 de fevereiro de 1987 e encerrou os seus trabalhos no dia 22 de setembro de 1988, após a votação e aprovação do texto final da nova Constituição brasileira. A Constituição Federal foi promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

³³ Para os primeiros líderes do movimento, a crise agrária brasileira, grosso modo, resumia-se em um grande número de trabalhadores rurais desempregados e sem acesso à terra.

Rio Grande do Sul, em uma área conhecida como Encruzilhada Natalino (GERMANI, 2003).

O braço informativo (boletins, jornais, revistas, programas de rádio) e publicitário (veiculação de propaganda própria e de entidades parceiras em meios de informação) do futuro MST nasce no dia 15 de março de 1981 com o nº 01, do Ano I, do Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade aos Agricultores Sem-Terra, cujo título é: "Carta dos Colonos Acampados em Ronda Alta" (FERNANDES, 2000).

A figura 01, abaixo, é o primeiro Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade dos Agricultores Sem Terra. Trata-se de uma Carta dos Colonos Acampados em Ronda Alta, decidida em assembleia no dia 15 de maio de 1981.

Figura 01: Primeiro Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade dos Agricultores Sem Terra (15 de maio de 1981)

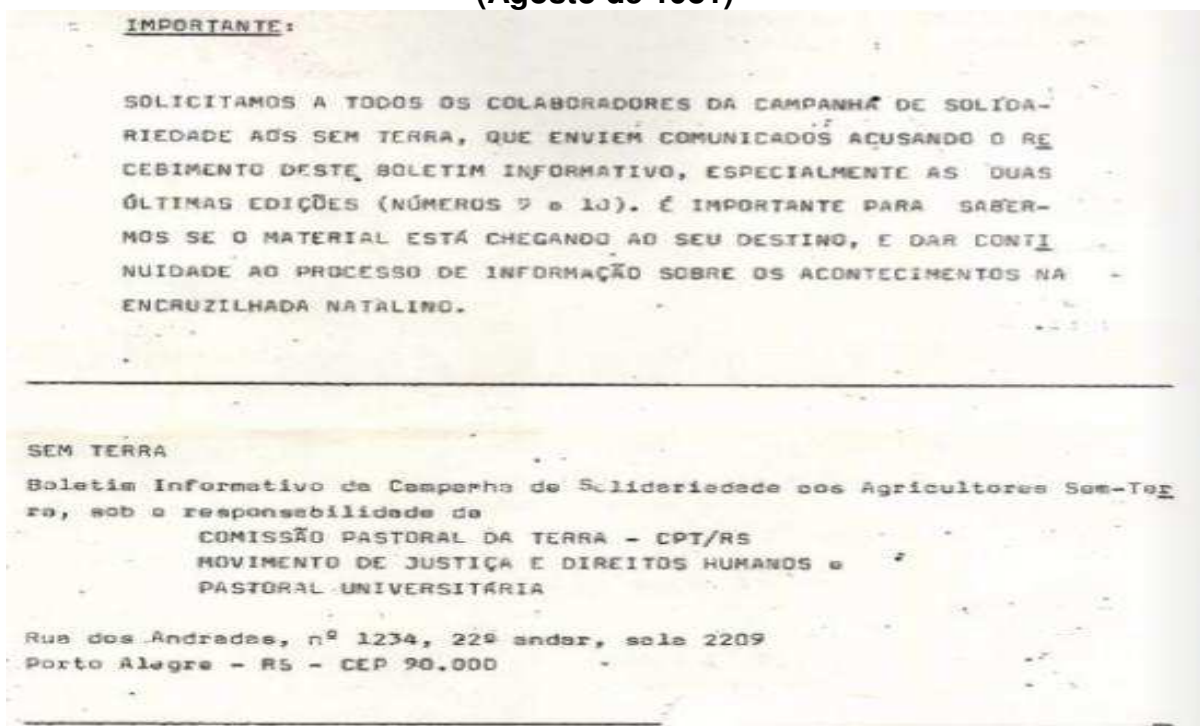


VEJA COMO APOIAR NA ÚLTIMA PÁG.

Percebe-se que, desde o primeiro Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade dos Agricultores Sem Terra, o objetivo do Movimento é sensibilizar a opinião pública nacional investindo na velha retórica marxista de luta de classes, ou seja, de pobres versus ricos, de oprimidos versus opressores, de “trabalhadores rurais” versus “latifundiários”. No penúltimo parágrafo do Informativo, os próprios agricultores sem-terra salientam que recusaram emprego e terras na Região Norte do Brasil. Na mesma época, pequenos e médios agricultores, em sua maioria descendentes de imigrantes, tentaram, muitas vezes sem dinheiro algum, uma vida melhor no Norte, expandindo a fronteira agrícola brasileira, e conseguiram vencer e prosperar.

A figura 02, a seguir, traz a última folha do Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade dos Agricultores Sem Terra. Nela observa-se a influência da ala progressista da Igreja Católica, por meio da Pastoral Universitária e da Comissão Pastoral da Terra, na elaboração dos conteúdos informativos nos primeiros anos de existência do Movimento.

Figura 02: Última folha do Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade aos Agricultores Sem Terra – Edição Especial do Dia do Colono (Agosto de 1981)



Fonte: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/15983453/mais-de-10-mil-manifestantes-foram-a-ronda-alta>>. Acesso em abril de 2017.

Com base na Figura 02, percebe-se, na ficha editorial, que a responsabilidade pela produção dos textos e pela publicação dos Boletins Informativos é da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Movimento Justiça e Direitos Humanos (MJDH) e da Pastoral Universitária (PU), ou seja, de movimentos progressistas da Igreja Católica Apostólica Romana no Brasil.

Segundo Ferreira (1987), na esteira do Movimento Diretas Já³⁴ (iniciado no dia 31 de março de 1983) e na iminência do fim do regime militar, há uma proliferação de movimentos sociais rurais regionais que exigiam uma reforma agrária ampla nos moldes do Estatuto da Terra, de 1964³⁵. Surgem, por exemplo, o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Litoral (MASTEL), o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Centro Oeste (MASTRECO), o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Norte do Paraná (MASTEN) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Sudoeste do Paraná (MASTES).

Em abril de 1983, setores da sociedade civil como a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE) lançaram a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) que deveria ser implementada em consonância com as disposições constantes no Estatuto da Terra, de 1964 (LEITE, 1997).

Nesse contexto, observa Fernandes (2000), entre os dias 21 e 24 de janeiro de 1984 foi realizado na cidade de Cascavel, Paraná, o 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (I – ENTRST). Nesse encontro, os movimentos rurais regionais se aglutinaram em defesa da reforma agrária e decidiram criar um

³⁴ O Movimento Diretas Já foi série de manifestações ocorridas entre 31 de março de 1983 e 16 de abril de 1984 que reivindicava eleições diretas para o cargo de presidente da república. Culminou na eleição indireta – 15 de janeiro de 1985 – da chapa Tancredo-Sarney para o Governo Federal e na convocação de eleições parlamentares para a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte, realizadas no dia 15 de novembro de 1986.

³⁵ A Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) é uma lei estabelecida sob o Regime Militar (sob a presidência de Castelo Branco) que tinha como objetivo amenizar movimentos sociais agrários que ganhavam força desde o governo de João Goulart. Em teoria, o Estatuto traz benefícios, direitos e obrigações para a consecução da Reforma Agrária e a promoção de Políticas Agrícolas.

movimento rural nacional. Nascia, então, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)³⁶.

A figura 03, abaixo, é o cabeçalho da Primeira edição do Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Figura 03: Primeira edição do Jornal dos Trabalhadores Sem Terra



Fonte: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=hemerolt&pagfis=2095>>. Acesso em abril de 2017.

Em julho de 1984, o Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade aos Agricultores Sem Terra cede lugar ao Jornal dos Trabalhadores Sem Terra (mantendo-se, para fins de registro documental e bibliográfico, a sequência do ano e do número dos Boletins Informativos).

Um ano depois, durante o 1º Congresso dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (I – CTRST), realizado entre os dias 29 e 31 de janeiro de 1985, em Curitiba, Paraná, ficou decidido que as ocupações de terras seriam a principal forma de se pressionar o governo federal (MEDEIROS, 2003).

Ao final da primeira metade da década de 1980, nota Varella (2006), o MST organiza-se, profissionaliza-se, investe em publicidade, propaganda e marketing e, conseqüentemente, arregimenta, cada vez mais, seguidores (trabalhadores rurais e urbanos desempregados) e colaboradores progressistas de diversos setores da sociedade civil (artistas, músicos, estudantes, religiosos e intelectuais – professores, jornalistas, publicitários e escritores).

A redemocratização (encetada pelo fim de uma sequência de presidentes militares eleitos indiretamente pelo Congresso Nacional) efetivou-se no dia 15 de março de 1985 com a posse de José Sarney na Presidência da República. O apoio

³⁶ O Boletim Informativo da Campanha de Solidariedade aos Agricultores Sem-Terra nº 01, publicado no dia 15 de maio de 1981, passou, a partir de sua edição nº 36 (de julho de 1984), Ano III, a se chamar Jornal dos Trabalhadores Sem Terra.

da Aliança Democrática (coligação formada pelo PMDB³⁷ e pela Frente Liberal, esta composta por dissidentes do PDS³⁸) à chapa Tancredo-Sarney foi fundamental para que a chapa da situação (Maluf-Marcílio) fosse derrotada. Entretanto, para angariar parte da simpatia popular, um dos programas defendidos pela Aliança Democrática visava assentar parte substancial de trabalhadores rurais sem-terra (PALMEIRA, 1998).

Assim, em maio de 1985, o governo Sarney apresenta, durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (IV – CNTR)³⁹, da CONTAG (realizado de 23 a 30 de maio em Brasília-DF), uma minuta do Plano Nacional de Reforma Agrária⁴⁰ (PNRA). Este sai do papel. É formalizado pelo decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Contudo, a proposta original foi modificada em alguns pontos e desagradou parte dos movimentos sociais e parte dos proprietários rurais.

A falta de consenso dentro da própria esquerda (CONTAG, CUT, MST, CPT, MJT, CEBs⁴¹, CNBB) sobre o PNRA (enquanto o MST e a CUT eram radicalmente contra todo o decreto, outras entidades viam alguns artigos e incisos como aceitáveis) e a fixação de sua ala mais radical na defesa intransigente e a qualquer custo de ocupações de áreas públicas e privadas, tanto produtivas quanto improdutivas, trouxe como consequências: a perda significativa de apoio popular (especialmente da classe média); o surgimento de uma nova força no campo em defesa dos produtores rurais, a União Democrática Ruralista (UDR); e a falta de apoio político para incluir (sem alterações substanciais) dispositivos (artigos, incisos, alíneas) no texto da nova Constituição Federal (SILVA, 1989).

³⁷ Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi fundado no dia 15 de janeiro de 1980 e sucedeu o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que vigorou de 1966 a 1980.

³⁸ O Partido Democrático Social (PDS) era o sucessor da antiga ARENA (Aliança Renovadora Nacional), o partido oficial do regime militar. Maluf era o candidato do PDS. Um dos dissidentes do PDS era o seu próprio presidente nacional, o senador José Sarney, que compôs a chapa de Tancredo Neves.

³⁹ Não confundir o Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (CNTR) com o Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (CNTRST). O primeiro é organizado pela CONTAG e o segundo é organizado pelo MST. O 1º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (CNTR) foi realizado em São Paulo no ano de 1966 e o 1º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (CNTRST) ocorreu em Curitiba, Paraná, em janeiro de 1985.

⁴⁰ Dentre outras coisas, pretendia-se: utilizar a desapropriação por interesse social como principal meio de obtenção de terras; utilizar o valor da terra declarado pelo proprietário para o pagamento do Imposto Territorial Rural para indenizá-lo; garantir a participação de trabalhadores rurais em todas as fases do processo de reforma agrária; e estabelecer metas objetivas e quantificáveis de curto, médio e longo prazo para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

⁴¹ As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são comunidades inclusivistas e progressistas ligadas à Igreja Católica e que têm por inspiração a teologia da libertação. Surgiram em 1975 e visam refletir e transformar a sociedade à luz da Palavra de Deus.

A seguir, é apresentado o contexto social, político e econômico que proporcionou o advento da União Democrática Ruralista (UDR).

2.3 União Democrática Ruralista (UDR)

Este subitem apresenta o contexto social, político e econômico que proporcionou o advento da União Democrática Ruralista (UDR). Atualmente, vivemos um momento único para o setor agropecuário mundial e, especialmente, para o brasileiro. Recordes de produtividade por hectare são batidos por causa de inovações tecnológicas no plantio, na irrigação, na correção do solo, na defesa de safras contra pragas, e na colheita. A demanda interna e externa por grãos e víveres tem aumentado. Entretanto, nem sempre foi assim. A conjuntura que proporcionou a criação da União Democrática Ruralista era inversa.

Delgado (1985), Graziano da Silva (1998, 1999), e Lopes (1996) explicam que, nas décadas de 1960 e de 1970, houve a incorporação de atividades agrárias à dinâmica do capitalismo industrial, comercial e financeiro que tornou predominante as forças modernas (indústrias processadoras de produtos agropecuários) e subordinou as forças tradicionais (produtores agropecuários). Os produtores rurais tiveram que se reinventar. Intensifica-se, nesse período, o surgimento de cooperativas agrícolas, e uma moderna agropecuária (intensiva, mecanizada, e de alta produtividade) passa a coexistir com uma agropecuária arcaica (extensiva e de baixa produtividade). Nesse sentido, a “lei do desenvolvimento desigual e combinado” de Leon Trotsky⁴² (2011) continua atual e pode ser usada, inclusive, na realidade brasileira por identificar na relação entre a agropecuária moderna e a arcaica uma simbiose que as une enquanto um todo, único e articulado, ou seja, as une em um desenvolvimento desigual e combinado.

As políticas públicas agrícolas e agrárias (especialmente durante o Regime Militar 1964-1985) eram, majoritariamente, criadas de cima para baixo (*top-down*) e beneficiavam, principalmente, os setores mais dinâmicos do capitalismo (indústrias e bancos). Não havia participação direta de agropecuaristas ou de seus

⁴² TROTSKY, Leon. **A teoria da revolução permanente**. São Paulo: Sundermann, 2011.

representantes. Ademais, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) passava por uma crise de representação e de legitimidade por ter sido cooptada durante o período militar (1964-1985) e por não ter defendido eficazmente os interesses comuns dos agropecuaristas junto aos poderes legislativo e executivo federais (LOPES, 1992).

Com efeito, o contexto político-econômico (equivocos de políticas monetárias e fiscais, ora contracionistas, ora expansionistas e a ambiguidade de políticas agrícolas federais, ora controlando preços, ora restringindo as exportações) retirava pequenos, médios e grandes produtores rurais de suas propriedades. Era, sobretudo, a dívida rural (decorrente de juros bancários flutuantes) e a falta de políticas agrícolas eficientes e sustentáveis (quando havia era incorretamente implementada) que promoviam o êxodo rural e a concentração de terras (MULLER, 1989).

Adicionalmente, tanto a minuta quanto o Plano Nacional de Reforma Agrária (decreto nº 91.766/1985) afetava os pequenos, médios e grandes produtores rurais. Os pecuaristas foram os mais atingidos em função dos altos índices de produtividade adotados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como parâmetro para essa atividade, pois o próprio Estatuto da Terra (lei nº 4.504/1964), em seu artigo 20, inciso VI, estabelece que “as desapropriações a serem realizadas pelo poder público, nas áreas prioritárias, recairão sobre as terras cujo uso atual, através de estudos levados a efeito pelo INCRA, comprovem não ser adequados a sua vocação de uso econômico”.

Com esses planos de fundo, a União Democrática Ruralista (UDR) nasce, idealizada principalmente por pecuaristas, no primeiro semestre de 1985⁴³ (na perspectiva da redemocratização – fim do regime militar –, em um vácuo de poder resultante de um novo paradigma agropecuário de produção, em meio ao radicalismo de alguns movimentos sociais rurais de ideologia marxista, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que reivindicavam uma reforma agrária ampla, massiva, imediata e com critérios de desapropriação difíceis de serem mensurados objetivamente, e à proposta do Plano

⁴³ A UDR é uma associação civil criada em maio de 1985 que se destina a reunir proprietários rurais (pequenos, médios e grandes) e tem como princípio fundamental a preservação do direito de propriedade, a manutenção da ordem e o respeito às leis do país. Tem sua atuação estruturada em torno de três eixos: reforma agrária; política agrícola e ambiental; e política econômica para a agropecuária.

Nacional de Reforma Agrária – PNRA), e cresce, substancialmente, a partir do segundo semestre de 1986 na esteira do fracasso dos Planos Cruzado I e II, no boom das dívidas rurais, na eleição parlamentar para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), na instalação da ANC, na falta de um grupo de interesse organizado que defendesse os proprietários rurais como um todo, e no aumento de invasões de terra (SIMON, 1998).

A UDR preocupava-se com as relações executivo-legislativo. Fazia articulações políticas, principalmente com a Câmara dos Deputados, com o Senado Federal e com a Presidência da República de modo a garantir direitos básicos para a agropecuária como a manutenção da propriedade produtiva, políticas agrícolas com geração de renda para o produtor rural, avanços tecnológicos e de mercado, e a exportação de produtos agrícolas (RODRIGUES, 2006).

A pauta da UDR abrangia discussões sobre preços mínimos, comercialização, políticas setoriais para café, grãos etc; sobre assessoria técnica para pequenos produtores rurais; sobre a anistia aos produtores rurais e aos micro e pequenos empresários que tomaram empréstimos no período do Plano Cruzado I (decreto 2.283 de 27 de fevereiro de 1986)⁴⁴ e do Plano Cruzado II (decreto 2.290 de 21 de novembro de 1986); sobre o desenvolvimento capitalista do Brasil (moderno, dinâmico e autêntico); sobre o intervencionismo estatal e a livre iniciativa; e sobre políticas agrícolas eficientes e sustentáveis (RUA, 1990).

Dos candidatos à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, apoiados pela UDR, nas eleições de 1986, apenas 20 conseguiram se eleger. Ademais, nem todos os parlamentares “ruralistas” (seja da União Democrática Ruralista - UDR, seja da Frente Ampla da Agricultura Brasileira - FAAB ou da Frente do Cooperativismo - FCO) eram da Comissão da Ordem Econômica⁴⁵ ou da Comissão de Sistematização, as mais importantes da ANC (RODRIGUES, 1987).

⁴⁴ As taxas de juros passaram de 10% ao ano e sem correção monetária com o Plano Cruzado I, para 15% a 17% ao mês mais correção monetária em 1987.

⁴⁵ A Assembleia Constituinte de 1987 foi organizada em oito Comissões Temáticas dedicadas a discutir o novo texto da Constituição a partir de temas, são elas: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão da Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica; Comissão da Ordem Social; e Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Após a discussão do texto na Comissão Temática, ele era enviado para a Comissão de Sistematização que fazia a equalização e junção dos textos enviados por cada Comissão Temática. Após o trabalho da Comissão de Sistematização, o texto foi encaminhado para o Plenário, nele o texto ainda podia sofrer emendas. Após ser finalizado

Ademais, os parlamentares defensores da agropecuária não eram intransigentes (estavam abertos ao diálogo), nem eram contra a desapropriação de propriedades produtivas e nem contra o estabelecimento de uma justiça agrária. Eles defendiam: uma reforma agrária transparente (com critérios objetivos e mensuráveis) que trouxesse o fim da subjetividade e da insegurança jurídica; o direito à propriedade; o estabelecimento de uma política agrícola realista; que a Constituição Federal deveria definir claramente critérios e meios de desapropriação e de indenização; que as desapropriações de propriedades rurais (inclusive as produtivas) se iniciassem pelas terras do Estado, de entidades religiosas e de multinacionais, deixando, por último, as propriedades rurais de brasileiros. Por outro lado, o MST tinha como posição a defesa intransigente da reforma agrária e advogava a criação do instituto da perda sumária, a desapropriação de propriedades rurais produtivas, a adoção do conceito de obrigação social e o reconhecimento da realidade de conflito agrário como condicionante da obrigação social dentre outras coisas (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2008).

Palmeira e Leite (1998) salientam que, segundo os integrantes da UDR, a reforma agrária deveria ter, como referencial, a eficiência, devendo considerar-se tão nocivo quanto um latifúndio improdutivo ou incorretamente explorado um assentamento a título reforma agrária que não fosse autossuficiente, que não superasse a conotação de favela rural.

Após a promulgação da Constituição Federal, no dia 05 de outubro de 1988, a UDR não perdeu sua razão de existir. Com o encerramento dos trabalhos da ANC ela incorporou novos temas e continuou a atuar, ainda que de forma latente (ao se comparar com o período de 1985-1988) na Frente Parlamentar da Agricultura (FPAg), na CNA e em outras entidades ligadas à agropecuária e ao agronegócio. Na prática, nos últimos meses da ANC houve uma convergência de pautas e de interesses entre a FCO, a FAAB e a UDR que proporcionou o surgimento da moderna Bancada Ruralista. Esta atuou como Frente Parlamentar Informal na 49ª legislatura (01/fevereiro/1991 a 31/janeiro/1995). No primeiro ano da 50ª legislatura (01/fevereiro/1995 a 31/janeiro/1999) a Bancada Ruralista é formalizada, sob o nome de Frente Parlamentar da Agricultura (FPAg), junto à Mesa da Câmara dos

em Plenário, o texto estava pronto para a comissão de redação, que realizava ajustes redacionais no texto. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/arquivos-1/como-pesquisar>, acesso em julho de 2017.

Deputados com o depósito de seu estatuto e de sua ata, devidamente assinados por deputados e senadores que a integravam. Com isso, a UDR é incorporada e desativada (SIMON, 1998).

Em 2002, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agricultura (FPAA), que, em 2008, passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Seu Estatuto (2008) descreve que a FPA é “uma entidade associativa que defende interesses comuns, constituída por representantes de todas as correntes de opinião política do Congresso Nacional e tem como objetivo estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional”⁴⁶.

A formação da Assembleia Nacional Constituinte, da Frente Ampla da Agricultura Brasileira e da Frente do Cooperativismo são abordadas na sequência.

2.4 A Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB) e a Frente do Cooperativismo (FCO)

Este subitem traz a formação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), da Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB) e da Frente do Cooperativismo (FCO). No decorrer dos debates da ANC surge um grupo informal de parlamentares denominado Centro-Democrático (Centrão) e uma emenda regimental que ficou conhecida como “Buraco Negro”. Esses dois eventos contribuiu para a convergência de pautas agropecuárias defendidas pela FAAB, pela FCO e pela UDR.

A Assembleia Nacional Constituinte⁴⁷ surge no contexto do movimento “Diretas Já” e da “Emenda Dante de Oliveira” de 1983-1984. Cumprindo um dos compromissos de campanha, o presidente Sarney consegue aprovar uma proposta de emenda constitucional convocando o Congresso Nacional para a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana. Trata-se da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 (LINHARES, 1999).

⁴⁶ Data de Publicação no Diário da Câmara dos Deputados: 16/04/2008, páginas de 81 a 87, versão em pdf. Requerimento nº 2.502 de 2008.

⁴⁷ Participaram na Assembleia Nacional Constituinte 594 Parlamentares, sendo 559 titulares e 35 suplentes, assim representados: 512 Deputados, sendo 487 eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 e 25 suplentes; 82 Senadores, sendo 49 eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986, 23 eleitos em 1982, além de 10 suplentes. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes>, acesso em julho de 2017.

As eleições para a 48ª legislatura (01/fevereiro/1987 a 01/fevereiro/1991)⁴⁸ foram realizadas no dia 15 de novembro de 1986. Em meio ao otimismo causado pelo Plano Cruzado I⁴⁹ (28 de fevereiro de 1986), o PMDB foi a o partido que mais cresceu. Com efeito, conseguiu eleger vinte e dois governadores de vinte e três possíveis (a exceção foi o estado de Sergipe que elegeu um governador do PFL), bem como emplacou 260 deputados federais⁵⁰ (de um total de 487) e 38 Senadores⁵¹ (de um total de 49)⁵². A Assembleia Nacional constituinte foi instalada no dia 01 de fevereiro de 1987 (PILATTI, 2008).

O plenário da ANC trabalhava em sessão unicameral e era constituído por 559 parlamentares (487 deputados federais⁵³ e 72 senadores⁵⁴). A maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional correspondia a 280 parlamentares (metade do total de membros). Os parlamentares do PMDB eram, em sua maioria, progressistas. O Partido foi oposição ao regime militar durante o bipartidarismo (Arena x MDB). Tancredo Neves foi eleito indiretamente presidente da república pelo PMDB com o apoio da Aliança Democrática. A reforma agrária foi um de seus compromissos de campanha (RODRIGUES, 1987).

A tabela 03, a seguir, expõe a quantidade de parlamentares Constituintes, por partidos políticos, antes da migração partidária. O Plenário da ANC era composto por 559 parlamentares (487 deputados federais e 72 senadores). Cabe ressaltar que, também, foram eleitos 35 suplentes (25 suplentes de deputados federais e 10 suplentes de senadores) para eventuais substituições caso o parlamentar titular morresse, renunciasse, assumisse cargo em outro Poder, ou se ausentasse para tratamento de saúde ou para cuidar de interesses pessoais.

⁴⁸ Fonte: Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Anuário Estatístico do Brasil - 1986. Rio de Janeiro: IBGE, v. 47, 1987. P. 245.

⁴⁹ O Plano Cruzado I (Decreto nº 2.283 de 28 de fevereiro de 1986) estabeleceu a indexação da economia, o fim da correção monetária e o congelamento de preços.

⁵⁰ Deputados federais por partido político eleitos em 15 de novembro de 1986: 260 pelo PMDB, 118 pelo PFL, 33 pelo PDS, 24 pelo PDT, 17 pelo PTB, 16 pelo PT, 06 pelo PL, 05 pelo PDC, 03 pelo PCB, 03 pelo PC do B, 01 pelo PSC, e 01 pelo PSB.

⁵¹ Foram eleitos 38 senadores pelo PMDB, 07 senadores pelo PFL, 02 senadores pelo PDS, 01 senador pelo PDT, 01 senador pelo PMB.

⁵² Para o Senado Federal, nas eleições de 1986, estavam disponíveis dois-terços das cadeiras e compunha-se de 23 estados e do Distrito Federal. Este último, egeria três senadores, dois com mandato de oito anos e um com mandato de quatro anos, e oito deputados federais. Não havia eleição para governador do Distrito Federal.

⁵³ Todos eleitos no dia 15 de novembro de 1986.

⁵⁴ Vinte e três senadores foram eleitos no pleito de 1982 e quarenta e nove senadores foram eleitos no dia 15 de novembro de 1986.

Tabela 03: Composição político-partidária na ANC

Partidos Políticos	Quantidades de Parlamentares
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	303
Partido da Frente Liberal (PFL)	135
Partido Democrático Social (PDS)	38
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	26
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	18
Partido dos Trabalhadores (PT)	16
Partido Liberal (PL)	07
Partido da Democracia Cristã (PDC)	06
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	03
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	03
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	02
Partido Social Cristão (PSC)	01
Partido Municipalista Brasileiro (PMB)	01
Total	559 (487 deputados e 72 senadores)

Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes>, acesso em junho de 2017.

Na tabela 03, percebemos que o PDS, sucessor da Arena (partido governista durante o Regime Militar), conseguiu eleger somente 38 parlamentares. Por outro lado, o PMDB, sucessor do MDB (partido de oposição aos militares durante o bipartidarismo), elegeu 303 parlamentares.

Logo nas primeiras semanas de trabalho da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), parlamentares moderados de diferentes partidos políticos (especialmente os de centro-esquerda e de centro-direita) formaram um grupo batizado de “Centro Democrático”. O “Centrão”, como ficou mais conhecido, era um bloco parlamentar suprapartidário que reunia integrantes do Partido Democrático Social (PDS), do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido Liberal (PL), do Partido da Democracia Cristã (PDC), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e os dissidentes conservadores do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁵⁵ (RODRIGUES, 2002).

O advento do Centrão decorreu de uma série de fatores, dentre os quais podemos citar: a escolha de relatores de orientação política-ideológica marxista (promovida pelo líder do PMDB na Constituinte, o senador Mário Covas) para a maioria das Comissões da ANC, inclusive para a Comissão de Sistematização, a mais importante de todas; a escolha desses relatores desagradou tanto o Palácio do

⁵⁵ A maioria dos 303 parlamentares constituintes eleitos pelo PMDB eram progressistas, ou seja, de vertente político-ideológica marxista.

Planalto quanto parte significativa do próprio PMDB⁵⁶. Os parlamentares conservadores do PMDB votavam alinhados com o Centro Democrático (PILATTI, 2008).

A figura 04, a seguir, mostra que nove meses após o início dos trabalhos da ANC, em novembro de 1987, a coalizão do Centro Democrático conseguiu apresentar um projeto de resolução que alterava o Regimento Interno da ANC (RIANC). A Resolução nº 03, de 06 de janeiro de 1988, dentre outras coisas, permitiu que emendas coletivas fossem apresentadas aos projetos em análise na Comissão de Sistematização e que o quórum de aprovação fosse alterado de maioria simples para maioria absoluta.

Figura 04: Projeto de Resolução nº 20, de 1987, que altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte

5690 Quarta-feira 11 DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE Novembro de 1987

PROJETO DE RESOLUÇÃO
N.º 20, DE 1987
(Do Sr. Cardoso Alves)

Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte.
(Anexado ao de n.º 16/87 (ANC).)

A Assembleia Nacional Constituinte decreta:

Art. 1.º Acrescente-se ao Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte o seguinte art. 27, renumerando-se os demais:

“Art. 27. Incluído o projeto na Ordem do Dia, para votação, com ou sem substitutivo, tanto em primeiro como em segundo turno é facultada à maioria absoluta da Assembleia a apresentação de substitutivos e emendas substitutivas, aditivas e supressivas a títulos, capítulos, secções, artigos, parágrafos, incisos e demais dis-

positivos, que serão relatadas oral e conclusivamente, em Plenário, pelo Relator da Comissão de Sistematização ou por outro parlamentar designado pela Presidência, vedada a apresentação de novas emendas ou destaques.

Parágrafo único. As emendas apresentadas com base neste artigo, até o início da tomada de votos da respectiva matéria, terão preferência, independentemente de votação, sobre todas as demais, que ficarão prejudicadas com sua aprovação, aplicando-se-lhes o rito previsto no § 4.º do art. 64, excluído do requerimento ali exigido, bem como quaisquer outras exigências regimentais.”

Art. 2.º O § 2.º do art. 63 do RIANC passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 63.
.....
§ 2.º A matéria destacada para votação em separado será submetida à deliberação após a votação do todo que compunha e somente será incluída no texto constitucional se aprovada pelo voto da maioria absoluta nos termos do art. 33. Caso não atinja este quórum, será tida como rejeitada, sem prejuízo das emendas que tenham sido destacadas para o mesmo texto.”

Art. 3.º Este projeto de resolução entra em vigor na data de sua aprovação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Justificação

Justifica a primeira parte da proposta a necessidade de garantir à Assembleia Nacional Constituinte meios de divulgar seus trabalhos e de oferecer à Nação um texto constitucional que atenda aos interesses do País, segundo o critério da maioria absoluta dos representantes do povo.

A forma sugerida adota a possibilidade de apresentação, pela maioria absoluta, de modificações que, apreciadas em rito sumariíssimo — eis que se lhe aplicam as regras do § 4.º do art. 64 do Regimento —, poderão ser examinadas na mesma sessão em que forem apresentadas, revigorando, assim, o princípio universal da Soberania do Plenário.

O objetivo maior da segunda modificação é possibilitar o entendimento em torno de emendas que obtenham o acolhimento da maioria da ANC e retirar a prevalência descabida oferecida ao Relator e à Comissão de Sistematização, por contrariar o disposto no art. 33 do Regimento Interno da ANC, ainda, da Soberania do Plenário.

Sala das Sessões, 10 de junho de 1987. — Cardoso Alves.

Relação dos signatários do projeto de resolução que altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte.

Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidadada/o-processo-constituente/projetos-de-resolucao-na-anc>, acesso em junho de 2017.

⁵⁶ O racha no PMDB chegou ao ápice em junho de 1988, quando o senador Mário Covas, ex-governador de Minas Gerais, funda, no dia 25, o Partido da Social Democracia Brasileira, o PSDB.

Com base na figura 04, percebe-se que a alteração do RIANC permitiu o surgimento de um fenômeno apelidado de “Buraco Negro”. Este era caracterizado por um impasse onde nem a oposição e nem a situação conseguia maioria absoluta dos votos (280 de 559) em votações polêmicas como, por exemplo, a desapropriação de propriedades rurais produtivas (267 votos a favor da desapropriação e 253 votos contrários à desapropriação). Esse impasse ocasionaria a busca por alternativas mais viáveis onde ambos os lados teriam que ceder sob pena da matéria em votação não integrar o texto constitucional. Segundo Gomes da Silva (1989), a votação por maioria absoluta, para aprovar uma proposta, não fazia parte das regras originais da ANC.

A tabela 05, abaixo, traz um resumo comparativo entre a Frente Ampla da Agricultura Brasileira - FAAB, a Frente do Cooperativismo - FCO e a União Democrática Ruralista - UDR.

Tabela 04: Comparativo entre a FAAB, a FCO e a UDR

Sigla	FAAB	FCO	UDR ⁵⁷
Ramo de atuação.	Agropecuária intensiva.	Indústria processadora de alimentos, fertilizantes e defensivos agrícolas.	Agropecuária extensiva.
Frente parlamentar ou extra-parlamentar.	Frente Ampla da Agricultura Brasileira. Frente parlamentar.	Frente do Cooperativismo. Frente parlamentar.	União Democrática Ruralista. Grupo de interesse extra-parlamentar.
Número de parlamentares na ANC.	47 parlamentares.	44 parlamentares.	20 parlamentares eleitos de um total de 90 candidaturas patrocinadas.
Entidades que as idealizaram.	CNA e SRB.	OCB.	Produtores rurais, especialmente os pecuaristas.
Surgimento.	Criada em fevereiro de 1987.	Criada em fevereiro de 1987.	Criada em maio de 1985.
Principais líderes.	Roberto Rodrigues ⁵⁸ , Alysson Paulinelli ⁵⁹ , Antônio Ernesto Werna de Salvo, e Flávio Teles Menezes.		Ronaldo Caiado.

⁵⁷ Inicialmente, a UDR possuía posição autônoma frente à CNA, à FAAB, à FCO, à SRB, à OCB e à SNA.

⁵⁸ Foi Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB por dois mandatos (1985/1991) e Ministro da Agricultura de 2003 a 2006.

<p>Contexto anterior à criação das entidades.</p>	<p>Grave crise de liquidez e de endividamento na agropecuária. No dia 12 de fevereiro de 1986, aproximadamente 35 mil pessoas se reuniram no Ginásio Presidente Médici (atual Ginásio Nilson Nelson), em Brasília-DF, para buscar soluções.</p> <p>No dia 28 de fevereiro de 1986, é decretado o Plano Cruzado I⁶⁰ que estabelece a indexação da economia, o fim da correção monetária, e o congelamento de preços. O sucesso inicial do Cruzado I é refletido na esmagadora vitória, do PMDB, nas urnas. Após as eleições de 15 de novembro de 1986, dada a insustentabilidade do Plano Cruzado I, é decretado o Plano Cruzado II⁶¹, que estabelece normas sobre a desindexação da economia e altera o cálculo da inflação.</p>	<p>O modelo de desenvolvimento econômico e social encetado pelos governos militares⁶² havia se esgotado em 1982⁶³. O Movimento Diretas Já⁶⁴ e a Emenda Dante de Oliveira⁶⁵, ambas iniciadas em 1983, ameaçavam uma guinada à esquerda na política brasileira.</p> <p>A unidade dos movimentos sociais rurais regionais torna-se realidade em janeiro de 1984 com o advento do MST.</p> <p>A formação da Aliança Democrática⁶⁶, em agosto de 1984, encampou a bandeira da reforma agrária nos moldes do Estatuto da Terra, de 1964.</p> <p>A eleição indireta da chapa Tancredo-Sarney, em janeiro de 1985, e sua posse, em março do mesmo ano, faz o governo federal apresentar uma minuta do PNRA⁶⁷, em maio</p>
---	--	---

⁵⁹ Foi Ministro da Agricultura de 1974 a 1979 e deputado federal de 1987 a 1991. Foi eleito presidente da CNA em 1987. Foi um dos idealizadores da EMBRAPA.

⁶⁰ O Plano Cruzado I (decreto nº 2.283 de 1986) vigorou do dia 28 de fevereiro de 1986 ao dia 20 de novembro de 1986.

⁶¹ O Plano Cruzado II (decreto nº 2.290 de 1986) vigorou de 21 de novembro de 1986 a junho de 1987.

⁶² O período do fechamento democrático, também conhecido como regime militar, foi de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1985.

⁶³ Devido à moratória mexicana, investidores estrangeiros interrompem investimentos e empréstimos ao Brasil. As reservas cambiais brasileiras chegam ao fim devidos aos déficits no balanço comercial e em transações correntes. Internamente, há aumento da taxa de juros, da inflação e, conseqüentemente, da dívida externa e interna.

⁶⁴ Movimento popular (31 de março de 1983 a 16 de abril de 1984) que defendia o fim do Regime Militar e a convocação de eleições diretas para os cargos de Presidente e de Vice-presidente da República.

⁶⁵ Dante de Oliveira era, à época, deputado federal. A PEC nº 05 de 1983 foi publicada no Diário do Congresso Nacional nº 468, página 78, edição de terça-feira, no dia 19 de abril de 1983. A Emenda Dante de Oliveira (PEC 05/1983) é derrotada no Plenário no dia 25 de abril de 1984.

⁶⁶ A Aliança Democrática foi formada no dia 07 de agosto de 1984. Era composta pela Frente Liberal (FL), pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e por dissidentes do PDS (inclusive por seu próprio presidente nacional, o senador José Sarney). A reforma agrária era um dos compromissos de campanha.

⁶⁷ No final de maio de 1985 é apresentado, pelo governo Sarney, a minuta do PNRA (Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985). Há a radicalização de movimentos sociais rurais e aumento de invasões de terras.

		de 1985, em um evento realizado pela CONTAG. Há a intensificação de invasões de propriedades rurais incentivadas pelo MST e pela CUT.
Objetivo.	A FAAB e a FCO foram pensadas pelos setores mais dinâmicos da agropecuária brasileira, a OCB, a CNA, a SRB e a SNA ⁶⁸ . Estas convidaram a CONTAG (que rejeitou o convite) a formar uma frente ampla de apoio à agropecuária, com o objetivo de isolar política e institucionalmente a UDR e seus correligionários. Seus outros objetivos eram: ampliar a base parlamentar; defender e proteger os interesses de produtores rurais; modernizar a política agrícola brasileira; articular cooperativas, confederações e associações; influenciar parlamentares (policy makers) e tomadores de decisão (decision makers) no governo federal; unificar o discurso; e atuar em bloco.	Defender os direitos básicos dos produtores rurais, tais como: propriedade privada, assistência técnica rural, segurança jurídica, taxas de juros compatíveis com as do mercado internacional, seguro agrícola, preços mínimos e fim das restrições às exportações agropecuárias.
Ponto de inflexão e de convergência.	Disputas entre a agropecuária (interesse agropecuário organizado – UDR) e o agronegócio (interesses agroindustriais e cooperativistas organizados – FAAB e FCO) enfraqueceram o poder dos produtores rurais até o fracasso do Plano Cruzado I, em novembro de 1986 (ponto de inflexão na aproximação entre a agropecuária e as agroindústrias juntamente com as cooperativas). Posteriormente, há, também, a convergência de posições da FAAB-FCO e da UDR em foros como a CNA (Confederação Nacional de Agricultura) e a ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness).	

Fonte: Elaboração própria a partir dos trabalhos de Delgado (1985), Dreifuss (1989), Fernandes (1999), Figueiredo e Limongi (2006), Lopes (1992, 1996), Oliveira e Araújo (2008), Pilatti (2008), Rodrigues (2002), Rúa (1990), Santos (2002), Silva (1989).

Na tabela 05, percebe-se que, em um primeiro momento, a FAAB e a FCO surgem como um meio de representantes de setores mais competitivos e interdependentes do agronegócio contrabalançarem o ganho relativo de influência política da UDR no cenário nacional. E que, em um segundo momento, há um ponto de inflexão que as une.

⁶⁸ A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) é uma entidade de utilidade pública, fundada em 1897, com finalidades educacionais, voltada para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro.

Em um contexto de perda de renda e de endividamento do setor rural, a FAAB, a FCO e a UDR queriam, dentre outras coisas, que os ministérios da área econômica (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e a Presidência da República não se intrometessem na política agrícola, ou seja, queriam que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não sofresse ingerência governamental ao elaborar e implementar políticas públicas agrícolas tomadas em conjunto com os representantes dos proprietários rurais (LOPES, 1996).

Houve a integração entre setores e cadeias produtivas da agropecuária, das indústrias e dos bancos. Representantes da FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), da ABIOVE (Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais) e da ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos) aderiram às propostas defendidas pela FAAB e pela FCO (MULLER, 1989).

Na Assembleia Nacional Constituinte havia três grupos de interesse que defendiam os proprietários rurais (pequenos, médios e grandes). A FAAB (agropecuária intensiva, moderna), a FCO (indústria processadora de alimentos, fertilizantes e defensivos), e a UDR (agropecuária extensiva). Desses três grupos, apenas este último não integrava e não era uma frente parlamentar. Logo, é incorreto associá-la como sinônimo de Bancada Ruralista (GRAZIANO DA SILVA, 1991). Primeiro, em razão de a UDR não ter sido convidada a fazer parte nem da FAAB e nem da FCO. E, segundo, porque ela foi desativada após a formalização da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados, em 1995. Atualmente, alguns membros da extinta UDR compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista). Entretanto, isto não quer dizer que eles conseguem influenciar decisivamente os rumos desta.

De maneira similar, Rua (1990) observa que, apesar dos diferentes momentos históricos de constituição, de concepções políticas e de algumas diferenças nos métodos de atuação, a CNA, a SNA, a UDR, a FAAB, a FCO, a SRB⁶⁹, e outras instituições se aglutinaram em defesa dos setores agropecuário e agroindustrial (a

⁶⁹ A Sociedade Rural Brasileira (SRB) é uma entidade de caráter associativista representativa de produtores rurais, fundada no dia 19 de maio de 1919, na cidade de São Paulo. A entidade atua como um dos principais agentes negociadores político do agronegócio. Também funciona como pólo disseminador de conhecimento e como centro de serviços gerando oportunidades e negócios para a cadeia produtiva rural.

junção desses dois setores – o setor produtor e o setor processador – é chamado de agronegócio).

A ANC teve seus trabalhos encerrados no dia 22 de setembro de 1988, após a votação e aprovação de seu texto final. A Constituição Federal foi promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

Em resumo, observa-se, no século XIX, a preocupação dos maiores pensadores da época em estudar as causas e as consequências da questão agrária. Com efeito, o aumento da concorrência internacional na produção agropecuária acelerou o processo de mecanização do campo e a dependência deste em relação aos setores industriais e financeiros. Essa nova dinâmica provocou um ciclo vicioso de excesso de oferta, queda nos preços, redução da renda dos produtores rurais, inadimplência, perda de propriedades e êxodo rural. É, a partir desse plano de fundo, juntamente com os esforços em prol da redemocratização do Brasil que surgem o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a União Democrática Ruralista (UDR). Posteriormente, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), há a formação da Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB) e da Frente do Cooperativismo (FCO), as precursoras da moderna Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também chamada pela grande mídia nacional de Bancada Ruralista.

No capítulo 03, a seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos a serem utilizados neste trabalho. Será, também, exposto a análise de dados para fins de teste da hipótese. Dentre os dados constarão: a formação e o recrutamento dos integrantes da bancada ruralista, e o modo como ela está organizada e a relação desses três fatores (formação, recrutamento e organização) com a definição dos interesses do grupo; e a forma como o poder político (a tomada e a não-tomada de decisões) é exercido pela cúpula da Bancada Ruralista em casos concretos.

CAPÍTULO 03

METODOLOGIA DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

Comunismo é uma pseudo-democracia integral e o populismo é uma democracia manipulada.

Norberto Bobbio

Este capítulo apresenta nos subitens 3.1 (Delimitação da pesquisa) e 3.2 (Fontes e coletas de dados) a metodologia utilizada para o levantamento bibliográfico e documental, bem como os procedimentos empregados para a sistematização e análise do material, tendo por base as características da Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) e o arcabouço teórico que embasam a análise empírica da presente pesquisa, que será feita dentro do período da Nova República⁷⁰ (pós-1985). Os resultados do mapeamento, do cruzamento de dados, da sistematização e da análise dos materiais obtidos durante o levantamento bibliográfico e documental serão apresentados nos subitens 3.3 (Análise do perfil social, político e econômico da Bancada Ruralista), 3.4 (Análise da distribuição da Bancada Ruralista nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos) e 3.5 (Análise dos interesses orientadores do *modus operandi* da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados).

3.1 Delimitação da Pesquisa

A análise a ser feita neste trabalho sobre “Os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil (2015 – 2019)” tem como recorte os debates em Plenário, nas Comissões, e em audiências públicas sobre temas que permeiam a pauta⁷¹ da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

⁷⁰ Nova República, ou Sexta República, é o nome do período da História do Brasil que se seguiu ao fim do Regime Militar (1964-1985). É caracterizado pela ampla redemocratização política brasileira.

⁷¹ A pauta da Bancada Ruralista é ampla e inclui temas que versam sobre: endividamento rural; seguro agrícola; segurança jurídica no campo; defesa sanitária, animal e vegetal; investimentos em

A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), informalmente conhecida como Bancada Ruralista, foi formalizada, pela primeira vez, no Congresso Nacional brasileiro, como uma bancada suprapartidária composta por Senadores e por Deputados Federais, no ano de 1995. Entretanto, a sua origem remonta ao contexto social, político e econômico vivido pelo Brasil na primeira metade da década de 1980. Assim, o aspecto temporal considerado é a 55ª Legislatura, ou seja, o período compreendido de 01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019.

A metodologia adotada, para fins desta dissertação de mestrado, para caracterizar um parlamentar como membro da Bancada Ruralista é a sua adesão, formalizada por assinatura, à Frente Parlamentar da Agropecuária (constante no requerimento para a sua criação, no início de cada Legislatura, ou mesmo após a sua entrada em funcionamento). As assinaturas são submetidas, para conferência, à Secretaria-Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, e do Senado Federal, caso algum senador tenha aderido à referida Frente Parlamentar.

O Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69⁷² de 10 de novembro de 2005 estabelece normas para o registro de frentes parlamentares na respectiva Casa. Em seu artigo 2º, estabelece que a associação suprapartidária deverá contar com pelo menos um terço dos membros do Poder Legislativo Federal, ou seja, 198 parlamentares de um total de 594 (513 deputados federais e 81 senadores). O artigo 3º diz que junto ao requerimento de registro das frentes parlamentares deverá constar a ata de fundação e de constituição, o estatuto e os nomes dos membros com as respectivas assinaturas.

Pelo fato de muitos parlamentares não se reelegerem, a exigência de um terço dos membros do Congresso Nacional (198 parlamentares) para a criação de frentes parlamentares poderia não ser atingido, por isso elas devem ser reinstaladas a cada Legislatura.

logística e infraestrutura para o escoamento da produção; modernização da legislação ambiental, fundiária, trabalhista, previdenciária e tributária brasileira; desenvolvimento sustentável do setor agropecuário; financiamento de práticas sustentáveis da agricultura de baixo carbono; assistência técnica rural e ampliação de cursos profissionalizantes para trabalhadores rurais.

⁷² Segundo o Ato da Mesa da Câmara nº 69/2005, as frentes parlamentares são “associações suprapartidárias destinadas a promover o aprimoramento da legislação sobre determinado setor da sociedade”. Na atual Legislatura (55ª), que vai de 01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019, há 286 Frentes Parlamentares (215 criadas em 2015, 52 em 2016 e 19 em 2017, sendo a mais recente a Frente Parlamentar em Defesa dos Institutos Federais de Educação, instituída no dia 14 de julho de 2017). Fonte: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>>, acesso em novembro de 2017.

Em face da importância do papel da Bancada Ruralista para a sociedade civil brasileira e para o Governo Federal (tanto na contribuição do agronegócio para o superávit do balanço comercial quanto para votar proposições legislativas), bem como a sua peculiaridade constitutiva e o marco referencial teórico adotado, como conveniente para esta investigação, torna-se primordial especificar as delimitações desta pesquisa.

Quanto ao *locus* de trabalho, trata-se de um grupo de parlamentares, de diferentes partidos políticos, que atua tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Já o período envolvido na investigação diz respeito à 55ª Legislatura, compreendendo especificamente a composição da Bancada Ruralista nos anos de 2015 a 2019.

A unidade de análise é a Bancada Ruralista, a sua estrutura e os membros individuais que a compõe e cujas ações têm efeito em sua funcionalidade. Inclusive, no tocante à estrutura da Bancada Ruralista, considera-se a possibilidade de perceber se a mesma pode ser um instrumento de realização de interesses coletivos (que afetam positivamente a sociedade civil em geral) ou particulares (que afetam positivamente apenas os detentores dos meios de produção da cadeia produtiva do agronegócio).

Ao considerar que o processo de investigação deste trabalho de pesquisa está voltado para detectar características, fatos ou situações que comprovem, sustentem ou refutem a afirmativa feita na hipótese, optou-se, dentre os métodos de abordagem, pelo método hipotético-dedutivo em virtude de o mesmo permitir testar ou falsear a hipótese referencial, com base em evidências empíricas (Popper, 1994, 1999, 2004).

O estudo desenvolveu-se, nesse sentido, a partir de pesquisa bibliográfica e documental (como técnicas indiretas de análise de dados). Por meio destas, foi possível identificar e coletar dados sobre o perfil socioeconômico dos parlamentares que integram a Bancada Ruralista, seus antecedentes históricos em termos de organização e atuação institucional, e suas posições institucionais.

Desse modo, com base nas informações e reflexões do capítulo anterior desta pesquisa, considera-se:

- (i) Bancada Ruralista: o grupo de deputados e senadores que assinaram, no início da Legislatura, a Ata de fundação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) ou que solicitaram adesão após a entrada em

funcionamento da mesma, e tiveram suas assinaturas conferidas com as originais pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

- (ii) Elites: minorias organizadas, que possuem expertise em suas respectivas áreas, sendo, a coexistência entre as elites, necessária para assegurar o alcance de metas sociais e para manter a ordem e o equilíbrio social da sociedade civil.
- (iii) Elites políticas: minoria influente e diversificada de indivíduos com funções sociais e morais cuja missão é servir a uma coletividade⁷³ e contribuir para a consecução do interesse da sociedade civil (Keller, 1967). Elite política compreende os indivíduos que efetivamente exercem o poder político (Bottomore, 1974).

A tabela 01, a seguir, mostra seis métodos utilizados para a identificação da(s) elite(s). De acordo com o tipo de elite que se queira pesquisar pode ser combinado mais de um método, pois eles não são excludentes.

Tabela 05: Métodos de identificação da(s) elite(s)

Tipo de Método	Método histórico-comparativo	Método das origens sociais	Método reputacional	Método posicional	Método decisional	Método não-decisional
Explicação do método	Observação de fatos concretos.	Considera a trajetória social: condições econômicas, formação acadêmica, profissão, religião, ideologia política.	Considera a reputação da pessoa em determinada comunidade ou grupo.	Considera a posição formal ocupada pelos indivíduos nos setores público e privado.	Considera quem participa e quem influencia o processo decisório.	Considera as decisões não tomadas. Forma complementar ao método decisional.
Autor(es)	Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto.	Robert Michels e Wright Mills.	Floyd Hunter.	Wright Mills.	Robert Dahl.	Peter Bachrach.

Fonte: Elaboração própria baseada nos trabalhos de Mosca (1939, 1975), Pareto (1935, 1963, 1964), Michels (1982), Mills (1981), Hunter (1968), Dahl (1958, 1961, 2005, 2012) e Bachrach (1967).

⁷³ Servir a uma coletividade abrange, dentre outras coisas, reduzir as desigualdades sociais, promover políticas públicas de inclusão, melhorar os serviços públicos (principalmente os de saúde, educação e segurança) e buscar o bem comum acima dos interesses pessoais.

Após a identificação de uma minoria organizada e/ou de seus membros utilizando-se um dos métodos da tabela acima (ou vários deles) pode-se, por exemplo, traçar um perfil socioeconômico do grupo, analisar o seu comportamento, os seus interesses e a maneira como eles estão organizados. Dos seis métodos de identificação das elites, enquanto grupo social, utilizaremos, no capítulo que trata da análise dos dados, quatro métodos: o método histórico-comparativo, o método das origens sociais, o método posicional e o método decisional.

No aspecto prático, o ponto de partida deste estudo será a atuação da Bancada Ruralista em momentos significativos para a política nacional. O intuito é tentar identificar quais são os interesses que orientam o *modus operandi* da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e analisar como se deram as negociações políticas. Para tanto, levantar-se-á os pronunciamentos no Plenário e os posicionamentos defendidos (tanto pela oposição quanto pela situação) no âmbito da Comissão Permanente de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CPAPADR), e durante audiências públicas sobre as votações escolhidas para análise.

Desse modo, pretende-se formular a base documental desta dissertação na análise do discurso parlamentar e nos resultados de votações na Câmara dos Deputados (como Casa Iniciadora) e no Senado Federal (como Casa revisora).

Assim, para testar a hipótese de que a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) consegue equilibrar e harmonizar os interesses do agronegócio e de sua cadeia produtiva com os interesses da sociedade civil em geral (isto é, que há um equilíbrio dinâmico entre fatores internos e externos que orientam seus interesses e sua forma de agir – *modus operandi* – no Congresso Nacional brasileiro, de modo que a Bancada Ruralista representa uma subestrutura de poder político flexível e sensível às pressões e aos interesses sociais) desenhou-se, como método de procedimento, um estudo de caso (envolvendo conflitos de interesses opondo a Bancada Ruralista, de um lado, e o Governo Federal ou outros grupos de interesses, do outro) articulado em sete diferentes momentos políticos, todos dentro da 55^a Legislatura (2015-2019):

- a) A votação para aceitação ou rejeição da denúncia para abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff (ocorrida na Câmara dos Deputados no dia 17 de abril de 2016);

- b) A votação do impeachment de Dilma Rousseff (ocorrida no Senado Federal, sessão presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, no dia 31 de agosto de 2016);
- c) A votação, em segundo turno, na Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, que limita os gastos públicos por vinte anos;
- d) A votação do Projeto de Lei nº 6.787/2016, na Câmara dos Deputados, que trata da Reforma Trabalhista;
- e) A votação para aceitação ou rejeição da primeira denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer (ocorrida na Câmara dos Deputados no dia 03 de agosto de 2017);
- f) A votação para aceitação ou rejeição da segunda denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer (ocorrida na Câmara dos Deputados no dia 25 de outubro de 2017); e
- g) A votação ao veto do artigo 16 da Lei nº 13.340/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural.

Logo, esta pesquisa, quanto ao seu objetivo geral e aos seus objetivos específicos, é iniciada dentro de uma perspectiva exploratória-descritiva. Para corroborar a hipótese, serão organizadas estatísticas sobre os sete momentos políticos listados no parágrafo anterior, de modo a tentar identificar um padrão que oriente os interesses e o comportamento político dos parlamentares que compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista). Assim, para expor os dados dos integrantes da Bancada Ruralista, será utilizada a abordagem quantitativa. Paralelamente, será feita uma abordagem qualitativa, utilizando reportagens, artigos, livros, pronunciamentos no Plenário e posicionamentos defendidos em Comissões e em audiências públicas. A utilização tanto de métodos qualitativos quanto de métodos quantitativos (como técnicas de análise de dados) justifica-se por sua complementaridade nas Ciências Sociais e por ampliar o alcance das abordagens.

As fontes e as coletas de dados serão abordadas no subitem a seguir.

3.2 Fontes e coleta de dados

As técnicas de coletas de dados se dividem em documentação direta (observação direta, entrevistas, questionários) e documentação indireta (pesquisa bibliográfica, pesquisa documental).

Inicialmente aventava-se a possibilidade de utilizar duas técnicas diretas de coleta de dados: entrevistas estruturadas e questionários fechados. Mas, em decorrência da desconfiança e do receio da maior parte das elites políticas brasileiras (especialmente as do Congresso Nacional) em participar de pesquisas acadêmicas (mesmo sem identificação dos parlamentares e para fins estatísticos) decidiu-se utilizar, como técnicas (indiretas) de coleta de dados, a pesquisa documental e bibliográfica que, apesar de qualquer limitação, são capazes de revelar os interesses e forma de agir (*modus operandi*) dos parlamentares integrantes da Bancada Ruralista.

Nesse contexto, os dados a serem trabalhados nesta dissertação foram coletados durante estudo de caso realizado em três etapas.

Na primeira etapa, Marco Teórico, foram analisadas as obras de 16 autores (07 sobre a Teoria Crítica das Elites e 09 sobre a Teoria Democrática das Elites).

Na segunda etapa, promoveu-se o levantamento quantitativo dos integrantes da Bancada Ruralista durante a 55^a Legislatura (2015-2019). Foram analisadas as biografias de 250 parlamentares com o intuito de tabular dados referente ao perfil social, político e econômico de cada um. Com efeito, na 55^a Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019) foram analisadas as biografias de 224 deputados federais e 24 senadores.

Na terceira etapa, foram recolhidas e analisadas as justificativas e os pronunciamentos realizados nos sete momentos políticos citados anteriormente. Estes foram feitos em Plenário, em Comissões Temáticas como a CCJ e a CAPDR, e em audiências públicas.

A pesquisa documental e bibliográfica foi efetuada na Biblioteca da Câmara dos Deputados (Biblioteca Pedro Aleixo), na Biblioteca do Senado Federal (Biblioteca Luiz Viana Filho) e nos Anais do Congresso Nacional. No tocante ao Marco Referencial Teórico, as obras pesquisadas foram encontradas na Biblioteca Central da Universidade de Brasília (BCE-UnB).

Por meio dos dados coletados, em particular, de suas interligações, busca-se respostas à pergunta geral e às perguntas específicas desta pesquisa. Os referenciais teóricos, baseado na Teoria Democrática das Elites, em sua vertente pluralista, sustentarão as relações entre o problema de pesquisa, sua hipótese, seus objetivos e os dados empíricos.

As investigações sobre as práticas e interpretações desenvolvidas no Congresso Nacional brasileiro demandam pesquisas qualitativas, pois exigem análise de conteúdo de pronunciamentos de parlamentares, de justificativas de projetos de lei, e de audiências públicas. Empregando essa metodologia, com a investigação de votações polêmicas, contrapostas com as informações colhidas do perfil social, econômico e político dos parlamentares integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista), espera-se ter os meios propícios para identificar suas práticas e seus interesses orientadores. Também serão observados os argumentos de parlamentares que fazem oposição à referida Bancada.

A escolha das elites políticas (alta cúpula) da Bancada Ruralista foi feita com base na identificação dos membros que com ocupam posição de relatores, de líderes, de presidente de Comissões, de membro da Mesa Diretora (da Câmara ou do Senado), ou de presidente de partidos políticos.

Os nomes dos integrantes da Bancada Ruralista foram extraídos a partir da Ata⁷⁴ de criação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) para a 55ª Legislatura, presente no endereço eletrônico⁷⁵ da Câmara dos Deputados e dizem respeito aos deputados e senadores que tiveram as assinaturas conferidas com as originais pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Ata de formação da FPA foi publicada, no Diário da Câmara dos Deputados, no dia 24 de março de 2015.

De posse dos nomes dos deputados federais integrantes da Bancada Ruralista, foi traçado o perfil sócio-político deles com base em informações fornecidas pelo próprio parlamentar e publicadas em suas biografias, disponível no site da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>, acesso em setembro de 2017). De modo similar, o perfil sócio-político dos

⁷⁴ Requerimento nº 952 de 2015, da Câmara dos Deputados.

⁷⁵ Portal da Câmara dos Deputados, acesso em outubro de 2017, disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>

senadores que compõem a Bancada Ruralista baseou-se em informações publicadas em suas biografias, disponível no site do Senado Federal (<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio>, acesso em setembro de 2017).

Por sua vez, para traçar o perfil socioeconômico dos parlamentares integrantes da Bancada Ruralista foi, também, utilizado o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A lista de bens disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi fornecida, pelo próprio candidato, à época das eleições gerais de outubro de 2014 (disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>), acesso em setembro de 2017). Foram pesquisadas, individualmente, as declarações de bens dos 250 integrantes da Bancada Ruralista (226 deputados federais e 24 senadores) da atual Legislatura (55^a).

Para os fins desta pesquisa tentou-se caracterizar um parlamentar, como proprietário rural, da maneira mais ampla possível, ou seja, foram considerados imóveis rurais os seguintes termos encontrados nas declarações de bens analisadas: imóvel rural; terreno rural; lote rural; frações de terra; terra nua; terra rural; lote de terra; gleba de terra; fazenda; chácara; sítio; estância; terreno em zona rural; área rural; cotas ou quinhão de capital em empresa agropecuária; fundos de investimento em agronegócio; semoventes; letra de crédito do agronegócio - LCA; fundo de investimento hipotecário rural; cooperativa de crédito rural; e participação acionária em empresa agropecuária.

Por fim, para verificar a frequência de citação dos parlamentares integrantes da Bancada Ruralista em possíveis escândalos de corrupção e para saber se algum deles responde por processo judicial, eleitoral ou de prestação de contas em decorrência de sua atividade na vida pública foram consultadas a página eletrônica do Projeto Excelências⁷⁶, disponibilizado pela plataforma Transparência Brasil (que traz dados sobre os parlamentares em exercício na Câmara dos Deputados e no Senado Federal recolhidos das próprias Casas Legislativas e dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais de Contas, de cadastros mantidos por Ministérios e de outras fontes públicas) e a página eletrônica do Atlas Político⁷⁷. Adicionalmente, a lista elaborada por Edson Fachin, relator do STF no âmbito da Operação Lava à Jato, também foi analisada e cruzada com a lista dos parlamentares que compõem a Bancada Ruralista.

⁷⁶ Portal Excelências, disponível em: <http://www.excelencias.org.br/>, acesso em agosto de 2017.

⁷⁷ Portal Atlas Político, disponível em: <http://www.atlaspolitico.com.br/>, acesso em agosto de 2017.

Em resumo, se, por um lado, a lista de integrantes da Bancada Ruralista fornece subsídios para saber quem são os seus membros e para, a partir daí, traçar o perfil social, político, econômico e jurídico de cada um deles, por outro lado, a análise dos sete diferentes momentos políticos (ocorridos em 2016 e em 2017) é relevante para entender como eles se articulam e votam (pois esses momentos englobam duas administrações presidenciais distintas, a da presidente Dilma e a do presidente Temer).

Nos subitens a seguir (3.3, 3.4 e 3.5), o objetivo é, por meio da análise dos dados obtidos durante o levantamento bibliográfico e documental, em um primeiro momento, apresentar e examinar o perfil social, político e econômico dos 226 deputados federais que compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também chamada informalmente de Bancada Ruralista, no Congresso Nacional brasileiro, para, em um segundo momento, expor a distribuição da bancada ruralista nas cinco regiões do Brasil, nos Estados de cada região e nos partidos políticos para, em um terceiro momento tentar compreender os interesses orientadores de seu *modus operandi*, tendo, por base, as votações de sete situações distintas (citadas ao final do subitem 3.1).

O subitem a seguir analisa quantitativa e qualitativamente os dados obtidos referente ao perfil social, político e econômico da Bancada Ruralista.

3.3 Análise do perfil social, político e econômico da Bancada Ruralista

O advento da democracia de massa e a ampliação das condições de elegibilidade, associados ao voto direto, secreto, universal e periódico, proporcionaram o acirramento da competição política e ocasionaram mudanças profundas na estrutura social brasileira.

Com efeito, indivíduos oriundos da classe média e, também, de camadas mais desfavorecidas⁷⁸, tornam-se politicamente ativos e se transformam, inclusive, em políticos profissionais. Nesse contexto, cada vez mais, a profissionalização política torna-se necessária para aqueles que almejam uma carreira política

⁷⁸ Vide, por exemplo, as carreiras políticas de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Vana Rousseff.

duradoura. Contudo, por outro lado, a falta de profissionalização política pode gerar indivíduos descomprometidos e pouco responsivos aos seus eleitores.

Em meados da década de 1980, quando a política brasileira empreendeu o estreitamento das relações entre a agropecuária e o agronegócio (indústria processadora de alimentos), a ideia de uma frente parlamentar que conjugasse os esforços de ambos os setores não foi abandonada, mas ganhou novo significado. Houve a tentativa de entrelaçar interesses sociais com interesses setoriais e pessoais. No caso brasileiro, parece prevalecer a ideia que tanto o interesse da sociedade civil quanto interesses particulares seriam bem atendidos em um processo abrangente de relações governamentais. Para isso, confluíram diferentes perspectivas, inclusive empresariais e sociais.

A posição da Bancada Ruralista no processo legislativo nacional, ao longo do tempo e atualmente, deve ser compreendida à luz de fatores estruturais e históricos da política brasileira. Os interesses orientadores de seu *modus operandi* não podem ser vistos, como às vezes se argumenta, como originados apenas em questões econômicas ou em visões político-ideológicas não convergentes. Parece haver convergência entre as necessidades estruturais de políticas públicas (especialmente as agrárias e agrícolas) e as atitudes e posições de importantes atores sociais (como, por exemplo, os proprietários rurais) e governamentais (notadamente os políticos eleitos para cargos nos poderes legislativo e executivo). A origem dessa convergência pode estar nos interesses de parte das elites e de grupos de parlamentares que contribuem para influenciar as decisões do Estado e conformar a elaboração e a implementação de políticas públicas socialmente responsivas.

O gráfico 01, abaixo, inicia a análise do perfil social, político e econômico dos deputados federais integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) ao apresentar suas profissões.

Gráfico 01: Profissão dos 226 deputados federais integrantes da Bancada Ruralista – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal da Câmara dos Deputados constantes nas seguintes páginas eletrônicas:

<<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e

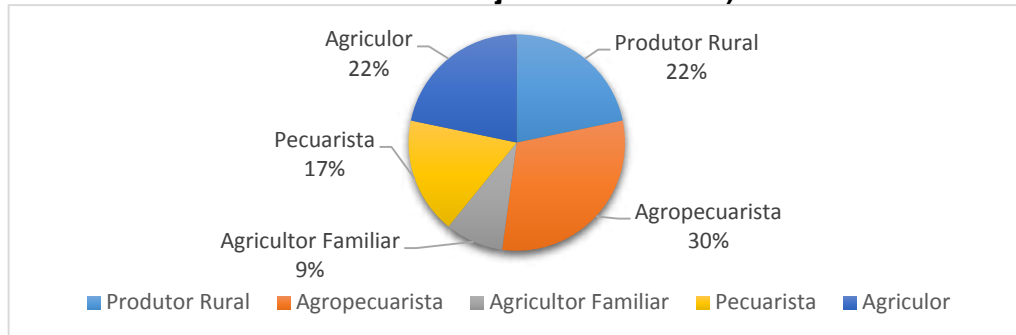
<<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Com base no gráfico acima, nota-se que, na Câmara dos Deputados, as profissões que mais se repetem dentre os membros da FPA estão as de empresário e comerciante, advogado, médico, produtor rural e engenheiro. Contudo, em que pese metade de seus membros (113/226) pertencerem a uma dessas cinco profissões, não podemos descartar a heterogeneidade quanto à formação profissional dessa frente parlamentar, uma vez que foram identificadas mais de vinte e cinco profissões em seu seio. Assim, esse gráfico sobre as profissões revela que a redefinição da estrutura de oportunidades no sistema político brasileiro se reflete no perfil dos deputados federais, principalmente, no perfil dos integrantes da Bancada Ruralista.

A heterogeneidade observada na distribuição profissional dos parlamentares integrantes da Bancada Ruralista, não deixa de estar de acordo com as proposições dos elitistas democráticos que enfatizam ser importante uma composição profissional plural entre as elites políticas.

O gráfico 02, a seguir, expõe a distribuição dos vinte e três deputados federais que declararam, como profissão, em suas biografias, ser produtor rural, agricultor familiar, agropecuarista, pecuarista ou agricultor.

Gráfico 02: Distribuição dos vinte e três deputados federais que declararam, como profissão, em suas biografias, ser produtor rural, agricultor familiar, agropecuarista, pecuarista ou agricultor – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal da Câmara dos Deputados constantes nas seguintes páginas eletrônicas:

<<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e

<<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Da análise do gráfico 02 causa estranheza o fato de apenas 10,2% (23/226) dos deputados federais da FPA declararem como profissão ser produtor rural, agricultor, pecuarista, agropecuarista ou agricultor familiar se 47% deles (107/226) possuem algum vínculo patrimonial com a terra (segundo a declaração de bens fornecida junto ao Tribunal Superior Eleitoral, vide a tabela 14).

Para os fins desta pesquisa tentou-se caracterizar um parlamentar, como proprietário rural, da maneira mais ampla possível, ou seja, foram considerados imóveis rurais os seguintes termos encontrados nas declarações de bens analisadas: imóvel rural; terreno rural; lote rural; frações de terra; terra nua; terra rural; lote de terra; gleba de terra; fazenda; chácara; sítio; estância; terreno em zona rural; área rural; cotas ou quinhão de capital em empresa agropecuária; fundos de investimento em agronegócio; semoventes; letra de crédito do agronegócio - LCA; fundo de investimento hipotecário rural; cooperativa de crédito rural; e participação acionária em empresa agropecuária. Tendo por base esses termos, percebeu-se que há proprietários rurais tanto de partidos de oposição quanto de partidos da situação. Havendo, inclusive, uma esquerda proprietária rural.

No tocante à totalidade da Câmara dos Deputados, 35,5% (182/513) dos deputados federais se enquadram em algum dos parâmetros definidos nesta

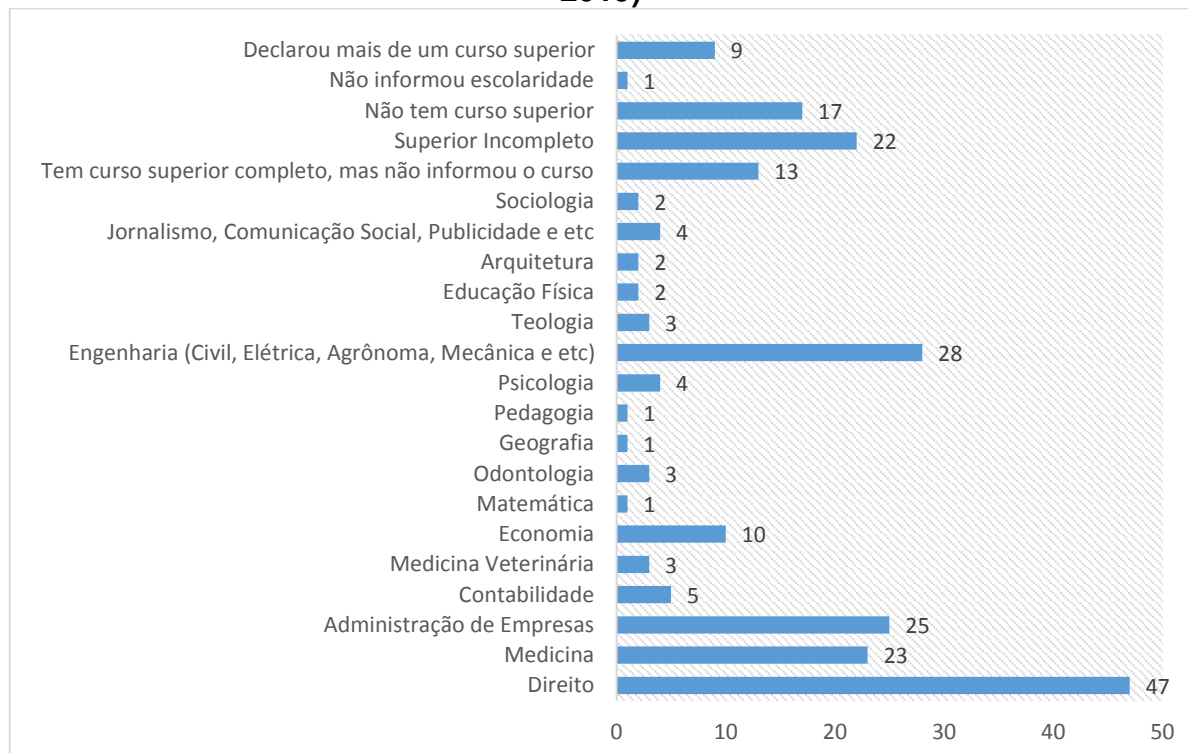
dissertação de mestrado para caracterizar um parlamentar como proprietário rural. Dessa maneira, há 75 (182 – 107) deputados federais (14,6% da Câmara dos Deputados) que não fazem parte da Bancada Ruralista e que possuem propriedade rural, semoventes ou algum investimento financeiro ligado ao campo como, por exemplo, letras de crédito do agronegócio (LCAs).

Uma das possíveis explicações para o fenômeno de 14,6% da Câmara dos Deputados se enquadrarem em alguns dos termos que os caracterizam como proprietários rurais e eles não terem aderido formalmente à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) pode residir no fato desses parlamentares não quererem se identificar com uma frente parlamentar que não é bem vista, mesmo que injustiçadamente, pois a Bancada Ruralista é constantemente associada (pela maioria da grande mídia – impressa, televisionada e radiodifundida -, por parte da sociedade civil e, também, por parte da própria classe política) a termos pejorativos (pistoleiros, grileiros, caloteiros, poluidores, desmatadores) e a temas polêmicos como, por exemplo, o trabalho escravo, a grilagem de terras, as liquidações e as renegociações de dívidas *et cetera*.

O gráfico 03, na sequência, mostra a distribuição dos deputados federais da FPA por tipo de curso superior e reflete, como no gráfico 01, sobre as profissões, a complexidade e a heterogeneidade da sociedade brasileira. Segundo Dahl, especificar a composição da minoria dominante é, naturalmente, essencial para que se possa fazer uma verificação empírica ou refutar uma teoria da dominação da minoria, pois “as diferenças na composição da minoria dominante também terão consequências teóricas e práticas fundamentalmente diversas” (2012, p. 427).

Os adeptos do elitismo democrático veem as elites políticas como compartilhadoras de interesses pessoais, partidários e da sociedade civil. Não obstante, como sugere o gráfico 03 abaixo, a composição da Bancada Ruralista pode estar gradualmente se movendo da homogeneidade enfatizada pelos teóricos do elitismo crítico para a heterogeneidade ressaltada pelos elitistas democráticos, com consequências previsíveis para a satisfação de demandas sociais ou, pelo menos, de seu eleitorado específico.

Gráfico 03: Distribuição dos deputados federais da Bancada Ruralista por tipo de Curso Superior – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



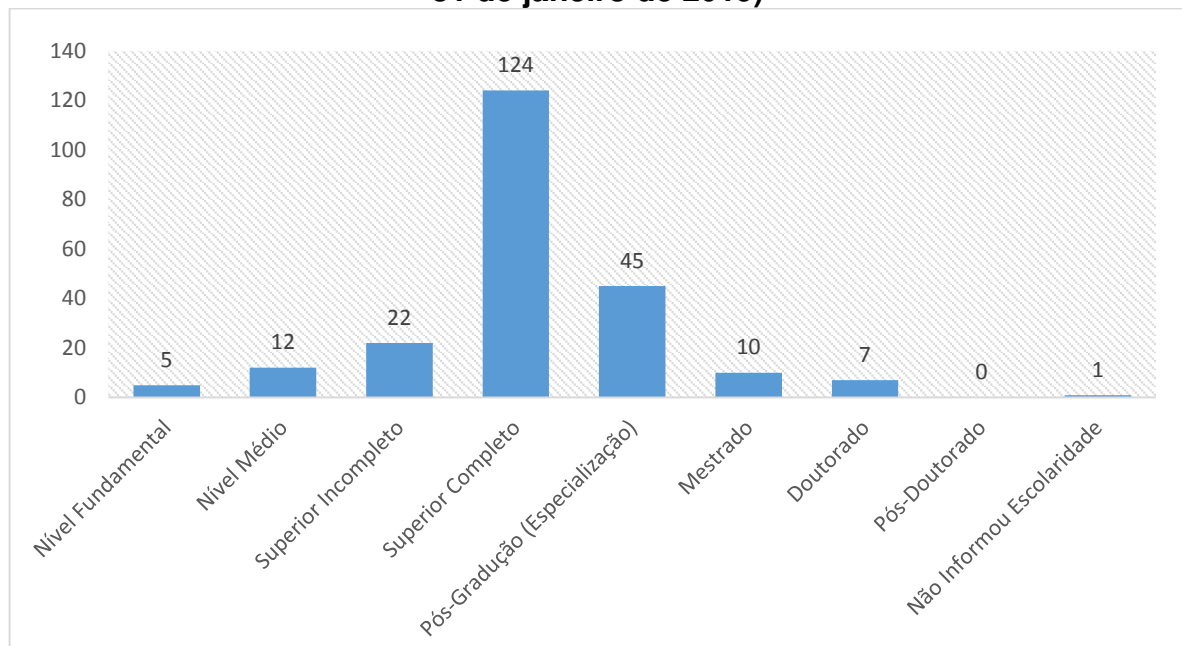
Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Foram identificados mais de vinte tipos diferentes de curso superior dentre os membros da FPA. Entretanto, os bacharelados de maior status e prestígio profissional na sociedade (direito, engenharia, administração de empresas e medicina) abrangem mais da metade dos membros da referida Frente, ou seja, 54,4% (123/226), ao passo que 9,7% (22/226) não terminaram o curso superior, e 7,5% (17/226) nem chegaram a iniciar um curso de graduação. E, apenas 4% deles (9/226) concluíram mais de um curso superior.

Com efeito, dos dados do gráfico 03, é possível identificar, depois de mais de 32 anos de redemocratização, pelo menos, uma formação heterogênea de elites, no mínimo, entre suas micro-formações, em qualquer uma das esferas de poder político no Brasil, como, por exemplo, a Bancada Ruralista no Congresso Nacional brasileiro. Sendo assim, é possível prever uma elite política que, na sua formação objetiva e em uma esfera de atuação do poder público, inclui uma heterogeneidade de indivíduos, ou seja, de várias categorias profissionais e sociais, que se esforçam para combinar de forma funcional e produtiva seus interesses e com os da sociedade civil no exercício de seus respectivos mandatos.

O gráfico 04, abaixo, é complementar ao gráfico 03 e revela o grau de escolaridade dos deputados federais membros da FPA na 55ª Legislatura (2015-2019).

Gráfico 04: Grau de Escolaridade – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



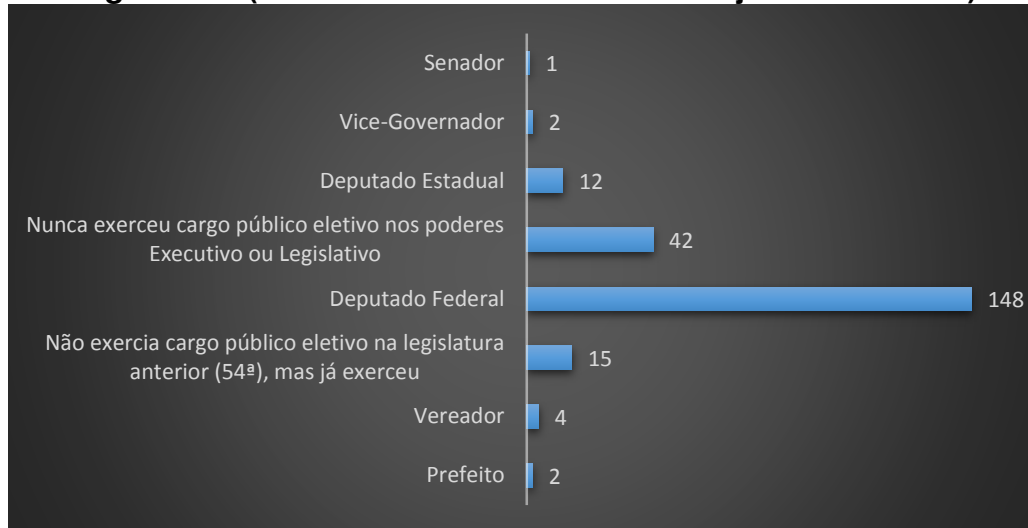
Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Quanto ao grau de escolaridade, a FPA revela-se, também, heterogênea. Dentre os seus membros na Câmara dos Deputados 17,2% (39/226) não possuem nível superior completo (inclusive 05 deles possuem, somente, nível fundamental, e 12 possuem nível médio), 54,8% possuem apenas o nível superior completo e 27,4% (62/226) possuem pós-graduação em nível de especialização, de mestrado ou de doutorado.

Nota-se, do gráfico 04, que a FPA pode ser caracterizada como um grupo relativamente flexível que admite a ascensão de novos membros oriundos de camadas economicamente menos favorecidas (como, por exemplo, pessoas que só possuem nível fundamental, médio ou superior incompleto) da sociedade e que busca agregar e acomodar interesses sociais, isto é, as características sociais das elites integrantes da Bancada Ruralista não são significativamente diferentes das características sociais da sociedade de onde eles foram recrutados antes de se tornarem políticos e membros da referida Bancada.

O gráfico 05, a seguir, evidencia o cargo, dos membros da FPA, imediatamente anterior ao atual cargo de deputado federal que ocupam.

Gráfico 05: Cargo anterior ao atual cargo de Deputado Federal – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)

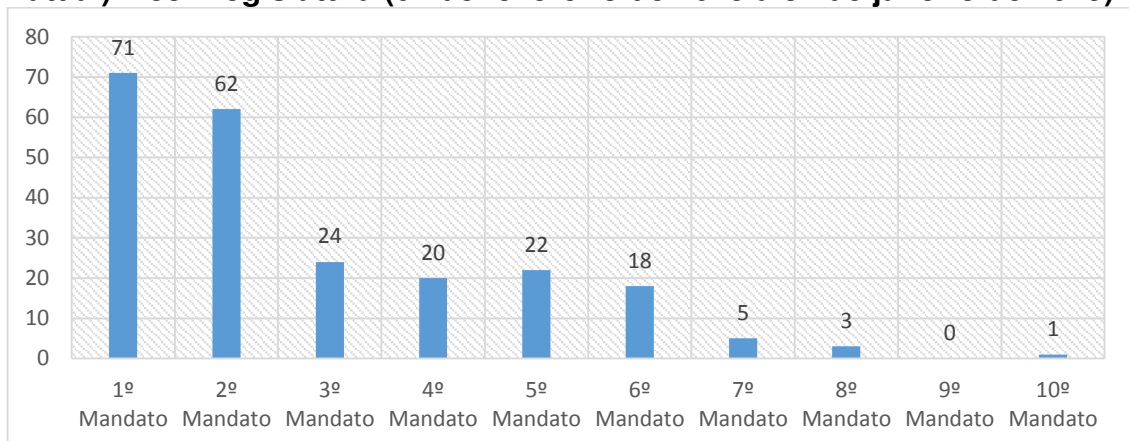


Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

O gráfico 05 mostra que a experiência política anterior é importante para que um parlamentar se mantenha no cargo. Percebe-se que, dos membros da FPA, 65% (148/226) renovaram seus mandatos de deputado federal (reeleição), 16% (36/226) vieram de outros cargos eletivos (circulação) e 18,6% (42/226) dos deputados federais entraram de maneira lateralizada no cargo (renovação), ou seja, iniciaram sua trajetória política já no referido cargo, sem passar por cargos eletivos. Dessa maneira, os números indicam a presença de uma significativa experiência política anterior à conquista do cargo. Não obstante, vale ressaltar que o fato de o parlamentar nunca ter assumido um cargo público eletivo não quer dizer que o mesmo não tenha exercido atividades sociais, sindicais, comunitárias, ou cargos comissionados (de livre nomeação e exoneração).

O gráfico 06, na sequência, apresenta a quantidade de mandatos de deputado federal, incluindo o mandato da atual Legislatura (2015-2019), que cada membro da FPA possui.

Gráfico 06: Quantidade de Mandatos de Deputado Federal (inclusive o mandato atual) – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Do gráfico acima, é possível constatar uma profissionalização política entre os membros da Bancada Ruralista, a despeito das entradas lateralizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Segundo Black (1970), Czudnowski (1975) e Fleischer (1976), quanto mais profissionalizada é a carreira política, mais longa é a trajetória dos parlamentares.

Nesse sentido, dos 71 deputados federais da Bancada Ruralista que exercem o mandato pela primeira vez, 59% (42/71) nunca exerceram cargo público eletivo antes (vide gráfico 05), logo, 41% (29/71) vieram de outros cargos públicos eletivos. Assim, esses dados mostram que a carreira dos deputados federais que compõem a FPA não é apenas longa e estruturada, mas também especializada, o que indica uma profissionalização dos agentes políticos, ao menos no que diz respeito aos membros da Bancada Ruralista.

A tabela 06, abaixo, expõe a quantidade e o percentual de deputados federais, membros da FPA, por raça/cor, mediante auto declaração.

Tabela 06: Quantidade e percentual de deputados federais membros da Bancada Ruralista por raça/cor (auto declaração)

Preto	04 (1,6%)
Pardo	30 (13,5%)
Branco	192 (84,9%)
Total	226 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>.

<<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Da tabela acima, constata-se que apesar de haver pretos, pardos e brancos na composição racial da FPA, e de o Brasil ser um país majoritariamente pardo, 84,9% dos integrantes da FPA se autodenominam brancos.

A tabela 07, a seguir, mostra o estado civil dos deputados membros da FPA.

Tabela 07: Estado civil dos deputados federais membros da Bancada Ruralista

Viúvo	01 (0,4%)
Separado	02 (0,8%)
Divorciado	24 (10,8%)
Solteiro	31 (13,7%)
Casado	168 (74,3%)
Total	226 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Percebe-se, da tabela acima, que a maioria dos membros da FPA são casados (74,3%). O percentual de solteiros e de divorciados é relativamente pequeno, correspondem, respectivamente a 13,7% e a 10,8%. O alto índice de membros casados pode sugerir um perfil mais conservador da referida Frente.

A tabela 08, na sequência, revela a idade dos deputados federais membros da FPA.

Tabela 08: Idade dos deputados federais membros da Bancada Ruralista

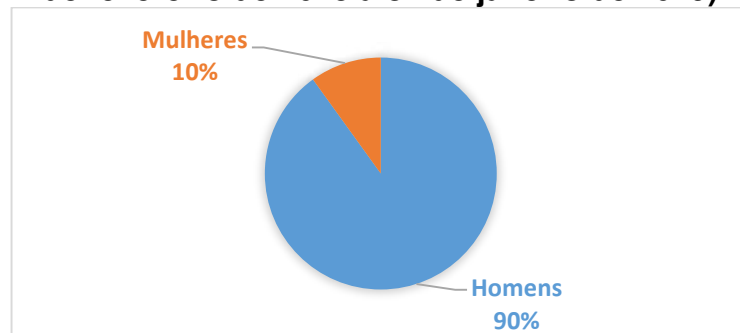
Idade entre 21 e 30 anos	10 (4,4%)
Idade entre 31 e 40 anos	34 (15%)
Idade entre 41 e 50 anos	30 (13,8%)
Idade entre 51 e 60 anos	72 (31,8%)
Idade entre 61 e 70 anos	65 (28,7%)
Idade entre 71 e 80 anos	13 (5,7%)
Idade superior a 81 anos	02 (0,8%)
Total	226 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>> e <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Dos dados da tabela acima, nota-se que 60,5% (137/226) dos membros da FPA na Câmara dos Deputados possuem idade que varia de 51 a 70 anos, ou seja, é uma frente parlamentar que conta com pessoas com mais experiência de vida, tanto pessoal quanto política, ou seja, é mais um dado que ajuda a corroborar a tese da profissionalização política por meio de carreiras especializadas, estruturadas e duradouras.

O gráfico 07, abaixo, evidencia a distribuição por sexo dos deputados federais membros da Câmara dos Deputados.

Gráfico 07: Distribuição por sexo dos deputados federais – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



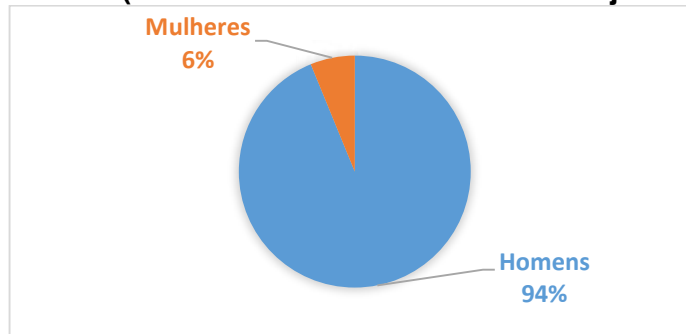
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <www.camara.leg.br>, acesso em novembro de 2017.

Dos dados do gráfico 07, acima, nota-se que na 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019), a Câmara dos Deputados conta com 462 parlamentares (90%) do sexo masculino e 51 parlamentares (10%) do sexo feminino⁷⁹. Logo, pode-se inferir que ainda há no Parlamento brasileiro (tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal) resquícios de uma sociedade patriarcal. Essa situação também é refletida na composição da Bancada Ruralista (gráfico 08).

O gráfico 08, a seguir, por sua vez, apresenta a distribuição por sexo dos deputados federais membros da FPA.

⁷⁹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Outubro/eleicoes-2014-numero-de-deputadas-federais-cresce-13-33-em-relacao-a-2010>>. Acesso em novembro de 2017.

Gráfico 08: Distribuição por sexo dos deputados federais da Bancada Ruralista – 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <www.camara.leg.br>, acesso em novembro de 2017.

Por outro lado, na 55ª Legislatura (01 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019), a Bancada Ruralista (FPA), na Câmara dos Deputados, conta com 212 parlamentares (94%) do sexo masculino e 14 parlamentares (6%) do sexo feminino, ou seja, a FPA, em relação ao gênero, concentra, proporcionalmente, mais deputados federais do sexo masculino do que a Câmara dos Deputados em geral.

A população feminina⁸⁰, no Brasil, em 2017, é de 51,5%, e a masculina é de 48,5%. A Organização das Nações Unidas (ONU) recomenda que o percentual de mulheres em instituições e em órgãos públicos seja de, pelo menos, trinta por cento (30%). Todavia, em que pese a ampla maioria de mulheres (51,5%) na composição por gênero na sociedade civil, inclusive quanto ao número absoluto de eleitores⁸¹ (53% são mulheres), no Brasil, não há barreiras nos partidos políticos para a filiação ou para a escolha de candidatas, muito pelo contrário⁸², a lei nº 12.034/2009 inovou ao garantir a candidatura de mulheres em todos os partidos políticos em percentuais que variam de 30% a 70%.

A participação de mulheres tanto no número de filiações quanto no número de candidaturas nos partidos políticos ainda é relativamente baixo (oscila entre 30% e 40%), em grande medida, por causa de uma sociedade patriarcal que as condicionou a não se interessarem pela carreira política. Não obstante, as eleitoras são livres para votar em quem quiser (em candidatos ou em candidatas) aos cargos

⁸⁰ Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-sexo.html>>. Acesso em 30 de novembro de 2017.

⁸¹ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/07/mulheres-representam-53-do-total-de-eleitores-do-brasil>>. Acesso em novembro de 2017.

⁸² Além da própria conscientização feminina e da sociedade nos últimos anos, o aumento no número de candidatas ao cargo de deputado federal nas eleições de 2014 resulta da Lei nº 12.034 (primeira minirreforma eleitoral), aprovada em 2009. Ela obriga que as candidaturas aos cargos proporcionais - deputado federal, estadual ou distrital e vereador - sejam preenchidas (e não apenas reservadas, como era antes) com o mínimo de 30% e o máximo de 70% de cidadãos de cada sexo.

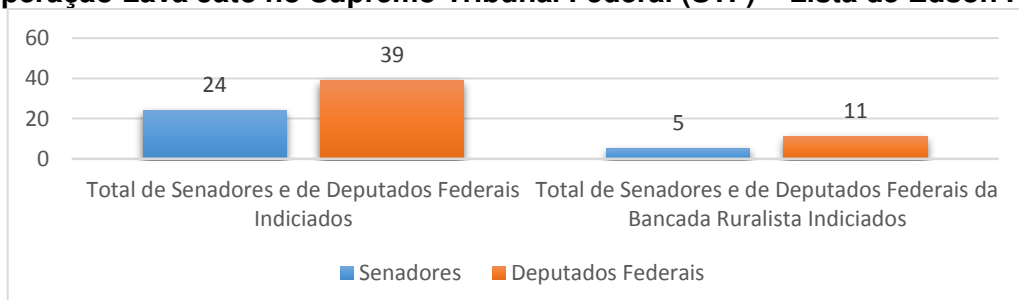
públicos (proporcionais ou majoritários) federais, estaduais ou municipais. Tanto é verdade que, por dois mandatos, uma mulher foi eleita Presidente da República Federativa do Brasil, evidenciando o pluralismo político, inclusive no tocante ao gênero, ao se considerar a capacidade eleitoral ativa (de votar) e passiva (de ser votado).

As nações que apresentam maior percentual de mulheres⁸³ no Parlamento são Ruanda (63,8%), Bolívia (53,1%), Cuba (48,9%), Islândia (47,6), Suécia (43,6%), Senegal (42,7%), México (42,4%), África do Sul (41,8%), Equador (41,6%) e Finlândia (41,5%). No Parlamento brasileiro, há somente 10,7% (64/594) de mulheres⁸⁴. Os Estados Unidos detêm a 74ª colocação, com 19,4% de mulheres no Parlamento.

Dos dados (gráficos 07 e 08) e das análises expostos acima, pode-se inferir que o número de mulheres em cargos eletivos nos poderes executivo e legislativo só não é mais significativo porque a imensa maioria delas não estão votando em candidatas (seja por desconhecimento, seja por preconceito, seja por não se identificarem com as propostas, ou seja por condicionamentos histórico-culturais).

O gráfico 09, a seguir, compara a quantidade total de senadores e de deputados federais indiciados pelo relator da Operação Lava Jato no Supremo Tribunal Federal (STF) com os integrantes da Bancada Ruralista que também foram alvo do mesmo inquérito.

Gráfico 09: Quantidade de senadores e de deputados federais indiciados pelo relator da Operação Lava Jato no Supremo Tribunal Federal (STF) – Lista de Edson Fachin



Fonte: Elaboração própria a partir do cruzamento de dados entre a lista de membros da Bancada Ruralista <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>> e a lista de indiciados na Operação Lava Jato <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/a-lista-de-fachin.ghtml>> elaborada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, relator do caso. Acesso em 26 de abril de 2017.

⁸³ Fonte: <<http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/lideranca-e-participacao/>>. Acesso em novembro de 2017.

⁸⁴ 10% (51/513) de mulheres na Câmara dos Deputados e 16% (13/81) de mulheres no Senado Federal.

A lista oficial do ministro Edson Fachin, relator da Operação Lava Jato no Supremo Tribunal Federal (STF), foi divulgada no dia 04 de abril de 2017. Fachin determinou a abertura de inquérito contra oito Ministros de Estado, vinte e quatro senadores, e trinta e nove deputados federais, dentre outras autoridades.

Entre as acusações contra as autoridades com foro privilegiado estão os crimes de corrupção passiva, corrupção ativa, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica, formação de quadrilha e fraude em licitações.

Do cruzamento de dados entre os membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e a lista de senadores e de deputados federais indiciados na Operação Lava Jato constata-se que 29,6% dos membros do Senado Federal (24/81) e 7,6% dos membros da Câmara dos Deputados (39/513) viraram réus. Ao se utilizar, como objeto de comparação, a Bancada Ruralista, os percentuais entre os senadores envolvidos caem para 20,8% (05/24) e entre os deputados federais caem para 4,9% (11/226). Isso vai ao encontro da hipótese de Suzanne Keller (1967) de que as elites estratégicas desempenham também uma função moral na sociedade.

De fato, se fosse levado exclusivamente em consideração o ambiente macropolítico permeado de instabilidade política – corrupção que atravessa tanto o poder Executivo, quanto o Legislativo e o Judiciário (por exemplo, a alta rotatividade nos cargos de Ministro de Estado, nas administrações Lula, Dilma e Temer; as destituições de mandatos parlamentares no Congresso Nacional; os incipientes conflitos institucionais; e a grave falta ou a precariedade de infraestrutura social, especialmente, nas áreas de educação, saúde, segurança pública e transporte) – junto com altos níveis de desconfiança e rejeição dos principais líderes políticos, prevaleceria a tentação de chamar a teoria crítica das elites no intuito de entender melhor o fenômeno político brasileiro. Todavia, ao se analisar o gráfico 09 (bem como os gráficos e tabelas anteriores), é possível observar, pelo menos, que a Bancada Ruralista transita entre a teoria crítica e a teoria democrática, possuindo aspectos majoritários desta última.

Em resumo, tanto o gráfico referente às profissões (gráfico 01) quanto o referente ao tipo de curso superior (gráfico 03) evidenciam que cinco profissões (empresário e comerciante, advogado, médico, engenheiro, e produtor rural) e quatro bacharelados (direito, engenharia, administração de empresas, medicina) concentram a metade dos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária, a despeito da grande heterogeneidade de profissões (mais de 25 tipos) e de

graduações (mais de 20 tipos) dentre eles. Nota-se, ainda, que, no tocante ao grau de escolaridade, a heterogeneidade também está presente. Há integrantes com nível fundamental, nível médio, superior incompleto, superior completo (54,8%), especialização, mestrado, e doutorado. Os demais gráficos sobre o perfil da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) sugerem uma profissionalização de seus membros, uma vez que os percentuais de reeleição (65,4%) e de circulação (16%) são significativos. Todavia, a renovação não chega a ser irrelevante e conta com 18,6%. Os integrantes da FPA também mostram-se, majoritariamente, brancos (84,9%), casados (74,3%), do sexo masculino (94%), e com idade entre 51 e 70 anos (60,5%).

No subitem a seguir será apresentada de maneira gráfica e analítica a distribuição da Bancada Ruralista nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos.

3.4 Análise da distribuição da Bancada Ruralista nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos

A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) possui ata⁸⁵, estatuto e sede⁸⁶ própria. Também possui página⁸⁷ na internet. Sua agenda é ampla⁸⁸ e contempla vários temas. Possui, ainda, corpo técnico jurídico, administrativo e político permanente composto por profissionais altamente qualificados, em suas respectivas

⁸⁵ Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53476-integra.pdf>. Acesso em novembro de 2017.

⁸⁶ A sede da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) está localizada no seguinte endereço: SHIS QL 10, Conjunto 08, Casa 06, Lago Sul, Brasília – DF, Brasil, CEP: 71.630-085. Telefone: (061) 3263-1717.

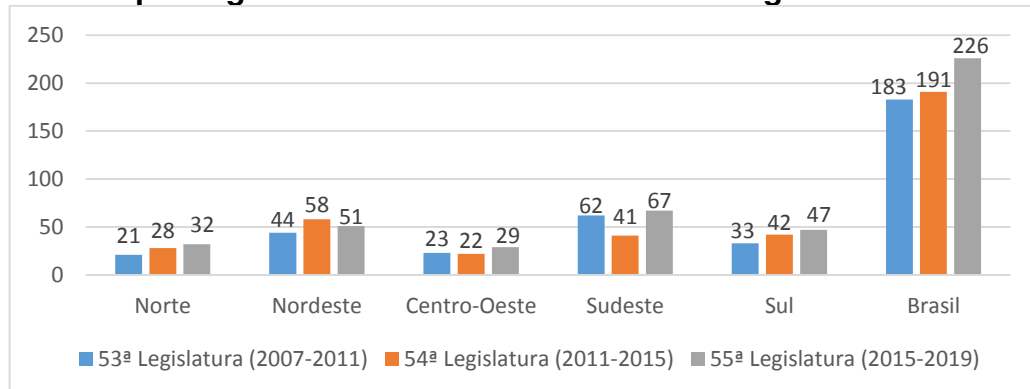
⁸⁷ Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/>>. Acesso em novembro de 2017.

⁸⁸ Alguns dos principais tópicos da agenda política da Bancada Ruralista são: acompanhar a política oficial de desenvolvimento da agropecuária nacional, manifestando-se quanto aos aspectos mais importantes de sua aplicabilidade; aperfeiçoar a legislação referente à agropecuária nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas casas do Congresso Nacional; organizar a agenda legislativa da agropecuária brasileira; consolidar o posicionamento da cadeia produtiva do agronegócio quanto aos assuntos em tramitação no Congresso Nacional; defender a propriedade e influenciar normas sobre a reforma agrária; buscar soluções para o endividamento rural; defender uma política de renda para o campo; defender a segurança jurídica no campo; defesa sanitária, vegetal e animal; seguro agrícola; investimentos em logística e infraestrutura para o escoamento da produção; modernização da legislação ambiental, fundiária, trabalhista, previdenciária e tributária brasileira; desenvolvimento sustentável do setor agropecuário; financiamento de práticas sustentáveis da agricultura de baixo carbono; assistência técnica rural e ampliação de cursos profissionalizantes para trabalhadores rurais.

áreas de atuação, que prestam serviço na sede da FPA. A Confederação da Agricultura e da Pecuária do Brasil (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) também interagem com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no sentido de viabilizar uma rede complexa, interdependente e solidária que impulse a geração de emprego e renda no campo de maneira sustentável e duradoura. Nesse sentido, a distribuição espacial dos deputados federais integrantes da Bancada Ruralista por Estados, por regiões e por partidos políticos é importante para que se possa observar onde ela é mais representativa em termos absolutos e em termos percentuais e como isso pode influenciar os interesses orientadores de seu *modus operandi*.

Com esse intuito, o gráfico 10, na sequência, expõe a quantidade de deputados federais membros da FPA na 53^a, 54^a e 55^a Legislatura, por região e no Brasil como um todo.

Gráfico 10: Números absolutos de deputados federais da Bancada Ruralista por região e no Brasil nas três últimas Legislaturas



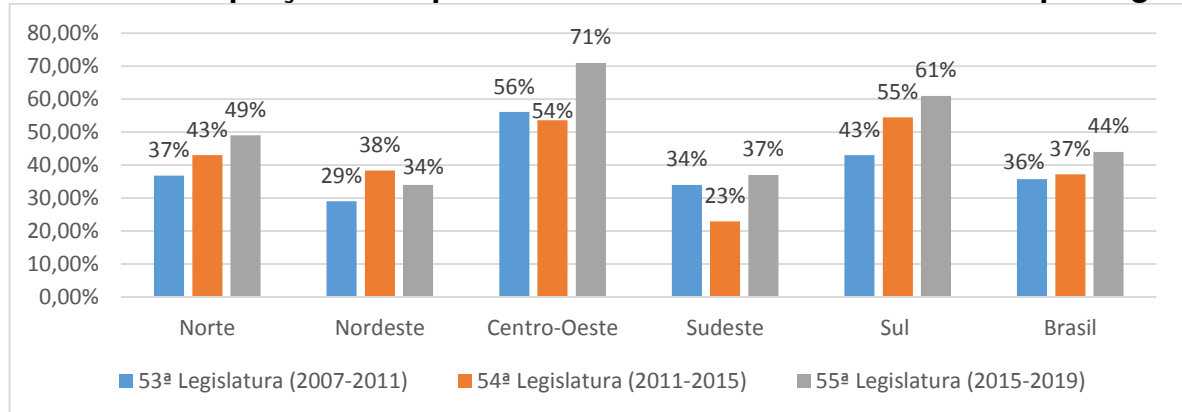
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <www.camara.leg.br>, acesso em novembro de 2017.

Em termos absolutos, na 55^a Legislatura, a região Sudeste é a que tem a maior quantidade de deputados federais membros da FPA, com 67 parlamentares (de um total de 179). A região Nordeste vem em seguida, com 51 parlamentares (de um total de 151). A região Sul (47 parlamentares de um total de 77), a região Norte (32 parlamentares de um total de 65) e a região Centro-Oeste (29 parlamentares de um total de 41) finalizam a lista perfazendo os menores quantitativos em termos absolutos. As regiões com as maiores quantidades, em termos absolutos, de deputados federais são, também, coincidentemente, as regiões com as maiores

quantidades de deputados federais membros da FPA. Porém, em termos proporcionais a situação é diferente (conforme observa-se no gráfico 11).

O gráfico 11, abaixo, mostra a proporção de deputados federais membros da FPA na 53^a, 54^a e 55^a Legislatura, por região e, no Brasil, como um todo.

Gráfico 11: Proporção de Deputados Federais da Bancada Ruralista por região



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <www.camara.leg.br>, acesso em novembro de 2017.

Em termos proporcionais, na 55^a Legislatura, a região Centro-Oeste (71%) conta com a maior participação relativa de deputados federais que fazem parte da FPA. As regiões Sul (61%), Norte (49%), Sudeste (37%) e Nordeste (34%) vêm na sequência. Ou seja, as regiões Sudeste e Nordeste (as campeãs em números absolutos de membros da Bancada Ruralista) aparecem nos últimos lugares ao se considerar a proporcionalidade. Assim, dos gráficos 10 e 11 pode-se concluir que, regionalmente, a quantidade absoluta é mais relevante do que a quantidade percentual, pois é aquela que irá ajudar o governo federal a aprovar ou a rejeitar um projeto de lei. Dito de outra maneira, o apoio dos 34% do Nordeste (51 votos) é mais interessante para o Palácio do Planalto do que o apoio dos 71% do Centro-Oeste (29 votos).

A tabela 09, a seguir, apresenta os deputados federais da região Norte do Brasil (membros e não membros da Frente Parlamentar da Agropecuária) distribuídos por Estados que se enquadram na condição de proprietários rurais (os termos utilizados para caracterizar um parlamentar como proprietário rural encontram-se no capítulo metodológico e na explicação do gráfico 02).

Tabela 09: Deputados federais da região Norte do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais

Região	Estado da Federação	Total de Deputados por UF	Deputados Ruralistas	Representatividade ruralistas	Deputados que possuem terra ou semoventes	Deputados Ruralistas que possuem terra ou semoventes
Norte	Amazonas	08	01	12,5 %	00	00
	Acre	08	05	62,5 %	02	01
	Rondônia	08	04	50 %	04	03
	Roraima	08	03	25%	06	02
	Pará	17	10	58,8 %	06	03
	Amapá	08	03	37,5 %	00	00
	Tocantins	08	06	75 %	06	04
Total	07 Estados da Federação	65	32	47,7 %	24 (37%)	13

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em novembro de 2017.

Na região Norte há 65 deputados federais; destes, 24 (37%) declararam possuir imóvel rural ou semoventes junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os membros da Bancada Ruralista na Região somam 32 (47,7%) deputados federais, dos quais 13 possuem imóvel rural ou semoventes. De todos os deputados federais da região Norte (região que, coincidentemente, concentra um dos maiores índices de desmatamento, de grilagem de terras e de trabalho escravo), 20% (13/65) são membros da Bancada Ruralista que se enquadram como proprietários rurais, ou seja, é, no mínimo, forçoso, associar, automaticamente, a composição ou a atuação da referida Bancada àqueles termos negativos.

A tabela 10, na sequência, expõe os deputados federais da região Nordeste do Brasil (membros e não membros da Frente Parlamentar da Agropecuária) distribuídos por Estados que se enquadram na condição de proprietários rurais.

Tabela 10: Deputados federais da região Nordeste do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais

Região	Estado da Federação	Total de Deputados por UF	Deputados Ruralistas	Representatividade ruralistas	Deputados que possuem terra ou semoventes	Deputados Ruralistas que possuem terra ou semoventes
Nordeste	Maranhão	18	05	27,7 %	08	04
	Piauí	10	04	40 %	05	03
	Ceará	22	07	31,8 %	10	05
	Rio Grande do Norte	08	04	50 %	02	00

	Paraíba	12	08	66 %	04	03
	Pernambuco	25	04	16 %	06	04
	Alagoas	09	04	44 %	05	03
	Sergipe	08	02	25 %	01	00
	Bahia	39	13	33,3 %	19	09
Total	09 Estados da Federação	151	51	33,7 %	60 (40%)	29

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em novembro de 2017.

Na região Nordeste há 151 deputados federais; destes, 60 (40%) declararam possuir imóvel rural ou semoventes. Os membros da Bancada Ruralista na região somam 51 (33,7%) deputados federais, dos quais 29 possuem imóvel rural ou semoventes. É interessante notar que os membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) não são maioria na bancada nordestina, pois correspondem a 33,7% dela. E, vale ressaltar que, de todos os deputados federais da região Nordeste (região historicamente marcada pelo coronelismo, pela concentração fundiária e pela indústria da seca), apenas 19,2% (29/151) são membros da Bancada Ruralista que se enquadram como proprietários rurais.

A tabela 11, abaixo, mostra os deputados federais da região Centro-Oeste do Brasil (membros e não membros da Frente Parlamentar da Agropecuária) distribuídos por Estados que se enquadram na condição de proprietários rurais.

Tabela 11: Deputados federais da região Centro-Oeste do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais

Região	Estado da Federação	Total de Deputados por UF	Deputados Ruralistas	Representatividade ruralistas	Deputados que possuem terra ou semoventes	Deputados Ruralistas que possuem terra ou semoventes
Centro-Oeste	Goiás	17	11	64,7 %	06	04
	Mato Grosso do Sul	08	06	75 %	06	03
	Mato Grosso	08	08	100 %	05	05
	Distrito Federal	08	04	50 %	04	02
Total	04 Estados da Federação	41	29	70,7 %	21 (51,2%)	14

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em novembro de 2017.

Na região Centro-Oeste há 41 deputados federais; destes, 21 (51,2%) declararam possuir imóvel rural ou semoventes. Os membros da Bancada Ruralista

na região somam 29 (70,7%) deputados federais, dos quais 14 possuem imóvel rural ou semoventes. De todos os deputados federais da região Centro-Oeste (região reconhecida pela pecuária), 34,1% (14/41) são membros da Bancada Ruralista que se enquadram na condição de proprietários rurais. Até na região Centro-Oeste, que conta com o maior percentual de membros da Bancada Ruralista, os proprietários rurais que são integrantes desta são minoria (14/29).

A tabela 12, a seguir, revela os deputados federais da região Sul do Brasil (membros e não membros da Frente Parlamentar da Agropecuária) distribuídos por Estados que se enquadram na condição de proprietários rurais.

Tabela 12: Deputados federais da região Sul do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais

Região	Estado da Federação	Total de Deputados por UF	Deputados Ruralistas	Representatividade e ruralistas	Deputados que possuem terra ou semoventes	Deputados Ruralistas que possuem terra ou semoventes
Sul	Rio Grande do Sul	31	15	48,3 %	09	07
	Santa Catarina	16	11	68,7 %	08	05
	Paraná	30	21	70 %	12	10
Total	03 Estados da Federação	77	47	61 %	29 (38%)	22

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em novembro de 2017.

Na região Sul há 77 deputados federais; destes, 29 (38%) declararam possuir imóvel rural ou semoventes. Os membros da Bancada Ruralista na região somam 47 (61 %) deputados federais, dos quais 22 possuem imóvel rural ou semoventes. De todos os deputados federais da região Sul do Brasil (região com um dos menores índices de concentração fundiária), 28,5% (22/77) são membros da Bancada Ruralista que se enquadram na condição de proprietários rurais. Os dados indicam que mesmo em regiões mais igualitárias (no tocante ao tamanho e à quantidade de propriedades rurais) os integrantes da FPA que são proprietários rurais, também são minoria.

A tabela 13, na sequência, evidencia os deputados federais da região Sudeste do Brasil (membros e não membros da Frente Parlamentar da

Agropecuária) distribuídos por Estados que se enquadram na condição de proprietários rurais.

Tabela 13: Deputados federais da região Sudeste do Brasil que se enquadram na condição de proprietários rurais

Região	Estado da Federação	Total de Deputados por UF	Deputados Ruralistas	Representatividade ruralistas	Deputados que possuem terra ou semoventes	Deputados Ruralistas que possuem terra ou semoventes
Sudeste	São Paulo	70	14	20 %	15	07
	Rio de Janeiro	46	16	34,7 %	07	02
	Espírito Santo	10	06	60 %	02	01
	Minas Gerais	53	31	58,4 %	24	17
Total	04 Estados da Federação	179	67	37,4 %	48 (27%)	27

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em novembro de 2017.

Na região Sudeste há 179 deputados federais; destes, 48 (27%) declararam possuir imóvel rural ou semoventes. Os membros da Bancada Ruralista na região somam 67 (37,4 %) deputados federais, dos quais 27 possuem imóvel rural ou semoventes. De todos os deputados federais da região Sudeste do Brasil (região com os melhores índices de produtividade tanto na agricultura quanto na pecuária), 15% (27/179) são membros da Bancada Ruralista que se enquadram na condição de proprietários rurais, ou seja, a região Sudeste apresenta a menor relação proporcional do Brasil de integrantes da Bancada Ruralista que se enquadram na condição de proprietários rurais.

A tabela 14, abaixo, apresenta os deputados federais na Câmara dos Deputados (membros e não membros da Frente Parlamentar da Agropecuária) que se enquadram na condição de proprietários rurais.

Tabela 14: Deputados federais na Câmara dos Deputados que se enquadram na condição de proprietários rurais

Brasil	Total de Deputados	Deputados Ruralistas	Representatividade ruralistas	Deputados que possuem terra ou semoventes	Deputados Ruralistas que possuem terra ou semoventes
	513	226	44,05%	182 (36%)	107

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em novembro de 2017.

Na Câmara dos Deputados há 513 deputados federais; destes, 182 (36%) declararam possuir imóvel rural ou semoventes. Os membros da Bancada Ruralista na referida Casa somam 226 (44%) deputados federais, dos quais 107 possuem imóvel rural ou semoventes.

Ao analisar as declarações de bens, prestadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos deputados federais eleitos em outubro de 2014 percebemos que 36% (182/513) da Câmara dos Deputados é proprietária de terra, de semoventes ou possui investimentos em Letras de Câmbio Agrícola (LCA). Com efeito, dos 182 deputados federais proprietários rurais, 107 (58,8%) pertencem à Bancada Ruralista. Ou, dito de outra maneira, 21% (107/513) da Câmara dos Deputados são, ao mesmo tempo, membros da referida Bancada e proprietários rurais. Isso indica que a posse de propriedade rural não está presente entre a maioria dos integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária.

Convém, ainda, ressaltar que 15% (75/513) da Câmara dos Deputados, possui propriedade rural, semoventes ou investimentos em LCA, e não fazem parte (182-107=75) da Bancada Ruralista (Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA).

A tabela 15, a seguir, mostra os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados e a quantidade que cada um possui de parlamentares e de integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista).

Tabela 15: Partidos Políticos com representação na Câmara dos Deputados e na Bancada Ruralista

	Partidos Políticos (Bancada da eleição de 2014)	Deputados Ruralistas	Total de Deputados por partido	Representatividade ruralistas
	PMDB	52	65	80 %
	PSDB	22	54	40,7 %
	PP	20	38	52,6 %
	PSD	20	36	55,5 %
	PR	18	34	53 %
	SD	13	15	86,6 %
	PSB	12	34	35,3 %
	DEM	12	21	57,1 %
	PTB	10	25	40 %
	PDT	09	20	45 %
	PT	08	68	11,8 %
	PRB	08	21	38,1 %
	PROS	05	11	45,4 %
	PSC	04	13	30,8 %
	PV	04	08	50 %
	PPS	02	10	20 %
	PHS	02	05	40 %
	PRP	02	03	66 %
	PEN	01	02	50 %
	PMN	01	03	33 %
	PTN	01	04	25%
	PC do B	00	10	0 %
	PSOL	00	05	0 %
	PSDC	00	02	0 %
	PTC	00	02	0 %
	PT do B	00	02	0 %
	PSL	00	01	0 %
	PRTB	00	01	0 %
Total	28	226	513	44,05 %

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nas seguintes páginas eletrônicas: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>>, e <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em 05 de novembro de 2017.

Dos dados constantes na tabela 15, nota-se que a Bancada Ruralista está presente em 75% (21/28) dos partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados, confirmando seu caráter pluralista e suprapartidário. Percebe-se, inclusive, que há parlamentares de esquerda que compõem a referida Bancada.

Em resumo, da análise dos dados sobre a distribuição da Bancada Ruralista nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos, nota-se, por um lado, em termos absolutos, que ela não é majoritariamente⁸⁹ proprietária rural e, por outro lado, que os partidos políticos mais bem estruturados, organizados e disciplinados são,

⁸⁹ Pois, dentre seus membros, 107 de um total de 226, se enquadram em algum dos termos desta pesquisa utilizados para caracterizar um parlamentar como proprietário rural.

também, os que possuem o maior número de integrantes da FPA. São eles, na sequência, o PMDB (52 membros), o PSDB (22 membros), o PP (20 membros), o PSD (20 membros) e o PR (18 membros). Ademais, a existência de parlamentares de partidos políticos de esquerda na composição da Bancada Ruralista evidencia tanto sua heterogeneidade ideológica quanto sua possível atuação em prol de políticas públicas socialmente responsivas.

No subitem a seguir é apresentada a análise empírica dos dados das votações escolhidas para se tentar identificar e examinar os interesses orientadores do *modus operandi* da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA, ou seja, da Bancada Ruralista).

3.5 Análise dos interesses orientadores do *modus operandi* da Bancada Ruralista

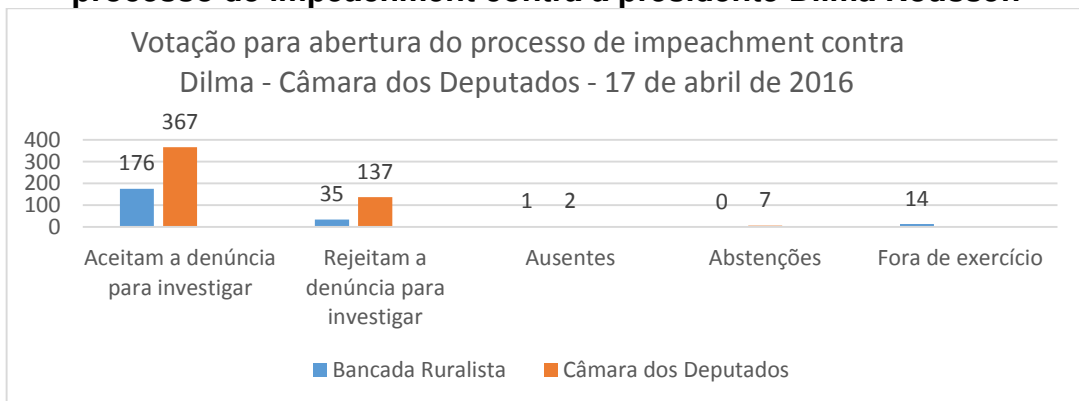
Este subitem consiste na exposição e na análise de dados colhidos e tabulados de sete votações recentes, urgentes e polêmicas da política brasileira ocorridas entre 17 de abril de 2016 e 25 de outubro de 2017, ou seja, abrange a 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados (2015-2019) e perpassa duas administrações presidenciais, a de Dilma Rousseff e a de Michel Temer (atual Presidente da República).

As sete situações escolhidas foram: a votação para aceitação ou rejeição da denúncia para abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff; a votação do impeachment da presidente Dilma Rousseff no Senado Federal; a votação, em segundo turno, da Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016 que limita os gastos públicos por vinte anos; a votação do Projeto de Lei nº 6.787/2016 que dispõe sobre a reforma trabalhista; a votação para aceitação ou rejeição da primeira denúncia para abertura do processo de impeachment contra o presidente Michel Temer; a votação para aceitação ou rejeição da segunda denúncia para abertura do processo de impeachment contra o presidente Michel Temer; e, por fim, a votação do veto presidencial ao artigo 16 da Lei nº 13.340/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural.

O sistema político brasileiro, encetado a partir de 1985 (pós-redemocratização), se revela muito mais complexo do que vários partidos políticos competindo por espaço em um frágil presidencialismo de coalizão que, muitas vezes, se transforma em um presidencialismo de cooptação. No primeiro caso, grosso modo, há a distribuição de cargos-chave da administração pública entre os partidos políticos que compõem a base governista. No segundo caso, também em grosso modo, há a negociação direta ou indireta de votos mediante a promessa de liberação de emendas parlamentares para se conseguir aprovar matérias, ao mesmo tempo, importantes e polêmicas, principalmente, as que exigem quórum qualificado.

O gráfico 12, na sequência, retrata a votação para aceitação ou rejeição da denúncia para a abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. A Câmara dos Deputados somente pode aprovar o prosseguimento de uma denúncia de impeachment mediante o voto de, pelo menos, 2/3 de seus membros. Dito de outra maneira, o chefe de Estado e de Governo do Brasil só pode ser investigado por crimes de responsabilidade por atos cometidos no exercício de seu mandato se, no mínimo, 342 deputados federais (de um total de 513) autorizarem.

Gráfico 12: Votação para aceitação ou rejeição da denúncia para abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff



Fonte: Elaboração própria a partir da página

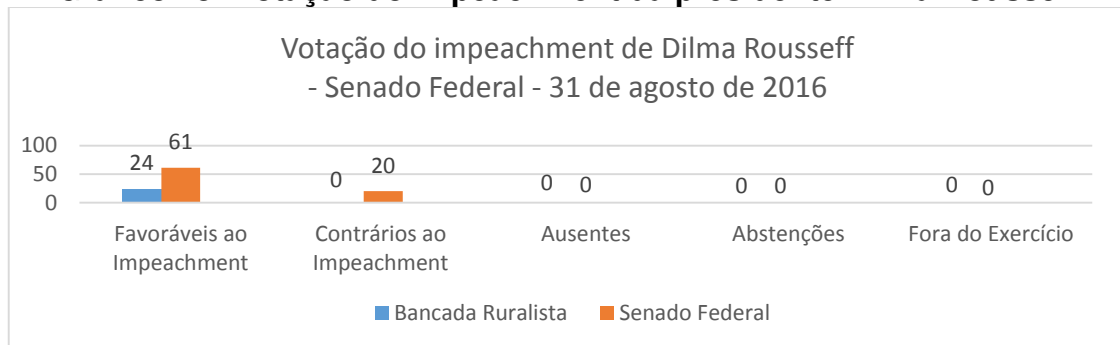
<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

Dos dados acima, percebe-se que dos 226 deputados federais membros da FPA, 176 (77,8%) votaram para que a Presidente da República fosse investigada por supostos crimes de responsabilidade. Por outro lado, 35 (15,4%) parlamentares da referida Frente votaram pelo arquivamento da denúncia. Um deputado estava

ausente e quatorze se encontravam fora do exercício do mandato⁹⁰ (em decorrência de licença, renúncia, afastamento, ou de volta do parlamentar titular do cargo). Ou ainda, podemos avaliar da seguinte forma: dos parlamentares que votaram para o prosseguimento da denúncia, 48% (176/367) eram da FPA, ao passo que dos deputados federais que votaram para rejeitar a denúncia 25,5% (35/137) eram da referida Frente. Essa votação sugere um interesse de parte significativa da Bancada Ruralista na instituição de um novo governo federal que seja mais sensível aos pleitos da agropecuária e de sua cadeia produtiva.

O gráfico 13, abaixo, exhibe a votação, no Senado Federal, do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Gráfico 13: Votação do impeachment da presidente Dilma Rousseff



Fonte: Elaboração própria a partir da página

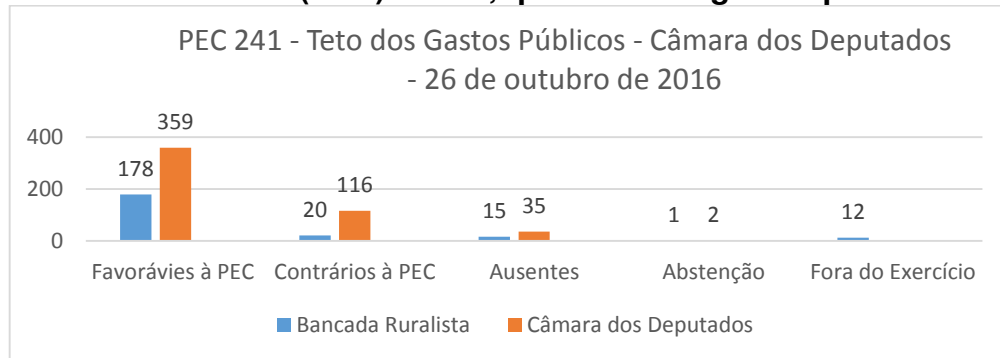
<<https://www.senado.gov.br/noticias/TV/Video.asp?v=436198>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

No Senado Federal, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), todos os senadores (100%) que compõem a FPA votaram pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff. Houve, portanto, coesão entre os membros da Frente, o que não aconteceu na Câmara dos Deputados. Essa votação confirmaria o interesse da Bancada Ruralista no advento de um governo federal mais favorável às suas demandas e expectativas.

O gráfico 14, a seguir, evidencia a votação, em segundo turno, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que impõe um teto aos gastos públicos por vinte anos de modo a tentar equilibrar as contas públicas, conter a inflação e proporcionar maior confiança aos investidores, empresários, comerciantes, produtores rurais e consumidores.

⁹⁰ Há deputados federais que aderiram à Frente Parlamentar da Agropecuária quando tinham assumido o mandato na condição de suplentes.

Gráfico 14: Votação, em segundo turno, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, que limita os gastos públicos



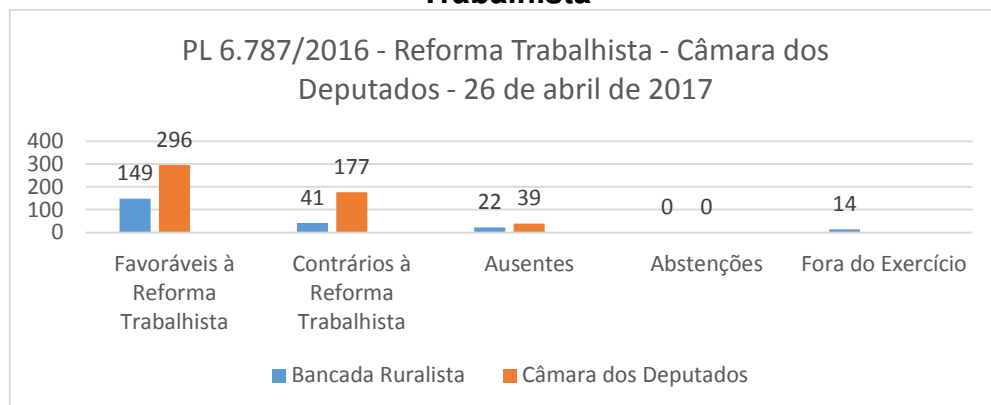
Fonte: Elaboração própria a partir da página

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/518417-CAMARA-APROVA-PEC-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS-EM-2-TURNO.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

Dos dados acima, constata-se que 8,8% (20/226) dos parlamentares da Frente Parlamentar da Agropecuária votaram contra o estabelecimento de um teto para os gastos públicos, ao passo que 78,7% (178/226) de seus membros votaram a favor da matéria. A agropecuária e sua cadeia produtiva é um dos setores que mais sofre com o desequilíbrio das contas nacionais e que, historicamente, tem um grande impacto social, político e econômico na sociedade civil brasileira. Esses fatores podem ajudar a explicar o baixo percentual de integrantes da FPA que votaram contra a PEC 241/2016, uma vez que, por meio de uma escolha racional, os parlamentares buscam maximizar suas escolhas e seus benefícios.

O gráfico 15, na sequência, mostra a votação do Projeto de Lei nº 6.787/2016 que trata da Reforma Trabalhista.

Gráfico 15: Votação do Projeto de Lei nº 6787/2016 que trata da Reforma Trabalhista



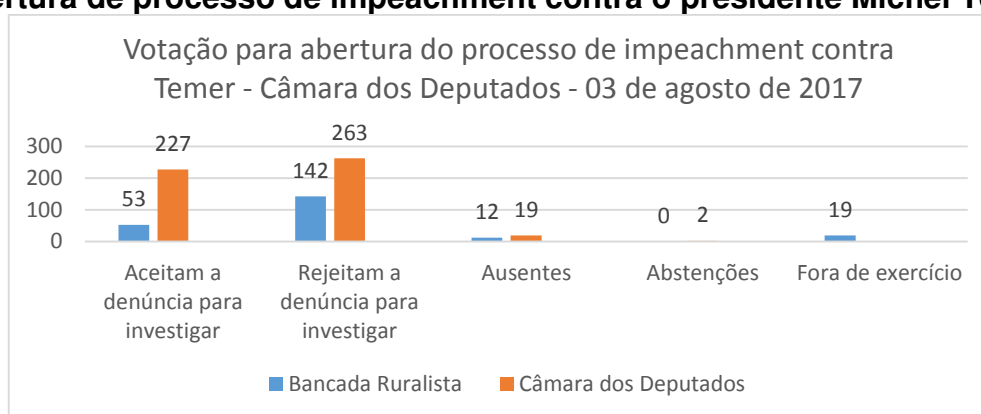
Fonte: Elaboração própria a partir da página

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/531607-CAMARA-APROVA-PROJETO-DA-REFORMA-TRABALHISTA.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

A Reforma Trabalhista (PL 6.787/2016) foi aprovada na Câmara dos Deputados por 296 votos favoráveis e 177 votos contrários. Cento e quarenta e nove (65,9%) parlamentares da FPA votaram pela aprovação e quarenta e um (18,1%) votaram pela rejeição. Esse tema foi mais polêmico e acarretou um aumento na divergência entre os integrantes da Bancada Ruralista, ou seja, não é possível afirmar que há um padrão específico de comportamento entre os seus membros.

O gráfico 16, abaixo, apresenta a votação para aceitação ou rejeição da primeira denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer.

Gráfico 16: Votação para aceitação ou rejeição da primeira denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer

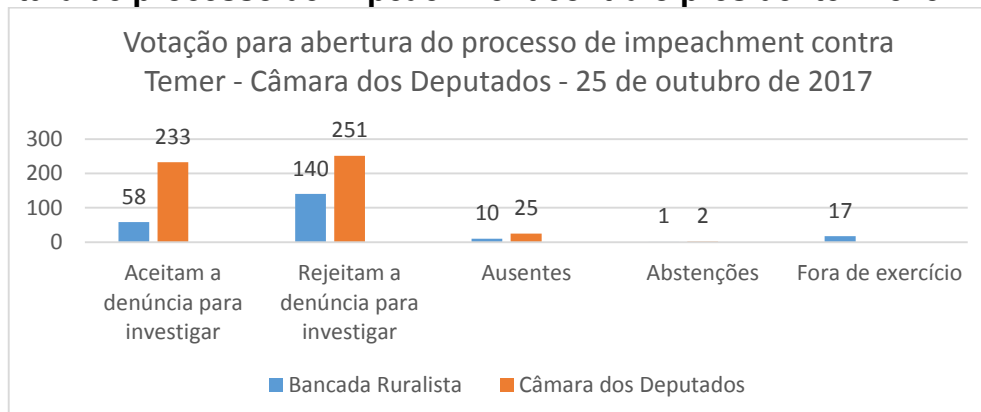


Fonte: Elaboração própria a partir da página <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1906618-temer-obtem-votos-para-barrar-denuncia-de-corrupcao-na-camara.shtml>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

Dentre os parlamentares da FPA, 62,8% (142/226) votaram para o não prosseguimento da denúncia sobre crimes de responsabilidade imputados ao presidente Temer e cinquenta e três de seus integrantes (23,4%) foram favoráveis ao prosseguimento da denúncia que o investigaria. Não é impossível depreender dos dados acima e da conjuntura política da época que o presidente Temer foi mais efetivo do que a presidente Dilma tanto no presidencialismo de coalizão quanto no presidencialismo de cooptação.

O gráfico 17, a seguir, retrata a votação para aceitação ou rejeição da segunda denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer.

Gráfico 17: Votação para aceitação ou rejeição da segunda denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer

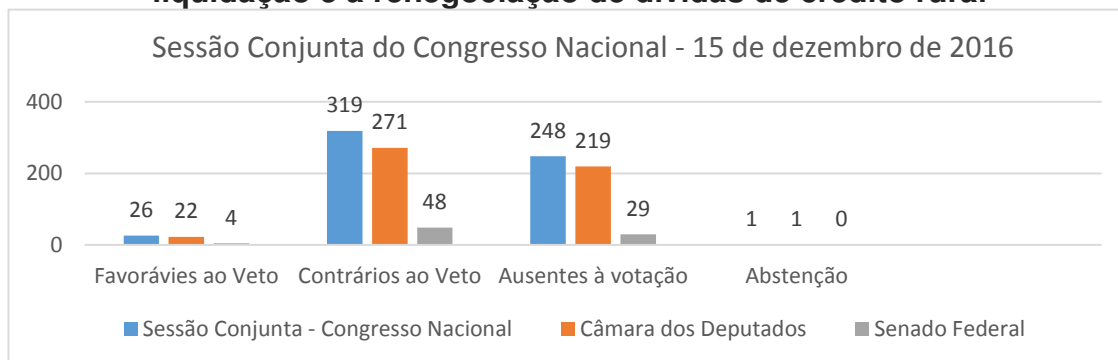


Fonte: Elaboração própria a partir da página <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1930266-deputados-barram-segunda-denuncia-contra-michel-temer-na-camara.shtml>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

Na votação da segunda denúncia contra o presidente Temer o comportamento político dos integrantes da FPA manteve-se, praticamente, inalterado em termos percentuais. Ou seja, 61,9% dos parlamentares (140/226) votaram para o não prosseguimento da denúncia, enquanto que 58 parlamentares (25,6%) votaram para o arquivamento. Trata-se de mais um exemplo de votação em que os membros da Bancada Ruralista se mostram com uma tendência racionalista por ter optado em votar, pela segunda vez, para o não prosseguimento da denúncia contra crimes de responsabilidade cometidos pelo presidente Temer, isto é, a maioria da FPA continua apostando que ele seja mais responsivo aos seus pleitos.

O gráfico 18, na sequência, retrata como foi a votação, em sessão conjunta do Congresso Nacional, ao veto presidencial nº 38/2016 referente ao artigo 16 da Lei nº 13.340/2016, ocorrida na quinta-feira, dia 16 de dezembro de 2016. A lei nº 13.340/2016 é derivada da Medida Provisória nº 733/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural de produtores rurais do Norte e do Nordeste prejudicados pela seca.

Gráfico 18: Votação do veto nº 38/2016 à lei nº 13.340/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural



Fonte: Elaboração própria a partir da página <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13340.htm>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

Para se derrubar um veto presidencial, é preciso que a maioria da Câmara dos Deputados (257 deputados) e do Senado Federal (41 senadores) sejam a favor da rejeição do mesmo, em sessão conjunta. No caso concreto do veto presidencial nº 38/2016 a votação foi apertada ao se considerar os critérios mínimos devido ao grande número de parlamentares ausentes. Com relação aos deputados federais, 271 votaram contra o veto (257 votos era o mínimo). Com relação aos senadores, 48 votaram contra o veto (41 votos era o mínimo). Dos parlamentares membros da Bancada Ruralista presentes na referida sessão, apenas um senador e oito deputados federais votaram pela manutenção do veto presidencial. Nesse caso, pode-se inferir que, em proposições legislativas referente ao agronegócio, há uma relativa coesão entre eles.

A tabela 16, abaixo, informa como era a parte vetada e como a mesma ficou após a rejeição do veto presidencial.

Tabela 16: Como era e como ficou o artigo 16 da Lei nº 13.340/2016

Parte da lei nº 13.340/2016 vetada:	Como ficou o artigo 16 após a derrubada do veto presidencial:
<p>"Art. 16. Fica o Poder Executivo autorizado a repactuar as dívidas das cooperativas de produção agropecuária com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, contratadas até 31 de dezembro de 2010, observadas as seguintes condições:</p> <p>I - os saldos devedores serão recalculados pelos encargos originais livres de multas, juros de mora, e quaisquer outras taxas a título de inadimplemento;</p> <p>II - prazo de carência de três anos;</p> <p>III - prestações anuais, iguais e sucessivas aplicando-se taxas prefixadas de juros de 5% (cinco por cento) ao ano e prazo de amortização de dez anos."</p>	<p>Art. 16. Fica o Poder Executivo autorizado a repactuar as dívidas dos empreendimentos familiares rurais, agroindústrias familiares e cooperativas de produção agropecuária com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), contratadas até 31 de dezembro de 2010, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>I - os saldos devedores serão recalculados pelos encargos originais livres de multas, juros de mora, e quaisquer outras taxas a título de inadimplemento;</p> <p>II - prazo de carência de três anos;</p> <p>III - prestações anuais, iguais e sucessivas aplicando-se taxas prefixadas de juros de 5% (cinco por cento) ao ano e prazo de amortização de dez anos.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir da página <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13340.htm>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

Com efeito, o veto ao caput do artigo 16 da lei nº 13.340/2016 não só foi derrubado, mas o mesmo artigo também foi ampliado para abranger, além das cooperativas de produção agropecuária, os empreendimentos familiares rurais e as agroindústrias familiares, o que demonstra uma preocupação da Frente Parlamentar da Agropecuária com os pequenos e médios produtores rurais que acessam os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Em resumo, os dados demonstram, com base em sete situações analisadas na Câmara dos Deputados, que a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), não vota de maneira coesa, ou seja, em bloco. As taxas de coesão variam de 61,9% a 78,7% de seus membros. Se, por um lado, a falta de coesão refere-se ao seu caráter heterogêneo, pluripartidário (partidos de oposição e da situação) e pluri-ideológico (progressistas, centristas e conservadores) da FPA, por outro lado, revela que a mesma não é tão forte assim, pois, de seus 226 membros na Câmara dos Deputados, ela consegue a adesão de 140 (61,9%) a 178 (78,7%) parlamentares.

Considerando-se que a Câmara dos Deputados possui 513 parlamentares, pode-se estimar a efetividade da FPA variando de 27,2% (140/513) a 34,6% (178/513).

O apoio da FPA torna-se mais essencial ao governo federal para a aprovação de normas legislativas que exigem quórum qualificado como, por exemplo, a aprovação de Projetos de Emenda Constitucional (3/5 ou 308 votos), de Projetos de Lei Complementar (maioria absoluta ou 257 votos), de derrubada de veto presidencial (maioria absoluta ou 257 votos), para aceitar o prosseguimento de denúncia contra o Presidente da República (2/3 ou 342 votos) em crimes de responsabilidade, e para a aprovação de impeachment do Presidente da República no Senado Federal (2/3 ou 54 votos).

Por outro lado, a maioria das normas legislativas referem-se aos Projetos de Lei Ordinária e à conversão de Medidas Provisórias em Leis Ordinárias. Nesses casos, exige-se, somente, a presença de maioria absoluta (257 deputados federais) para iniciar a sessão de votação. A aprovação ocorre com a maioria simples dos presentes na referida sessão (por exemplo, se 257 deputados tiverem registrado presença no Plenário, 129 votos são suficientes para se aprovar um Projeto de Lei Ordinária ou a conversão de uma Medida Provisória em Lei).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos hoje o primado do acordo político.

Mauro de Rezende Lopes

A preocupação desta dissertação de mestrado era tentar responder o seguinte problema de pesquisa: quais são os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil na 55ª Legislatura (2015 – 2019)?

Para tanto, dois problemas de pesquisa complementares foram aventados: (i) a Bancada Ruralista defende interesses privados, públicos ou uma combinação destes na hora de votar?; (ii) que plausíveis fatores internos e externos explicam os interesses orientadores do comportamento político dos integrantes da Bancada Ruralista?

Nesse sentido, a hipótese a ser testada era a de que por ser uma bancada suprapartidária bem organizada, estruturada e relativamente coesa e por contar com parlamentares de diferentes raças, credos, ideologias políticas, classes sociais e níveis educacionais, a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) conseguiria equilibrar e harmonizar os interesses do agronegócio com os interesses da sociedade civil em geral. Ou seja, haveria um equilíbrio dinâmico entre fatores internos e externos que orientariam seus interesses e sua forma de agir (*modus operandi*) no Congresso Nacional brasileiro.

Para testar essa hipótese, foram traçados um objetivo geral (examinar os interesses orientadores do *modus operandi* das elites da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura) e três objetivos específicos (apresentar os antecedentes e a evolução histórica da Bancada Ruralista; examinar o perfil social, político e econômico de seus integrantes, e o modo como ela está distribuída nas regiões, nos Estados e nos partidos políticos; e, por fim, analisar a forma como o poder político é exercido - *modus operandi* – por ela em casos concretos) que seriam sustentados, majoritariamente, pela teoria democrática das elites em sua vertente liberal pluralista.

Os casos concretos escolhidos para análise empírica foram: (i) a votação para aceitação ou rejeição da denúncia para abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff (ocorrida na Câmara dos Deputados no dia 17 de abril de 2016); (ii) a votação do impeachment de Dilma Rousseff (ocorrida no Senado Federal, sessão presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, no dia 31 de agosto de 2016); (iii) a votação, em segundo turno, na Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, que limita os gastos públicos por vinte anos; (iv) a votação do Projeto de Lei nº 6.787/2016, na Câmara dos Deputados, que trata da Reforma Trabalhista; (v) a votação para aceitação ou rejeição da primeira denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer (ocorrida na Câmara dos Deputados no dia 03 de agosto de 2017); (vi) a votação para aceitação ou rejeição da segunda denúncia para abertura de processo de impeachment contra o presidente Michel Temer (ocorrida na Câmara dos Deputados no dia 25 de outubro de 2017); e (vii) a votação ao veto do artigo 16 da Lei nº 13.340/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural.

Dessa maneira, em que pese os dados coletados permitirem inúmeras possibilidades de leitura, chegou-se, a partir da análise deles, à comprovação parcial da hipótese por meio das seguintes constatações:

(i) a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) transita entre a teoria crítica e a teoria democrática das elites, possuindo, todavia, mais aspectos desta do que daquela.

(ii) o sistema político no qual se encontra a Câmara dos Deputados da 55ª Legislatura (2015-2019) e do qual a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) faz parte, é muito mais competitivo e inclusivo (segundo critérios do elitismo democrático em sua vertente liberal pluralista) do que supõem as interpretações tradicionais do elitismo crítico, especialmente ao se considerar as proposições de Robert Dahl (1958, 1961, 2005, e 2012). Essa competição e inclusão, também, é refletida na Bancada Ruralista, como viu-se, anteriormente, em seu perfil social, político e econômico e em sua atuação nas sete votações analisadas.

(iii) quanto à ordem e ao equilíbrio político, eles são propiciados pela pressão de vários interesses contraditórios (como, por exemplo, o embate entre governistas e opositoristas, entre progressistas e conservadores, ou entre ambientalistas e produtores rurais);

(iv) dentre os interesses orientadores do modus operandi da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados do Brasil na 55ª Legislatura (2015 – 2019), o principal deles é se manter no poder por meio da profissionalização política e da promoção de políticas públicas sociais que dão respostas às preferências de seus eleitores (conforme pode ser observado no gráfico 18 e na tabela 16 sobre a derrubada do veto presidencial nº 38/2016 que dispõe sobre a renegociação de dívidas do crédito rural);

(v) mesmo se a Bancada Ruralista votasse em bloco (de maneira coesa, uníssona) não teria capacidade de aprovar, sozinha, um Projeto de Lei Complementar (que necessita da votação de maioria absoluta dos membros do Plenário, ou seja, de 257 membros de um total de 513), ou uma Proposta de Emenda Constitucional (que necessita de aprovação em dois turnos, nas duas Casas Legislativas, por três quintos dos membros de cada Casa) ou, ainda, acatar uma denúncia para abertura de processo de impeachment por crime de responsabilidade contra o presidente da república (caso em que seria necessário a concordância de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, para o prosseguimento da denúncia e, depois, mais dois terços dos membros do Senado Federal para decretar a perda do mandato presidencial). Entretanto, de maneira reversa, seu apoio é essencial nos quóruns de 3/5 e de 2/3 para que uma matéria em debate que exija tais quantitativos não seja rejeitada (aí reside, majoritariamente, a sua força e a sua importância);

(vi) embora a elite busque acessar ou se manter no poder político, há custos elevados em realizar tal objetivo sem levar em consideração os interesses sociais, principalmente, os interesses de seus eleitores;

(vii) é possível identificar, na Bancada Ruralista, uma subestrutura de poder político flexível e sensível às pressões e aos interesses sociais;

Em resumo, os interesses orientadores do modus operandi da Bancada Ruralista são, em grande medida, influenciados pela competição política em um ambiente pluralista que faz com que as elites dirigentes busquem promover interesses da maioria da população. Dito de outra maneira, é “devido à heterogeneidade e às divergências entre a classe política que seus líderes são compelidos a buscar apoio da maioria da população, mediante a promoção dos interesses dela” (Dahl, 2012, p. 428). O apoio da população é fundamental para sustentar o poder e a autoridade das elites políticas, dentre as quais se encontram

os parlamentares integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista). Por conseguinte, percebe-se que é possível unir o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, a produtividade e a sustentabilidade, o individual e o coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

ALBERTONI, Ettore A. **Doutrina da classe política e teoria das elites**. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

ANASTÁCIA, Fátima (org). **Elites parlamentares na América Latina**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

ARAGÃO, M. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Editora Maltese, 1994.

ARAGÃO, M. **A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil**. In: Revista de Sociologia e Política n° 6 e 7, Curitiba, pp. 149-165, 1996.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense Universitária, 2017.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

BACHRACH, Peter. **The theory of democractic elitism. A critique**. Boston: Brown and Company, 1967.

BELIK, W. **Estado, Grupos de Interesse e Formulação de Políticas para a Agropecuária Brasileira**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural (jan/mar). Brasília, 1998.

BELL, D. **The Power Elite Reconsidered**. in: Domhoff G. W. & Ballard H. B (eds). **C. Wright Mills and the Power Elite**. Boston: Beacon Press, 1969.

BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio. **Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations**. in H. Best; M. Cotta (orgs.), **Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries**. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-28, 2000.

BLACK, Gordon S. **A Theory of Professionalization in Politics**. The American Political Science Review, vol. 64, n° 3, pp. 865-878, 1970.

BOBBIO, Norberto e outros. **Dicionário de política**. 10ª ed. Brasília: UnB, 1997.

BONIN, Anamaria A. et. al. **Movimentos sociais no campo**. Curitiba: Criar Edições. 1987.

BOTTOMORE, Thomas Burton. **As elites e a sociedade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BOTTOMORE, Thomas Burton. **Elites Políticas**. Brasília: Editora UnB, 1981.

BRUNO, Regina. **Um Brasil Ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

BURSZTYN, Marcel. **O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1990.

BUSINO, Giovanni. **Élite(s) et élitisme**. Paris: PUF, 1992.

CARVALHO, M. A. **A Base Governista na Câmara dos Deputados de 1995 a 1998**. Brasília: UnB, 1999.

CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **PIB do Agronegócio – Dados de 1994 a 2003**. Disponível em http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/other/Pib_Cepea_1994_2013_final.xlsx. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**. 6ª ed. 11ª reimpressão. São Paulo: Pearson, 2014.

CHALMERS, A. F. **O que é Pesquisa Afinal?** São Paulo: Editora Brasiliense, 2009.

CODATO, Adriano et al. **Regime Político e Recrutamento Parlamentar: Um Retrato Coletivo dos Senadores Brasileiros Antes e Depois da Ditadura**. Revista de Sociologia e Política, vol. 24, nº 60, pp. 47-68, 2016.

COENEN-HUTHER, Jacques. **Sociologia das elites**. Lisboa: Instituto Piaget, 2013.

CONAB – Companhia Nacional De Abastecimento. **Séries Históricas**. Disponível em <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&>. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

CORADINI, Odaci Luiz. **Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, junho, 2010.

CZUDNOWSKI, Moshe M. **Political Recruitment**. in F. Greenstein; N. Polsby (orgs.), Handbook of Political Science: Micro-political Theory. Massachusetts: Addison-Wesley, pp. 155-242, 1976.

DAHL, Robert A. **A critique of the ruling elite model**. in American Political science review, vol. 52, nº 2, 1958, pp. 463-469.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DAHL, Robert A. **Who governs? Democracy and power in American city.** New Haven: Yale University Press, 1961.

DELGADO, Guilherme. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil.** São Paulo: Ícone e UNICAMP, 1985.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso: legislatura 2011-2015.** Série Estudos Políticos, v. 5, n. 5, dez. 2010.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso: legislatura 2015-2019.** Série Estudos Políticos, v. 6, n. 6, dez. 2014.

DOMHOFF, George William. **Who rules America?** 4ª ed. New York: McGraw Hill, 2002.

DREIFUSS, R. **O Jogo da direita na Nova República.** Petrópolis: Vozes, 1989.

ELI DA VEIGA, José. **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

ELSTER, J. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.

ENGELS, Friedrich. **A questão camponesa na França e na Alemanha.** Santa Catarina: Nosso Tempo, 1974.

ENGELS, Friedrich. **As guerras camponesas na Alemanha.** São Paulo: Martins Fontes, 1975.

ETZIONI-HALEVY, Eva. **The elite connection.** Cambridge: Polity Press, 1993.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder.** Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.

FERREIRA, A.; SILVA, A. **A Correção Monetária e o Crédito Rural.** Brasília: Publicado pela União Democrática Ruralista – Nacional – UDR, 2008.

FERREIRA, Ângela D. D. **Movimentos sociais rurais no Paraná – 1978-1982.** In: Movimentos sociais no campo. Curitiba: ed. da Universidade Federal do Paraná, 1987. p. 09 – 50.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa.** Curitiba: Positivo, 2004.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil.** Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FERNANDES, Marcionilda. **Donos de terras. Trajetórias da União Democrática Ruralista – UDR.** Belém: UFPA/NAEA, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário.** In: SOARES, Gláucio A. D e RENNÓ, Lúcio R. Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006. P. 249-280.

FLEISCHER, David. **Thirty Years of Legislative Recruitment in Brazil.** Center of Brazilian Studies, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1976.

FRADE, L. **Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro de 1995 a 1996.** Brasília: UnB, 1996.

GERMANI, Guiomar Inez. **Expropriados, terra e água: o conflito de Itaipu.** 2. ed. Salvador: EDUFBA/ULBRA, 2003.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2000.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A Modernização dolorosa: a estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira.** Campinas-SP: UNICAMP, 1998.

GRAZIANO DA SILVA, José. **As representações empresariais da agricultura brasileira moderna: as disputas na transição para a democracia.** Campinas, XXIX Congresso Brasileiro de Economia Rural Anais da Saber, 1991.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Questão Agrária e Sindicalismo Rural.** Entrevista. Revista História e Perspectivas. Uberlândia (50): 161-196, jan./jun, 2014.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O que é questão agrária?** São Paulo: Editora Ebr-Brasiliense, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro.** Campinas-SP: Unicamp, 1999.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADSON, J. **Os Artigos Federalistas: 1787-1788.** Apresentação Isaac Kramnick, tradução Maria Luiza X. de A. Borges – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites.** Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

HUNTER, Floyd. **Community Power Structure: A Study of Decision Makers.** North Carolina: Chapel Hill, 1968.

IVO, Anete. **Questão Agrária e Crise no Aparelho do Estado.** XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 1989.

- KELLER, Suzanne. **O destino das elites**. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo, Martins Fontes, 2005.
- LA CAPRA, Dominick. **Rethinking intellectual history**. Londres: Cornell University Press, 1983.
- LASSWELL, Harold D. e LERNER, David. **As elites revolucionárias**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LAVILLE, C.; DIONE, J. **A Construção do Saber**. Belo Horizonte: Editora UFMG/Artmed, 2010.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- LEITE, Sérgio. **Assentamentos Rurais no Brasil: Impactos, Dimensões e Significados**. In: STÉDILE, João Pedro. 1997. *A Reforma Agrária e a Luta do MST*. Petrópolis: Vozes, pp. 157-176, 1997.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. FAPESP, Editora FGV, 1999.
- LINHARES, Maria Yedda e SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Terra Prometida. Uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- LIPSET, Seymour Martin. **O homem político: as bases sociais da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LODI, João Bosco. **Lobby: Os Grupos de Pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.
- LOPES, Mauro de Rezende. **Agricultura Política: História dos Grupos de Interesse na Agricultura**. Brasília: EMBRAPA – SPI, 1996.
- LOPES, Mauro de Rezende. **Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil**. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 23-41, 1992. Revista do Instituto de Política Agrícola.
- LOPES, Mauro de Rezende. **The role of interest groups in Brazilian agricultural policy**: relatório de pesquisa preparado para o Banco Mundial. Brasília, 1993. 63 p. Mimeografado.
- MACHADO, Eduardo Paes de. **Poder e Participação Política no Campo**. São Paulo: CERIFA, 1987.
- MARTINEZ, Paulo. **A teoria das elites**. São Paulo: Scipione, 1997.
- MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural, v.1, livro primeiro, tomo I, seção II, cap. IV, 2014.

MARX, Karl. **O capital. Volume IV – Crítica da Economia Política.** São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **The German ideology.** New York: International Publishers, 1970.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista.** Rio de Janeiro: Pax e Terra, 1998.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **A Formação dos Assentamentos Rurais no Brasil: Processos Sociais e Políticas Públicas.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil. História e atualidade da luta pela terra.** Campinas: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, pág. 36.

MENDONÇA, Sonia Regina. **A classe dominante agrária – natureza e comportamento (1964-1990).** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MEYNAUD, Jean. **Os Grupos de Pressão.** Lisboa: Europa-América, 1966.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos.** Brasília: UnB, 1982.

MILL, John Stuart. **Princípios de Economia Política. Volume I – Produção.** São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MOE, Terry M. **The Organization of Interests.** Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class (Elementi di scienza politica).** Tradução de Hannah D. Kahn. Nova York: McGraw-Hill Book Company, 1939.

MOSCA, Gaetano. e BOUTHOU, Gaston. **História das doutrinas políticas.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MULLER, Geraldo. **Complexo agroindustrial e modernização agrária.** São Paulo: HUCITEC/EDUC, 1989.

OECD. **OECD review of agricultural policies Brazil.** Paris, 2005. 229 p. Disponível em: <<http://www.souceoecd.org/agriculture/9264012540>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

OLIVEIRA, Mauro e ARAÚJO, José. **A Política Agrícola Como Matéria Constitucional.** Brasília: Senado Federal, 2008.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais.** Tradução Fábio Fernandez – São Paulo: Editora USP, 1999.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

PAIVA, Denise; TAROUÇO, Gabriela da Silva. **Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores**. Opinião Pública, Campinas, v. 17, n. 2, nov., 2011.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio Pereira. **Debates econômicos. Processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária**. In: Costa, L. F. e Santos, R. (orgs.), Política e reforma agrária, Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PARETO, Vilfredo. **Mind and Society**. New York: Harcourt Brace and Co, 1935.

PARETO, Vilfredo. **Sistemi Socialisti**. Turim: Unione tipografico-editrice torinese, 1963.

PARETO, Vilfredo. **Trattato di sociologia generale**. Volume II. Milão: Edizioni di comunità, 1964.

PILATTI, Adriano. **A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio e Lumen Juris, 2008.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2004.

POPPER, Karl. **Conhecimento objetivo: uma análise evolucionária**. São Paulo: Itatiaia, 1999.

POPPER, Karl. **O racionalismo crítico na política**. São Paulo: Editora UnB, 1994.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PREWITT, Kenneth. **The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen Politicians**. New York: The Bobbs-Merrill Company Inc, 1970.

PREWITT, Keneth; STONE, Alan. **The Ruling Elites: Elite Theory, Power, and American Democracy**. New York: Joanna Cotler Books, 1993.

PUTNAM, Robert D. **The Comparative Study of Political Elites**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1976.

REINHARD, Wolfgang. **Les elites du pouvoir et la construction de l'État en Europe**. Paris: PUF, 1996.

RENNÓ, Lúcio. **Qualidade da Representação de Interesses no Brasil**. In CEPAL e IPEA. Textos para Discussão LC/BRS/R.241, 2010.

RICARDO, David. **Princípios da Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany. **Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, no 55, 2004.

RIOLLA, M. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: Editora LCT, 1999.

RODRIGUES, J. H. **A Pesquisa histórica no Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2003.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é quem na Constituinte. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados**. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

RUA, Maria das Graças. **A UDR e a Representação de Interesses dos Proprietários Rurais: A Nova Elite Agrária no Processo de Transição Política no Brasil**. In: *Ciências Sociais Hoje*, pp. 281-310, 1990.

RUSSELL, Bertrand. **O poder – uma nova análise social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SADEK, M. T. **Institutional fragility and judicial problems in Brazil**. New Haven: Yale University Press, 2011.

SANTOS, A. R. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº2, 2002. P. 237 a 264.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SELLTZ, J. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: Editora EDUSP, 2007.

SILVA, A. O.; MUNDIM N. **Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: Sua Importância no Processo Legislativo**. Brasília: IPOL – UnB, 2003.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro – A reforma agrária na constituinte.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.

SIMON, Cristiano Gustavo Biazzo. **Os campos dos senhores: UDR e elite rural – 1985/1988.** Londrina: UEL, 1998.

SORJ, Bernardo. **Reforma Agrária em Tempos de Democracia e Globalização.** In: *Novos Estudos*, vol. 50, pp. 23-40, 1998.

SOUZA, Amaury. **Sociologia política.** Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

SOUZA, Celia. e NETO, Paulo Fábio Dantas. **Governo, políticas públicas, e elites políticas os estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Revan, 2013.

SOUZA, Ricardo Luiz. **Ciência poder e elites.** Brasília: UnB, 2014.

STEDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil – Programas de reforma agrária (1943-2003).** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

TISIBELIS, G. **Decision making in political systems: comparison of presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism.** UCLA: Mimeo, 2003.

TOLEDO, Gastão Alves de. **Grupos de Pressão no Brasil.** In: *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política* (jan/jun). Rio de Janeiro: Editora Forense, 1987.

TOLLISON, Robert D. **Rent-Seeking: A Survey.** *Kyklos*, v. 35 n.4, pp. 575-602, 1982.

TROTSKY, Leon. **A teoria da revolução permanente.** São Paulo: Sundermann, 2011.

TRUMAN, David. **Governmental Process.** Boston: Harvard Press, 2008.

VALLE, Álvaro. **As Novas Estruturas Políticas Brasileiras.** Rio de Janeiro: Editora Nórdica, 2007.

VALLE, Álvaro. **Estruturas Políticas Brasileiras.** Rio de Janeiro: Editora Laudes, 1999.

VARELLA, Marcelo Dias. **MST, um Novo Movimento Social?** In: SILVEIRA, Domingos Sávio D. & Flávio S. Xavier. 1998. *O Direito Agrário em Debate.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, pp. 212-238, 2006.

VIGNA DE OLIVEIRA, Edécio. **Bancada Ruralista: Um Grupo de Interesse.** In: *Argumento* n°8 INESC. Brasília, 2001.

WALINE M.; BADIA F.; MACIEL M.; DUVERGER M. **Partidos: Grupos de Pressão.** Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

WALKER, Jack L. **A critique of the elitist theory of democracy.** in The American Political Science Review, Vol. 60, No. 2 (Jun., 1966), pp. 285-295.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Brasília: Editora UnB, 2012.

WOOTTON, Graham. **Grupos de Interesse: Grupos de Pressão e Lobbying.** Tradução de Edmond Jorge – Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2010.

WRIGHT, John R. **Interest Groups and Congress.** Boston: Allyn and Bacon, 2005.

Jornais Pesquisados

AMARAL, M. **UDR Gasta Cz\$ 2,5 Milhões por dia para Fazer Lobby.** Publicado em 27 de maio de 1988 no Jornal do Brasil (Política, página 2).

COSTA FILHO, L. **UDR tem um Lobista para cada Deputado.** Publicado em 18 de março de 1988 no jornal Correio Braziliense (Política – 1º caderno, página 7).

COSTA FILHO, L. **Dossiê da UDR Aponta Confiáveis para o Voto.** Publicado em 16 de março de 1988 no jornal O Globo (Política e Economia, página 2).

FÉLIX, O. **Frentes parlamentares ultrapassam limites dos partidos e ficam mais fortalecidas.** Publicado em 30 de maio de 2004 no jornal Correio Braziliense (Política – 1º caderno).

FREITAS, Jânio. **Grupos de Pressão dominam máquinas do governo.** Publicado em 12 de junho de 1988 no jornal Folha de São Paulo (Política – 1º caderno).

LOPES, Mauro. **Lobbies parlamentares são dos mais eficientes.** Publicado em 12 de junho de 1988 no jornal Folha de São Paulo (Política – 1º caderno).

NÓBREGA, Maílson da. **A defesa dos métodos da bancada ruralista.** Publicado em 16 de junho de 1995 no jornal Folha de São Paulo (Opinião econômica – 2º caderno).

NÓBREGA, Maílson da. **A maligna bancada ruralista.** Publicado em 20 de agosto de 1999 no jornal Folha de São Paulo (Dinheiro – 2º caderno).