

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

CAMPUS DE MARÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JOÃO FELIPE DE ALMEIDA FERRAZ

**A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E SEUS NOVOS CENÁRIOS
DIANTE DA CONSOLIDAÇÃO POLÍTICA DO AGRONEGÓCIO**

MARÍLIA/SP

2022

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

CAMPUS DE MARÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JOÃO FELIPE DE ALMEIDA FERRAZ

A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E SEUS NOVOS CENÁRIOS
DIANTE DA CONSOLIDAÇÃO POLÍTICA DO AGRONEGÓCIO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre em Ciências Sociais pelo Programa
de Pós-Graduação em Ciências Sociais
(PPGCS) da UNESP/FFC - Marília.

Linha de Pesquisa: Pensamento Social,
Educação e Políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. José Geraldo Alberto
Bertoncini Poker

MARÍLIA/SP

2022

F381q

Ferraz, João Felipe de Almeida

A questão agrária brasileira e seus novos cenários diante da consolidação política do agronegócio / João Felipe de Almeida

Ferraz. -- Marília, 2023

138 p. : tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientador: José Geraldo Alberto Bertoni

1. questão agrária. 2. cena política. 3. reforma agrária. 4. participação política. 5. agronegócio. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JOÃO FELIPE DE ALMEIDA FERRAZ

**A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E SEUS NOVOS CENÁRIOS
DIANTE DA CONSOLIDAÇÃO POLÍTICA DO AGRONEGÓCIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UNESP/FFC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Pensamento Social, Educação e Políticas Públicas

Marília, 16 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Geraldo Alberto Bertoncini Poker

Orientador

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Filosofia e Ciências / Campus de Marília

Prof. Dr. Aluisio Almeida Schumacher

Membro Interno

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Filosofia e Ciências / Campus de Marília

Prof. Dr. Gabriel Cunha Salum

Membro Externo

Faculdade de Direito da Alta Paulista / Tupã - SP

MARÍLIA/SP

2022

AGRADECIMENTOS

Em seus méritos e defeitos, este texto contém contribuições coletivas, sendo fruto de um trabalho social, como tudo o que o ser humano produz. Por isso, meus agradecimentos envolvem todas as relações sociais pelas quais passei até o presente momento e, principalmente, as que tive nos últimos 2 anos e mais alguns meses.

Assim, começo com um muito obrigado à minha família, por me aturar e me proporcionar um ambiente de acolhimento, conforto e afeto, mesmo durante a quarentena devido à pandemia de Covid-19: obrigado ao meu pai, Fernando, e à minha mãe, Sheila, por me ensinarem o valor do trabalho antes mesmo de Marx, Engels e companhia; à minha irmã, Fernanda, pelo apoio contínuo; e ao meu irmão, Bóris, por amenizar a solidão dos dias de pesquisa.

Obrigado às amizades virtuais (infelizmente) que o mestrado me presenteou, em especial, Daniela Lira e Frederico Di Palma, pelas conversas e trocas. Um muito obrigado a toda a gente braba da República Dominicana, lar que me acolheu em Marília e me proporcionou as melhores experiências. Valeu, Pessoa, Marlone, Pedrinho, Fabião, Rick, Livrin e todo o resto da galera (sem tirar importância nenhuma de ninguém)!

Agradeço aos meus amigos e às minhas amigas de vida por estarem por mim em toda conversa de bar, debates políticos e dramas pessoais. Muito obrigado à Nathalia, por estar sempre ao meu lado; a Athus, TH, Morg, Ariel, Ralph, Freitag, Zile, Ursão, João do Gás, Caio, TH Guedes e Cabañas por estarem por tudo sempre.

Sem jamais esquecer de deixar meus agradecimentos a tudo o que a Universidade Pública me proporcionou até aqui, desde os seus funcionários de manutenção do espaço até seus professores/as e suas aulas, experiências de vida e referências.

Muito obrigado a todos e todas professores/as e estudantes do Programa de Pós da Unesp de Marília, pela dedicação e esforço. Em específico, agradeço o professor José Geraldo Poker pela orientação e, pela disponibilidade e paciência em apreciar a dissertação, obrigado aos professores, Aluisio Schumacher e Gabriel Salum.

Por fim e não como forma de agradecimento, enfatizo a importância do pagamento da bolsa de Demanda Social da CAPES para criar condições materiais mínimas para realização deste trabalho. Esta remuneração, que não recebe reajuste há quase uma década, sustenta parte importante dos/das estudantes de pós-graduação e foi alvo de confisco no mês de dezembro de 2022 (o mesmo da defesa desta dissertação), pelo governo de Jair M. Bolsonaro e do ministro

da educação, Victor Godoy Veiga. Em definitivo, agradeço a luta histórica da classe trabalhadora de estudantes, cientistas e pesquisadores que possibilitou a existência da remuneração, bem como lamento a lógica produtivista que segue os critérios das agências de fomento, os quais impõem alguns dos limites para o nível de qualidade das pesquisas dos programas de pós-graduação em geral.

Por uma ciência brasileira crítica, politizada, popular e de qualidade, seguimos!

*É incontável, inaceitável, implacável,
inevitável
Ver o lado miserável se sujeitando com
migalhas, favores
Se esquivando entre noite de medo e horrores
Qual é a fita, a treta, a cena
A gente reza, foge, e continua sempre os
mesmos problema
[...]
É isso aí, você não pode parar
Esperar o tempo ruim vir te abraçar
Acreditar que sonhar sempre é preciso
É o que mantém os irmãos vivos*

Racionais MC's - "A Vida é Desafio"

RESUMO

Esta dissertação de mestrado procura refletir criticamente sobre as possibilidades efetivas da realização de uma reforma agrária pelo Estado brasileiro, dentro dos moldes do projeto político neoliberal, cuja hegemonia é ocupada pelo grande capital financeiro. A atualidade da questão agrária brasileira presencia uma crise de abastecimento de alimentos, junto ao aumento exponencial da fome nos últimos dois anos e, de forma antagonista, o setor do agronegócio atinge safras recordes de lucratividade. Além disso, as cidades contêm inchaços populacionais, habitadas por uma população que vive sob condições básicas cada vez piores. Ou seja, as políticas que geriram a área e os recursos nas últimas décadas possuem responsabilidade direta nesses indicativos. Partindo do princípio de que uma das pautas principais do Partido dos Trabalhadores foi a reforma agrária na maior parte da sua história e que a concentração fundiária aumentou nos governos federais petistas, as premissas com as quais o texto trabalha são a de que a política de assentamentos destas administrações foi insuficiente e a não realização de uma reforma agrária ampla e distributiva, resultou, tanto no aumento do poder político do agronegócio e do capital financeiro, como no enfraquecimento político do MST, que, por sua vez, constituía a base política dos referidos governos. Para argumentar, o presente trabalho pretende realizar uma pesquisa bibliográfica e documental, apoiando-se em estudiosos da questão agrária no Brasil e dos processos de reforma agrária da política institucional, bem como em programas de governos, planos de estratégia política e bases de dados sobre a questão agrária. Dentre outros, o objetivo é o de contribuir para o debate sobre a perspectiva de reforma estrutural agrária e os limites da relação entre forças sociais e o Estado capitalista.

Palavras-chave: questão agrária; cena política; reforma agrária; participação política; agronegócio.

RESUMEN

Esta tesis de maestría busca reflexionar críticamente sobre las posibilidades efectivas de llevar a cabo una reforma agraria por parte del Estado brasileño, en el marco del proyecto político neoliberal, cuya hegemonía está ocupada por el gran capital financiero. La situación actual de la cuestión agraria brasileña está presenciando una crisis de abastecimiento de alimentos, junto con el aumento exponencial del hambre en los últimos dos años y, de forma antagónica, el sector agroindustrial alcanza cosechas récord de rentabilidad. Además, las ciudades contienen sobrepoblaciones, habitadas por una población que vive en condiciones básicas cada vez más pobres. Es decir, las políticas que gestionaron la zona y los recursos en las últimas décadas tienen responsabilidad directa sobre estos indicadores. Asumiendo que una de las principales agendas del Partido de los Trabajadores fue la reforma agraria durante la mayor parte de su historia y que la concentración de la tierra aumentó en los gobiernos federales del PT, las premisas con las que trabaja el texto son que la política de asentamientos de estos gobiernos fue insuficiente y el fracaso llevar a cabo una reforma agraria amplia y distributiva, resultó tanto en el aumento del poder político del agronegocio y el capital financiero, como en el debilitamiento político del MST, que a su vez constituyó la base política de los gobiernos antes mencionados. Para argumentar, el presente trabajo pretende realizar una investigación bibliográfica y documental, apoyándose en estudiosos de la cuestión agraria en Brasil y de los procesos de reforma agraria de la política institucional, así como en programas de gobierno, planes de estrategia política y bases de datos. sobre la cuestión agraria. Entre otros, el objetivo es contribuir al debate sobre la perspectiva de la reforma agraria estructural y los límites de la relación entre las fuerzas sociales y el Estado capitalista.

Palabras llave: cuestión agraria; escena política; reforma agraria; participación política; agronegocio.

ABSTRACT

This master's dissertation seeks to critically reflect on the effective possibilities of carrying out an agrarian reform by the Brazilian State, within the framework of the neoliberal political project, whose hegemony is occupied by the great financial capital. The current situation of the Brazilian agrarian question is witnessing a crisis of food supply, together with the exponential increase of the hungry in the last two years and, in an antagonistic way, the agribusiness sector reaches records of profitability. In addition, the cities contain overpopulation, inhabited by a population that lives in increasingly poor basic conditions. Is to say, the policies that managed the area and resources in the last decades have direct responsibility for these indicators. Assuming that one of the main agendas of the Workers' Party was agrarian reform during most of its history and that the concentration of the land increased in the PT federal government, the assumptions with which the text works are the politics of these government settlements was insufficient and the failure to carry out a broad and distributive agrarian reform, resulted both in the increase of the political power of the agribusiness and the financial capital, and in the political weakening of the MST, which in turn formed the basis policy of the aforementioned governments. To argue, the present work intends to carry out a bibliographical and documentary investigation, supporting itself in scholars of the agrarian question in Brazil and of the processes of agrarian reform of the institutional policy, as well as in government programs, plans of political strategy and databases about the agrarian question. Among others, the objective is to contribute to the debate on the perspective of structural agrarian reform and the limits of the relationship between the social forces and the capitalist State.

Keywords: agrarian question; political scene; land reform; political participation; agribusiness.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio/Agribusiness
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI-5	Ato Institucional nº 5
ATER	Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Programa de Assessoria Técnica, Social e ambiental à Reforma Agrária
BIRD	Banco Mundial
BNDES-FINAME	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Agência Especial de Financiamento Industrial
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAIs	Complexos Agroindustriais
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF88	Constituição Federal de 1988
CFCP	Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural
Cimi	Conselho Indigenista Missionário
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única de Trabalhadores
DATALUTA	Banco de Dados da Luta pela Terra
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária

Gera	Grupo Executivo da Reforma Agrária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibra	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inda	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPA	Instituto Pensar Agropecuária
IRID	Instituto de Relações Internacionais e Defesa
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
MPL	Movimento Passe Livre
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTD	Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores Por Direitos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCT	Projeto Cédula da Terra
PD	Partido Democrático
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional

PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PP	Progressistas
PPGCS	Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
PR	Partido Republicano
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste
PRP	Partido Republicano Paulista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SNA	Sociedade Nacional de Agricultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SRB	Sociedade Rural Brasileira
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Supra	Superintendência de Política Agrária
SUS	Sistema Único de Saúde
UDR	União Democrática Ruralista
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ultab	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNESP	Universidade Estadual Paulista
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Brasil - Número de Famílias Assentadas / Assentamentos Criados – 1985-2017	91
Gráfico 2 – Número de famílias em ocupações de terras e retomadas (1988-2019)	116
Tabela 1 - Número de ocupações, de assentamentos criados e de famílias assentadas durante os governos de FHC	66
Tabela 2 – Brasil – Estrutura fundiária por classe de área em 1998, 2003, 2010, 2011, 2012 e 2014	90
Tabela 3 – Conflitos Rurais em dois períodos: 2011/2015 e 2016/2021	107

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ENTRE A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E A REFORMA AGRÁRIA: DA LEI DE TERRAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988	22
2.1 Uma aproximação conceitual de reforma agrária a partir de experiências históricas	24
2.2 A questão agrária brasileira e suas políticas de reordenamento agrário	29
2.3 A Constituição Federal de 1988, a reforma agrária e a produtividade	52
3 AGRÁRIA REFORMA NO BRASIL (1988-2016): OCUPAÇÕES, ASSENTAMENTOS E ESTRUTURA FUNDIÁRIA MAIS CONCENTRADA	57
3.1 A Era Liberal de Fernando Collor e Itamar Franco	62
3.2 O neoliberalismo e a reforma agrária de mercado dos governos de Fernando Henrique Cardoso	64
3.3 A contra reforma agrária nos governos do PT (2003-2016)	74
3.3.1 O Estado brasileiro e o modelo liberal periférico	75
3.3.2 A política de assentamentos dos governos Lula da Silva (2003-2010) e a economia do agronegócio	79
3.3.3 Os governos Dilma Rousseff (2011-2016): o esgotamento da reforma agrária e a primazia do agronegócio	91
4 A QUESTÃO AGRÁRIA EM OUTROS TERMOS: DOMINÂNCIA DO AGRONEGÓCIO E DESGASTE DA PERSPECTIVA DE REFORMA	94
4.1 Considerações iniciais	95
4.2 Elementos estruturantes da questão agrária e seus movimentos políticos	97
4.2.1 A ofensiva liberalizante do agronegócio sobre marcos regulatórios	102
4.2.2 O desmonte das políticas agrárias e o desaparecimento da reforma agrária	104
4.3 A consolidação político-ideológica do agronegócio	108
4.4 O apagamento da reforma agrária em programas de governo e a cooptação do MST ante as administrações federais do PT	111
4.5 Reposicionamento de alternativas políticas	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

1 INTRODUÇÃO

Falar sobre reforma agrária hoje na cena política do Brasil não é muito comum. Isso se dá por muitos aspectos, especialmente por um consenso de que a questão agrária já teria sido resolvida com a modernização da agricultura entre 1960 e 1980 e pelas proporções de produtividade que a economia do agronegócio tomou no século XXI. Dentre os argumentos contrários à reforma, os mais utilizados são os de que não há mais necessidade devido aos altos índices de produtividade atingidos no campo e a uma falta de demandantes pela terra. De fato, o crescimento do setor de produtos primários nas últimas décadas assumiu o protagonismo na economia nacional, bem como a urbanização se intensificou com a expansão deste mesmo setor e o consequente aumento da concentração fundiária.

Entretanto, com a recente crise capitalista junto dos efeitos da pandemia de Covid-19, crises diversas se agravaram no mundo, com particularidades mais ou menos intensas no Brasil, sendo de natureza econômica, financeira, energética, alimentar e ambiental. Por outro lado, setores voltados à exportação de produtos primários, como os setores de mineração, extrativismo vegetal e o agronegócio, alcançaram destaques de lucratividade no mesmo espaço de tempo. A aparência de uma gravidade equânime da situação para todos os setores da sociedade brasileira pode mascarar o agravamento contraditório da questão agrária que se põe pela decadência de políticas públicas para gerir a cadeia produtiva da agropecuária, voltadas para a soberania alimentar nacional, sendo esta somente uma das possibilidades de interferência da agenda de políticas agrárias, tendo como referência principal a reforma agrária

Desde a reabertura política com o fim do regime civil-militar em 1985, praticamente todos os governos federais eleitos implementaram algum tipo de política agrária, denominando-se de reforma agrária, em especial, nas administrações do Partido dos Trabalhadores. No entanto, é impossível dizer que um reordenamento agrário de amplitude foi realizado — e o presente trabalho assume esta hipótese —, visto que a estrutura agrária permanece a mesma em sua essência do que como visto na história do país: alta concentração de terras e renda (e, por conseguinte, poder político) e condições indignas de vida das classes trabalhadoras desprovidas do acesso à terra e recursos naturais. Esses pontos constituem um caráter geral, mas é evidente que a complexidade da questão se modificou com o tempo. Como procura explicar Sérgio Leite (2013, p. 106),

não são mais apenas conflitos em torno da terra, da produção ou das questões de trabalho, mas também da construção de obras públicas, da assistência governamental em situações de calamidade, do meio ambiente, da assistência médica etc. Não mais

são apenas conflitos que envolvam somente camponeses e latifundiários e, muito menos, que se resolvam apenas entre eles.

O período recente em que mais se pode observar essas transformações foi nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do PT, em que mais se teve expectativa pela realização de uma reforma agrária que atendesse às demandas dos trabalhadores do campo. No primeiro mandato de Lula, foi inaugurado um plano nacional para esta política pública de acordo com a previsão da Constituição Federal de 1988 e muito devido à pressão dos movimentos sociais rurais, em especial, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A relação histórica entre este e o PT se dá desde a década de 1980, com a fundação de ambas as instituições políticas e, nos períodos em questão, a relação do movimento social com o Estado se modifica e se confunde materialmente.

O Partido dos Trabalhadores possui uma história originária envolta nos movimentos sindicais e em trocas diretas com as demandas dos movimentos sociais (SECCO, 2011). Em posição de poder executivo, as administrações petistas optaram pela estratégia democrático popular de conciliação de interesses antagônicos de classe na institucionalidade, por meio, por exemplo, da nomeação de cargos públicos, que contou desde cargos destinados ao MST até a nomeação de cargos para membros da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), conhecida como “Bancada Ruralista” (FABRINI, 2015; COSME, 2016; MARQUES, 2003).

Nessa disputa política entre grupos de interesses, intermediada pela estrutura fundiária e pela agropecuária, a Bancada Ruralista foi beneficiada com superioridade pela agenda de política econômica de incentivo ao setor exportador e liberalização econômica para o capital financeiro em âmbito transnacional (GONÇALVES, 2013). O MST, por sua vez, foi contrariado por essas mesmas políticas, bem como pelas insípidas desapropriações promovidas pelos governos petistas. Em contrapartida, teve sua base popular assistida com políticas sociais focalizadas na promoção da agricultura familiar e de direitos sociais básicos para os assentamentos rurais (FABRINI, 2015).

No período consecutivo aos governos petistas, com o acontecimento da destituição da ex-presidenta Dilma Rousseff por meio de um golpe institucional em 2016, a cena política brasileira se modificou profundamente e, em especial, o trato da questão agrária esteve pautado por outras perspectivas e interesses. Foi a partir deste movimento político reacionário que passamos a vivenciar momentos de consecutivos retrocessos políticos e de direitos sociais, bem como de manutenção de estruturas que contribuem para a permanência de problemas históricos, como a profunda desigualdade de renda. Apesar desse processo não ser exatamente uma novidade, ou seja, ocorreu nos governos anteriores, ele é acompanhado por uma ofensiva por

expropriações e contra políticas que amenizavam as calamidades sofridas pelas populações do campo. A isso acrescenta-se a dominância da cena política de dirigentes de histórico conservador e constituintes do espectro político da direita, historicamente favoráveis aos interesses das classes dominantes. Coincidentemente, o setor do agronegócio adquiriu consolidação e coesão político-ideológica, de forma que, também aos poucos, a agenda da reforma agrária e de outras políticas agrárias foi sendo apagada da perspectiva política.

Por outro lado, é possível observar que, no espectro da esquerda no cenário político brasileira, houve uma decadência de mobilizações por transformação social e que, resguardando uma ampla diversidade político-ideológica, possuem no MST um grande exemplo a ser seguido — talvez por admiração de sua longa resistência cotidiana às ofensivas capitalistas contra o modo de reprodução de vida dos assentamentos rurais. Contudo, ante a piora de conjuntura apresentada, o movimento possuiu baixa resposta de ações políticas diretas¹, devido a fatores variados, como a baixa no número de militantes, o constante enfraquecimento da mobilização nos tempos de administração petista, como relatam seus próprios dirigentes (O GLOBO, 2012 *apud* GONÇALVES, 2013), a melhora nas condições de vida nos assentamentos rurais durante os governos petistas, o posterior aumento da criminalização e da violência contra os movimentos sociais e suas manifestações populares, entre outros.

Diante disso, esta pesquisa procura investigar como se deram as relações sociais e de poder no interior da política institucional e fora dela, levando em consideração os fatores econômicos, políticos e ideológicos que deslocaram os sentidos da questão agrária brasileira, dada a inibição da perspectiva da reforma agrária da cena política. Devido a problematização, o objetivo central do trabalho empreende uma reflexão sobre os limites institucionais que o Estado brasileiro impõe a transformações socioeconômicas estruturais, materializadas nesse caso pela reforma agrária.

Ou seja, pretende-se investigar de que maneira se construiu a concentração de poder nos diversos segmentos do agronegócio, estando esta tendência atrelada com a progressiva concentração fundiária e a não realização de uma ampla reforma agrária pelos governos do PT. Estes que, por meio do programa democrático-popular, absorveram as reivindicações do MST por reforma agrária e melhoria da vida no campo, de forma a integrá-las na lógica institucional,

¹ De acordo com o Relatório DATALUTA (2020), entre 2015 e 2019, houve uma diminuição do número da participação de famílias em ocupações de terra de 89,6%. No mesmo intervalo de tempo, a quantidade de pessoas engajadas em manifestações populares no campo teria diminuído 45,6%.

mas efetivamente aprofundaram a desigual estrutura agrária, levando a lógica produtivista do agronegócio ao protagonismo do padrão de desenvolvimento.

Por essa explícita contradição, se faz necessária uma reflexão sobre a maneira com que a reforma agrária foi não somente negligenciada, mas também foi superada pela implementação da economia do agronegócio (DELGADO, 2012), subordinado ao modelo liberal periférico (GONÇALVES, 2013), provocando um aprofundamento da concentração na estrutura fundiária brasileira, além da ampliação da degradação ambiental, aumento de grilagem de terras, violência política no campo, aumento do desemprego e precarização do trabalho rural. Dentre os outros objetivos que o trabalho pretende alcançar, está a compreensão da historicidade da transformação da questão agrária brasileira ao longo da história, bem como a construção do tema da reforma agrária no cenário político do país; um debate sobre a (in)suficiência das políticas de assentamento dos governos geridos pelo PT; e uma aproximação das variações de estratégia e tática políticas das organizações que aqui protagonizam o debate.

A proposta metodológica para se obter a apreensão da realidade de forma qualitativa, como sugere o trabalho até aqui, se faz por um levantamento bibliográfico de um conjunto de abordagens críticas às políticas públicas voltadas ao meio rural no espaço de tempo apresentado. Entende-se que, na finalidade de se compreender o reposicionamento dos termos da questão agrária, é preciso articular de forma sistemática a maneira com que a revisão de literatura é feita para se aproximar de uma avaliação das políticas de reforma agrária, que compõem o pano de fundo deste cenário. E disso, como já se ocupou e se ocupa uma ampla gama de especialistas, a escolha foi feita de maneira intuitiva e comparativa, com atenção à suficiência dos argumentos de cada categorização.

Dentre os eixos principais que levam a se aproximar de uma análise de um projeto de reforma agrária executado, se faz necessário compreender os interesses dos sujeitos envolvidos, bem como a sua construção política até o referido momento e o que se passa na conjuntura política nacional. De início, a presente pesquisa assume a existência de uma questão agrária atual e que ela é constituída por estruturas que acompanham a construção do capitalismo brasileiro. Por isso, o debate inicial se faz pela discussão sobre a transição dos modos de produção nos séculos XIX e XX, apontando que a permanência da concentração de terras e de relações de trabalho não capitalistas são heranças do escravismo brasileiro dos tempos coloniais e de Império, assim como fazem parte de como o capitalismo passa a se consolidar no decorrer do século XX. Por Clóvis Moura e José de Souza Martins, conseguimos absorver a forma com que a terra adquire o valor que anteriormente era personificada na pessoa negra escravizada,

movimento que se caracteriza por uma participação direta do Estado moderno em formação, assumindo os interesses gerais dos grandes proprietários de terra em suas ações políticas.

Apesar das divergências político-ideológicas, há de se notar a propensão que essas classes possuem para homogeneizar seus interesses em instituições representativas patronais. Algo que, pela análise minuciosa de Leonilde S. de Medeiros, nos atemos aos percalços da organização política das classes trabalhadoras do campo ao longo da história, que não adquire uma unidade política em torno do conceito de “camponês”, mas se expressa em suas particularidades. Essa variedade de demandas, muito observada com o surgimento das diversas entidades político-sociais da década de 1980, passou a orbitar em volta do destacamento do MST — pelo crescimento das ocupações de terra e a sua expansão na década de 1990 (LERRER, 2008) — e do PT — pela capacidade do partido de absorver e acompanhar as demandas contidas nas lutas sociais dessas duas décadas em questão, tanto rurais, como urbanas (MARTINS, 2016). Entretanto, diante da oportunidade de histórica da realização da pauta política fundante do Movimento durante os governos geridos pelo PT, pretende-se investigar os limites postos à execução da conjuntura histórica, do próprio projeto democrático-popular e da natureza de classe do Estado capitalista brasileiro.

Esta que se passa, tanto pela leitura de comentadores especializados, como já relatado, quanto pela análise de conteúdo documental, como programas de governo, planos de políticas públicas e fóruns de decisão política. É evidente que a apreensão desse material deve ser localizada em sua devida situação histórica e, para isso, nos apropriamos da conceptualização de “mundialização” de Jaime Osório (2019). Nela, está contida a perspectiva de que, nas décadas que perpassam a transição do século XX para o XXI na América Latina, os Estados atuam de forma estrangida por pilares impostos pelo projeto político do neoliberalismo. Nessa mesma linha, a economia política de Reinaldo Gonçalves e Luiz Filgueiras (2007) aponta para a adoção do modelo liberal periférico pelos governos Lula da Silva (2003-2010) como política econômica, que marginaliza políticas de reformas e grandes mudanças sociais para priorizar a geração de excedentes comerciais com o setor primário-exportador.

Assim, no setor da agropecuária, assistimos à consolidação da “economia do agronegócio” e como o papel do Estado é decisivo no incentivo político, ideológico e financeiro, com destaque à preservação da histórica concentração do acesso a terras, configurando uma modernização conservadora que possui similaridades com a ocorrida durante o regime civil-militar (DELGADO, 2010; 2012; 2013). Com a disposição destes referenciais, chegamos ao ponto crucial do trabalho: diante dessa explícita contradição entre a prioridade da

política econômica e a realização de uma reforma agrária distributiva, o Estado capitalista brasileiro ainda teria uma capacidade factual de executar uma política ampla de reforma agrária? Da totalidade da conjuntura histórica ao particular das relações de poder que compõem a questão agrária na atualidade, sugere-se que o projeto político neoliberal esgota as possibilidades da realização de uma reforma agrária popular, dada a concentração de poder político nos segmentos do agronegócio, regidos pela hegemonia do grande capital financeiro — hegemônico tanto a cadeia de poder do próprio campo do agronegócio, como no bloco no poder do Estado.

Entende-se que, para expor a explicação da pesquisa que pretende alcançar esses objetivos, seja necessário nos situarmos na discussão da historicidade do trato da questão agrária no Brasil e nas formas com que o Estado e a sociedade civil apreenderam o trato do tema da reforma agrária com a formação social brasileira até a contemporaneidade. O *Capítulo 2* prenuncia em seu próprio subtítulo (“da Lei de Terras à Constituição de 1988”) que os rumos da questão agrária são regidos pelas intervenções jurídico-políticas do Estado brasileiro. Seja na constituição da propriedade privada da terra, centralizada nas relações de produção dos latifúndios, seja nos dispositivos constitucionais mais recentes que abrem uma oportunidade para a execução de uma reforma agrária, mas que logo são retroagidos por entraves, como a Lei Agrária (1993/1994), que ressalvam o requisito da produtividade da terra sob medições controversas.

Outras condições são postas nos governos seguintes à CF88 compondo as agendas de política agrícola e agrária, estando estas subordinadas ao modelo de desenvolvimento adotado com base na dinâmica neoliberal, como já enfatizado. No *Capítulo 3*, as particularidades das políticas de assentamentos e no trato da questão agrária são apreciadas, de início, nos mandatos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994). Considerando as determinações da mundialização implementada na ordem internacional, a “reforma agrária de mercado” (PEREIRA, 2006; 2013) será apresentada como uma política de assentamentos alinhada aos aspectos mercadológicos definidos pelas entidades internacionais, Banco Mundial e FMI.

De forma que, posteriormente, as políticas de assentamento dos governos petistas (2003-2016), de Lula da Silva e Dilma Rousseff, serão avaliadas com por intermédio das categorizações de “reforma agrária conservadora” (FERNANDES, 2008) e “contra reforma agrária” (OLIVEIRA, 2010), que se concentram na insuficiência do II Plano Nacional de Reforma Agrária em enfrentar a estrutura fundiária concentrada, além do recrudescimento na

democratização do acesso à terra e da política agrícola incentivar a consolidação de uma cadeia produtiva de subordinação da agricultura familiar e da produção dos assentamentos rurais à lógica do agronegócio. Paralelamente, será discorrida a importância da ampliação das políticas sociais de assistência às classes trabalhadoras na amenização da questão da fome e da pobreza rural, bem como as políticas de incentivo financeiro aos pequenos produtores. Deve-se destacar a observação que ainda essas políticas voltadas às classes trabalhadoras possuem o caráter voltado aos interesses do capital financeiro.

Com isso, no *Capítulo 4*, pretende-se dissertar sobre as condicionantes, as ações e os fatores políticos, econômicos e ideológicos que coadunaram para o apagamento da perspectiva de reforma agrária na cena política brasileira. Assim como, o trabalho busca esboçar os processos históricos que contornam a questão agrária brasileira no concernente, por um lado, da prevalência da ideologia política do agronegócio e, por outro, da gravidade da situação das classes trabalhadoras do campo. Estas que, ao conviverem em situação de alta vulnerabilidade por meio da confluência de diversas crises sociais, vivenciam o apagamento da perspectiva de se obterem o acesso à terra por meio de uma reforma estrutural e o desmantelamento da agenda de políticas agrárias, que sustentava minimamente alguma condição digna de vida destas populações.

De maneira preliminar, devemos dizer que essa pesquisa possui precedentes e motivações importantes e que possam determinar seu rumo de alguma forma. A formação acadêmica prévia do autor no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID), da UFRJ, e, principalmente, a atual no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), da UNESP - Marília, foram de grande valia na elaboração do trabalho. Ressalta-se que as disciplinas cursadas, as atividades complementares oportunizadas e a orientação recebida possuem influência decisiva, mas não responsabilidade direta pelos erros do conteúdo apresentado, já que possui o intermédio do autor. Contudo, ao ter contato com este texto, é também necessário ter em mente que toda essa formação e a elaboração de conteúdo foram feitas durante a pandemia de Covid-19, cujos efeitos afetaram centenas de milhões pelo mundo de famílias, por perdas e sequelas físicas e psicológicas. Particularmente no Brasil, a política de combate ao vírus do governo de Jair Messias Bolsonaro foi em caminho contrário aos consensos da comunidade científica internacional, de forma a intensificar exponencialmente os danos à população brasileira. Estes foram contidos em grande parte devido à efetividade do Sistema Único de Saúde (SUS) e à despeito dos cortes orçamentários decorrentes da política fiscal de Teto de Gastos dos anos recentes.

Apesar de, como pesquisador, possuir uma vida predominantemente urbana, os efeitos da concentração de terras são perceptíveis nas grandes cidades, como os reflexos da dinâmica forçada pela migração campo-cidade, formador de um exército industrial de reserva de pessoas com uma vida material pauperizada, que vivenciam condições extremas de miséria e fome. A pesquisa pretende se diferenciar ao se aprofundar nesse fenômeno da democracia liberal brasileira, dado que já existe um grande esforço intelectual nas Ciências Sociais em qualificar a política de reforma agrária nos governos petistas, que vai ser analisado no segundo capítulo do desenvolvimento da dissertação. Tem-se a intenção de contribuir inclusive para uma elucidação de intelectuais que se integram à direção ou à militância de movimentos sociais e outros tipos de organizações políticas, passíveis a cometer erros que podem comprometer a organização. A notável superação do debate sobre reforma agrária, por parte da sociedade em geral e em razão da pujança do agronegócio (tão noticiada pelos grandes veículos de mídia), não deveria apagar sua importância em debates que procuram alternativas para alguma justiça social. Mesmo dentro do caráter limitado de um texto dissertativo, espera-se conseguir despertar alguma esperança no/na leitor(a) sobre a possibilidade de transformações sociais concretas.

2 ENTRE A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E A REFORMA AGRÁRIA: DA LEI DE TERRAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988

A presente seção objetiva tentar compreender os debates e dilemas por meio dos temas da questão agrária e da reforma agrária no Brasil. De início, destaca-se que a lacuna temporal escolhida e limitada por dois eventos disruptivos, ao tratarmos da questão da terra, não são limitadores ou determinantes diretos das nossas argumentações. Esses marcos legais funcionam como norteadores da discussão sobre como o monopólio da terra se reproduz no Brasil independente. Consideramos este como o eixo central da questão agrária brasileira até a atualidade, mas não único. Há de se considerar também que a ideia de uma reforma estrutural, que nas últimas décadas foi pauta predominante na agenda política da esquerda, teve sua primeira propulsão dentro dos quadros políticos hegemônicos do Brasil República por parte da ala conservadora da Igreja Católica da década de 1950, pensada como forma de enfrentar a propagação da ideologia comunista em suas bases sociais (trabalhadores rurais). A proposta anticomunista, no Rio Grande do Norte em 1959, por exemplo, foi a de incentivar a criação de sindicatos rurais para impedir a entrada das Ligas Camponesas no estado — plano que atingiu êxito (MARTINS, 2003).

Comentando sobre o histórico da defesa pela reforma agrária no Brasil, José de Souza Martins (2003) enfatiza de forma crítica que se trata de uma pauta socialmente conservadora. E, ao considerarmos a dinâmica campo-cidade, faz todo sentido pensarmos que o horizonte da evolução de uma sociedade capitalista é o desenvolvimento das forças produtivas e a urbanização da população. Porém, o que o autor aparenta desconsiderar é a própria particularidade da formação social das cidades brasileiras, feita pelo êxodo rural de expropriados e deslocados internos em fuga de condições materiais miseráveis do campo e pela ausência de planejamento público urbano. Essa lógica acaba por destinar as classes trabalhadoras a um inchaço urbano, composto por elevadas taxas de desemprego, subemprego e déficit habitacional — condições igualmente indignas de vida. Portanto, ainda que socialmente conservadora, a reforma agrária é proposta no sentido de dar um passo atrás na evolução social capitalista (ou melhor, involução) para um reordenamento agrário e, por consequência, fundiário e espacial da população.

Uma definição exata de reforma agrária não é possível de ser estimada pelo fato de que ela é intrinsicamente determinada pelos movimentos e processos históricos, os quais são configurados pelo resultado da disposição das relações sociais de cada situação. Sobre a distribuição do acesso à terra, cada questão agrária de certo território ou região tende a ser reestruturada por meio das condições dadas pelas relações de poder na sociedade. De forma geral, essa política é configurada pela compreensão que se tem da questão agrária posta em uma conjuntura, cujas particularidades são determinadas pelos processos históricos que a estruturam e que são por ela estruturados. O entendimento da questão agrária, por sua vez, se faz pela investigação de sua origem, estruturas e desdobramentos ao longo do tempo; portanto, é “essencialmente uma questão histórica” (MARTINS, 1999, p. 99). Seguindo essa lógica, pode-se presumir que ela se modifica inclusive por meio das tentativas políticas de alterá-la, sendo elas exitosas ou não.

Referente a isto, a reforma agrária geralmente se faz pela interferência do Estado na distribuição do acesso à terra e regulamentação do seu uso, podendo ser realizada por condução ou por legitimação do processo. Tratando-se de um Estado em que o modo de produção predominante é o capitalista, a terra é tida de forma mais comum pelo caráter de propriedade privada, que, por sua vez, deve cumprir com a função social. Assim, exemplificando o caso brasileiro, deve ser utilizada dentro de certo grau de produtividade, com um aproveitamento racional de seus recursos naturais, de modo a preservar o meio ambiente e o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Alguns instrumentos jurídicos gerais que mediarão as ações do Estado podem ser destacados no que se refere a cada estrutura agrária determinada. É necessário compreender as divergências entre estes instrumentos, já que eles são capazes de justificar o resultado de um conflito entre forças sociais em meio a uma disputa política, assim como identificar em que medida cada classe social é mais ou menos contemplada com a política. João Pedro Stédile (2020) destaca como principais formas de intervenção a desapropriação e o confisco (ou expropriação), para que posteriormente haja a redistribuição das terras. A desapropriação seria a emissão de um decreto de transferência da propriedade privada para a posse do Estado, baseada em critério sobre dimensão territorial e/ou produtividade do território. Diante disso, uma indenização é comumente paga ao proprietário destituído. O confisco, por sua vez, é a transferência direta da propriedade ao Estado, não havendo pagamento de indenização, visto que é mais corriqueira em casos de maior irregularidade por parte do proprietário, a depender dos critérios estabelecidos. Consecutivamente, há a redistribuição dessas propriedades, considerando uma solução para a questão agrária.

2.1 Uma aproximação conceitual de reforma agrária a partir de experiências históricas

Nesse sentido, corresponde a uma demanda resultante de conflitos entre forças sociais distintas (VEIGA, 1981). A depender da conjuntura histórica, das respectivas práticas políticas e das relações entre classes, a reforma agrária pode adquirir formatos diferentes e, com isso, se alteram sua qualidade e seus níveis de abrangência. O termo, em específico, advém do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista ao redor do mundo, tendo ocorrido uma maior incidência desse tipo de política no século XX (STÉDILE, 2020). No entanto, formações sociais em que se predominam outros modos de produção também executaram políticas voltadas a um reordenamento agrário, seja em países socialistas ou em sociedades da Antiguidade (CARTER, 2010). A questão do acesso à terra se manifestou por diferentes aspectos nas formações sociais no decorrer da história, gerando conflitos distintos dos que ocorrem na contemporaneidade em torno da propriedade privada da terra.

A respeito desses acontecimentos, é possível ter acesso a certos processos de intervenção na distribuição fundiária anteriores à era da modernidade, centrados nos casos mais conhecidos pela historiografia oficial. José Eli da Veiga (1981) relata o caso de Roma no século II a.C., um período de crise para a República romana, em que terras públicas foram monopolizadas pela nobreza, bem como cita os limites de tamanho de propriedade impostos

por Tibério Graco, em um período muito anterior a este². Com menos especificidade, Miguel Carter (2010) registra ocorridos similares dos povos hebreus e gregos a partir do século VII a.C. Revoltas de campesinato entre os séculos XIV e XV também são explanadas por Veiga (1981) como processos que forçaram a reconfiguração do ordenamento agrário da época, sendo destacada a conquista do acesso à terra por diversos camponeses. Nota-se que, mesmo no caso romano de intervenção administrativa, existia um movimento de pressão política da plebe por essas terras.

Situando-se na era da Modernidade, as contradições do modo de produção feudal passam a se destacar, impulsionando a extinção daquele modelo de propriedade (feudal) (CARTER, 2010). Entre os séculos XVIII e XIX, os processos de reforma caracterizam o avanço do capitalismo sobre a agricultura, originando outras relações de produção e de trabalho. Os casos mais emblemáticos seriam o da Inglaterra, que consistiu no processo de cercamento das terras e expropriação dos camponeses (CARTER, 2010), e o da Revolução Francesa, que, por meio de decretos, promoveu o confisco de terras e bens pertencentes à Igreja Católica e à nobreza (VEIGA, 1981). Juntamente a estes, o século XIX e a primeira metade do XX foram palcos de outras variadas reformas promovidas pelo processo de desenvolvimento do capitalismo industrial, principalmente onde ele mais avançou, como em outros países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

A condição de esses países estarem em situações parecidas em termos de industrialização faz com que as políticas de reforma agrária tenham tendências similares. Assim sendo, João Pedro Stédile (2020) adota a classificação de *reforma agrária clássica* para designar essas intervenções do Estado moderno (de natureza burguesa) que se caracterizam por serem de grande amplitude e representarem interesses particulares às burguesias industriais, que se encontravam em processo de consolidação, sendo estes: o desenvolvimento do mercado interno e a promoção do direito republicano dos camponeses de terem acesso à terra e à renda. Via de regra, era realizada uma distribuição baseada na pequena e média propriedade, prezando pelo intuito de estimular a competição.

Nos Estados Unidos, a reforma³ ocorreu em meio à Guerra de Secessão (1861-1865), tendo sido instrumentalizada pela Lei de Propriedade Rural (*Homestead Act*) de 1862,

² Para se inteirar desta situação em específico, ver mais em “Maquiavel: a ambição e o dilema das leis agrárias” (2019), de Eunice Ostrensky. A autora se aprofunda nas críticas de Nicolau Maquiavel às decisões de Tibério Graco em relação à questão agrária.

³ Para uma leitura mais aprofundada, ver em “O desenvolvimento do capitalismo na agricultura dos Estados Unidos” (2020), de Vladimir Lenin.

promulgada por Abraham Lincoln, presidente da União (estados do Norte). A lei foi posta em prática após o fim da guerra civil (Guerra de Secessão), travada pela burguesia industrial da União contra os estados confederados do Sul e, também, em favor da colonização dos territórios ocupados pelos povos nativos americanos do Oeste. A conquista desses territórios pela União findou a escravização formal da população negra no Sul e promoveu uma distribuição de propriedades de 67 hectares (160 acres) por família, estando a regulamentação dessa permanência condicionada a uma “produção agrícola associada e subordinada à indústria do Norte” (STÉDILE, 2020, p. 45). Os incentivos contavam com disponibilidade de crédito, meios de produção e obras de infraestrutura que tinham finalidade de integrar os setores industrial e agrícola. Outro fenômeno destacável do século XIX foi a *reforma agrária anticolonial* do Haiti após 1804, por ter sido continuidade do processo de independência política em relação à colonização francesa (este iniciado em 1791), conjugada por uma Revolução que também libertou a população da escravidão (STÉDILE, 2020).

É necessário frisar que a maioria desses processos vivenciaram modificações distributivas consideráveis durante a história. Com isso, ainda que estas reformas tenham alterado as estruturas agrárias e, de alguma forma, universalizado o acesso à terra; estas estruturas estão sujeitas a mudanças e movimentos de concentração e fragmentação das propriedades. Como a qualidade dessas políticas é determinada pelas circunstâncias em que elas são aplicadas, em modos de produção (de transição) socialista, elas adquiriram aspectos distintos. O exemplo da China é simbólico pelo fato de a reforma ter ocorrido em consonância com a Revolução popular, que acontece após 1949 e em aliança com o Partido Nacionalista (*Kuomintang*); apesar da luta pela distribuição de terras fazer parte da história de construção do Partido Comunista chinês. Os anos imediatos à tomada de poder vivenciaram uma reforma pareada pelo I Plano Quinquenal (1953-1957), regido para o desenvolvimento das forças produtivas nacionais (MARTINS, 2020). Dessa forma, os interesses da classe dominante nacional faziam parte da pauta de transição, de modo que “confisco ou requisição da terra, do gado de tração, dos aparelhos agrícolas, das reservas de cereais e dos edifícios rurais, o conceito de latifundiário, sub-latifundiário, camponês rico, camponês médio acomodado etc. variava conforme as condições locais” (MARTINS, 2020, p. 193).

Como ressalva, não ocorreu o confisco de empresas de latifundiários que mantinham um nível de produção considerável, pelo fato de terem sido importantes no combate à fome e na guerra contra o Japão que perdurava na primeira metade do século XX, além de serem

consideradas instrumentos importantes para o avanço das forças produtivas nacionais. A dimensão continental do território demandava diversas formas coletivas de organização para administrar a produção, a exemplo dos variados modos de cooperativas arquitetados com base nos históricos grupos de ajuda mútua do campo chinês. Pouco depois, a partir de 1958, essas cooperativas foram transformadas em comunas populares rurais, as quais abrangiam quase todas as etapas da produção agrícola; uma importante medida para o aumento da produtividade (MARTINS, 2020). Diante disso, é necessário frisar que, durante o processo revolucionário, o Partido Comunista chinês compreendeu equívocos políticos que puseram em xeque a relação entre os camponeses e os resultados dos Planos Quinquenais. Ainda que tenha havido uma importante distribuição das propriedades fundiárias, bem como mudanças nos seus formatos, a defasagem entre a população rural e o acesso à terra e a recursos naturais persistiu (JADE et al., 2020).

A China passou por outros processos de reforma agrária ao longo do século XX por causa dos percalços já citados para realizar um reordenamento agrário que incluísse, tanto uma alta participação dos trabalhadores rurais, como tentativas de se elevar a produtividade. Em grande parte desses processos, considerou-se a forma histórica de organização produtiva presente nos vilarejos camponeses por séculos, o que caracterizaria esse tipo de política por *reforma agrária popular*, segundo Stédile (2020). Outras experiências também estariam dentro desse escopo, como foi o caso do Egito, durante o governo Nasser, e da reforma realizada no norte do Vietnã, em áreas antes ocupadas pela colonização francesa (STÉDILE, 2020).

Talvez o caso de mais destaque da América Latina tenha sido a reforma implementada pela Revolução Cubana (1959), também de caráter socialista. A questão agrária do país era o principal ponto a ser enfrentado pela guerrilha revolucionária com a tomada do poder político, incluindo nesse projeto a extinção do latifúndio, a desapropriação de posses estrangeiras e a universalização do acesso à terra pelos trabalhadores rurais, antes em condição degradante de exploração pelo modelo econômico da ditadura de Fulgencio Batista (1952-1959). Apesar da inicial radicalidade desta política, a lei em si continha muitas exceções quanto ao combate às formas de propriedade privada, não sendo realizada a desapropriação de grandes propriedades se apresentassem um nível considerável de produtividade⁴. Desta forma, até hoje, o país latino já totalizou quatro processos de reordenamento agrário (PAZ, 2020).

⁴ Para um estudo mais aprofundado sobre os progressos e os limites da política agrária da Revolução Cubana, consultar “Da guerrilha ao socialismo: a Revolução Cubana” (2012), de Florestan Fernandes.

Sendo integrantes do bloco socialista do século XX, as políticas de Cuba e China contaram com a influência direta dos métodos postos em prática na União Soviética, vista a importância que os congressos internacionais dos Partidos Comunistas possuíam nas tomadas de decisão dos grupos revolucionários. A reforma agrária na Rússia é implementada pelo governo de Josef Stalin (1924-1953) com a finalidade de atender os interesses comuns para a consolidação do modo de produção socialista, vislumbrando a abolição da propriedade privada como um horizonte a ser alcançado e mediante o controle da produção agrícola pelos trabalhadores rurais, em formas de associativismo (STÉDILE, 2020). Posto isto, o Estado esteve presente, em diferentes graus de intensidade, em todas as reformas de natureza socialista, que pretenderam diferenciar-se da ordem capitalista de ocupar e explorar os recursos naturais de um território, bem como alterar as relações de produção e de trabalho. Assim também ocorreu em países como a Coreia do Norte, a Alemanha Oriental e a Iugoslávia.

A América Latina, por sua vez, presenciou casos particulares em distintos momentos históricos, sendo alguns exemplos as *reformas anticoloniais* do século XIX, no Uruguai (1815) e no Paraguai (1811-1816), e as *reformas radicais* do século XX, no caso do México (1910-1920) e da Bolívia (1952-1954). Estas últimas duas contiveram uma participação sobressalente da população rural, sendo os trabalhadores os sujeitos ativos da transformação, restando ao Estado somente a legitimação posterior da ação política (STÉDILE, 2020). A Revolução Mexicana constituiu uma luta coletiva de insurreições camponesas pontuais que se formavam no começo do século XX em combate ao sistema de exploração implantado pela ditadura de Porfírio Díaz, que teria sua fuga forçada pela ofensiva do Exército Libertador, liderado por Emiliano Zapata. A estratégia central desta luta política pela redistribuição de terras era que, de acordo com Francisco Pineda Gómez (2020, p. 157), “o sujeito coletivo que realiza a transformação agrária é o próprio camponês, não o Estado [...] a transformação agrária não é uma tarefa para depois do triunfo revolucionário, é, em realidade, o núcleo da própria luta insurgente”.

Fruto de diversas lutas políticas, as experiências acima listadas foram decorrentes de uma estrutura agrária que não atendia as necessidades da sociedade em determinado momento da história. Identificadas essas necessidades, a dinâmica das posses de terra sofreu mudanças de acordo com a resultante de cada luta de classes e a correlação de forças políticas, seja para se adequar ao modo de produção desejado, seja pelo trato irregular dos recursos por parte dos proprietários. Em todo caso, a intenção primordial de um reordenamento fundiário é fazer com que o ambiente rural atenda uma função social. O acesso à terra é historicamente decisivo na

reprodução da vida material de uma população e na modificação das relações sociais presentes em um espaço. No Brasil, pode-se dizer que não houve uma ampla política de reforma agrária e, assim, uma redistribuição de terras até os dias de hoje. A maior parte das interferências do Estado na questão fundiária foram voltadas para projetos de colonização, ou seja, ocupação de espaços do território nacional considerados vazios (ou seja, não sendo alinhados economicamente com o modo de produção vigente), no sentido de se tornarem agricultáveis, produtivos.

Ainda que a altíssima concentração de terras esteja no epicentro da questão agrária brasileira desde o período colonial, há de se notar que os tipos de política fundiária sempre desconsideraram os diferentes modos de vida de populações que já habitavam esses espaços, como povos nativos, quilombolas, comunidades remanescentes de quilombolas e uma diversidade de populações componentes do campesinato brasileiro. Em busca de um melhor entendimento do processo histórico que nos levou até a situação atual, se faz necessário discorrer, mesmo que brevemente, sobre relações sociais, políticas, culturais e econômicas que envolveram o trato da questão agrária brasileira. Nesse sentido, tenta-se investigar a ligação entre as políticas públicas voltadas ao meio rural e a correlação de forças sociais que se dispunha em determinados momentos da história.

2.2 A questão agrária brasileira e suas políticas de reordenamento agrário

Ao nos propormos a essa tarefa, se torna inevitável abordar o debate que envolve a definição da formação social brasileira, que se fez presente especialmente nas décadas do meio do século XX. Esse conflito de ideias se deu por envolver propostas políticas distintas sobre o futuro do país, estando o desenvolvimento capitalista brasileiro em plano de fundo. O interesse comum era compreender o modo de produção que se destacava no nosso território durante a colonização portuguesa (1500-1822) e o Império (1822-1889), com a finalidade de captar as particularidades estruturais do capitalismo brasileiro do século XX. Diante disso, houve também um conflito metodológico que abrangeu diferentes campos do conhecimento, desde abordagens *mais econômicas* até as *mais sociológicas*⁵. Porém, não nos interessa, nessa seção, fazer uma ponderação sobre as classificações mais precisas, mesmo que tenhamos que adotar uma delas para expor o posicionamento teórico-metodológico do trabalho.

⁵ O itálico foi utilizado para destacar que, a depender da perspectiva metodológica mais comum em determinada área do conhecimento (Economia, Sociologia, etc.), a investigação ocorre de determinada forma, inclusive a partir de objetos de pesquisa distintos, componentes de uma mesma realidade.

Seja qual for a análise, o importante é que tenha incorporado o máximo da totalidade de uma história que se inicia com a dominação de um território, de forma sistemática, por meio da implementação do regime de sesmarias⁶ pela Coroa portuguesa em 1530. Evidentemente, existiram conflitos referentes à dominação colonial e às tentativas de assassinato e submissão dos povos nativos à escravidão. Este fenômeno, por sua vez, fazia parte da expansão marítima dos países europeus sobre o continente da América, inicialmente estando entre a Espanha e Portugal. Assim, os interesses da colonização se localizavam na exploração de recursos de um novo território, já que a Europa passava por uma necessidade de expansão comercial, decorrente da formação do Estado moderno e de defasagens no modo de produção feudal como a ascensão do capital mercantil (COSTA, 1999).

Os fenômenos dos séculos seguintes circulariam em torno da implementação de uma economia de agricultura monocultora para exportação (*plantation*) e de exploração mineral e vegetal, sendo todas estas atividades baseadas na escravização de pessoas trazidas da África e de povos nativos. Se prolongaria até o século XIX, mesmo com a conquista da autonomia política formal em 1822 e a implementação de um Estado imperial (COSTA, 1999). Este período, que envolve cerca de três séculos e meio, foi determinante na formação social do país e, por isso, é central na discussão das especificidades da questão agrária no modo de produção capitalista.

Em meados da década de 1930, destaca-se a contribuição sociológica de Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil” (1995 [1936]) como uma das maiores de seu tempo, onde são examinados fatores motivadores da colonização portuguesa e em que medida eles teriam influenciado no “tipo” de sociedade que aqui se formou. Ainda desta mesma década, a interpretação do Brasil realizada por Gilberto Freyre, em “Casa-grande e senzala” (2003 [1933]), compõe debates até a atualidade sobre o seu pensamento social. No sentido das investigações em torno dos modos de produção brasileiros, discussão que nos interessa especificamente por configurar a estrutura agrária, as obras de Caio Prado Júnior⁷ discorrem sobre a especificidade da grande exploração dos trabalhadores do campo.

Para o autor, essa exploração seria uma herança do caráter colonial da formação nacional e, por conseguinte, das relações de trabalho escravistas (PRADO JR, 1961). Dessa forma, as

⁶ O regime das sesmarias consistia na concessão de terras pela Coroa portuguesa a “exploradores” que possuíssem interesse e meios de cultivá-las. Os sesmeiros tinham a missão de explorar os recursos desta terra, de forma a torná-la produtiva no intuito de gerar excedentes para a metrópole (SILVA, 1997).

⁷ Aqui, tratamos de “Formação do Brasil Contemporâneo (Colônia)” ([1942] 1961) e “A Revolução Brasileira” (2014 [1966]).

relações de produção da colônia já teriam possuído uma natureza mercantil, se conectando com o desenvolvimento capitalista da metrópole. A agricultura brasileira das décadas de 1950 e 1960 já possuíam a qualidade de plenamente capitalistas, ainda que conservando formas de propriedade como o latifúndio e relações de trabalho não capitalistas (PRADO JR, 2014). Essa percepção do sentido da colonização se assemelha a de Celso Furtado, em “Formação Econômica do Brasil” (2005 [1958]), apesar deste compreender que essa herança compreenderia um entrave para o desenvolvimento capitalista brasileiro no presente da sua obra, pondo a questão do subdesenvolvimento.

Pode-se afirmar que essa dualidade apreendida por Furtado também está presente nas obras que captaram uma feudalidade existente no período colonial, mesmo que em termos muito diferentes, da mesma forma em que a proposta de transformação social. Aqui, estamos tratando dos pensadores Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel e Nelson Werneck Sodré — longe dessa aproximação conceitual tornar seus pensamentos iguais. Se averiguarmos a obra “História da Burguesia Brasileira” (1967 [1964]) deste último, podemos encontrar que o autor atribui a baixa intensidade do desenvolvimento capitalista no campo aos *restos feudais* deixados pelo período colonial que atrapalhariam a acumulação de capital pela burguesia brasileira. Tais restos consistiriam em resquícios remetentes a um passado em que o feudalismo teria sido o modo de produção prevalecente no território, como a alta concentração de terras (materializada na forma do latifúndio), a subordinação nacional ao imperialismo e as relações de trabalho pré-capitalistas; as quais estariam limitando a expansão das relações capitalistas no meio rural brasileiro. Nesse caso, para Sodré (1967), os latifundiários não seriam integrantes da burguesia nacional, por estes terem interesses possuírem interesses conflitantes entre si, especialmente no que se trata da relação como imperialismo. A proposta do autor, alinhada com a estratégia política do Partido Comunista Brasileiro (PCB) da época, seria a de uma tomada do poder político por intermédio de uma revolução democrático-popular, protagonizada por uma aliança entre as classes trabalhadoras e a burguesia nacional (SODRÉ, 1967).

Até aqui os autores citados alegam ter havido a existência de relações de trabalho escravistas no período colonial, ainda que se tratando dos modos de produção feudal e capitalista. Pode-se dizer que, nas obras dos pensadores apresentados a seguir, há uma mudança metodológica na apreensão desse momento histórico. Trata-se do modo de produção escravista, resultado de uma crítica da segunda metade do século XX às contribuições anteriores. A exemplo disto, Jacob Gorender (2016) caracterizou como *escravismo colonial* o modo de produção que se realizou nessa fase da formação nacional. Tal forma de análise teria imposto

uma “inversão radical do enfoque” (GORENDER, 2016, p. 58), ao procurar identificar as determinações contidas entre as relações de produção e as forças produtivas, contidas no interior da colônia, que, por sua vez, foram diretamente configuradas pelo ato de colonizar. Portanto, não teria ocorrido uma reprodução de modos de produção vindos do exterior (feudal ou capitalista mercantil), mas uma nova disposição de relações sociais que envolveriam o escravismo colonial.

O pensamento de Clóvis Moura, ainda que considerasse o modo de produção escravista, designava a conceptualização a partir do antagonismo entre as principais classes que regiam a dinâmica social da época: senhores e escravizados⁸. As contradições e os conflitos em torno dessa relação social que corresponderiam, tanto à manutenção do modo de produção, quanto ao seu esgotamento. “E é essa dicotomia que lhe é inerente que impulsiona a dinâmica social e não as áreas de estabilidade parcial que nele [modo de produção escravista] existiam” (MOURA, 2014, p. 37). Segundo o autor, isso não significa desconsiderar outras relações de trabalho que existiam simultaneamente — mesmo que a maioria delas estivessem ligadas direta ou indiretamente com a dinâmica escravista —, mas considerar uma totalidade que corresponda às contradições centrais das relações sociais daquele processo histórico.

É importante recordar que a relação entre as forças produtivas era de propriedade, sendo o escravizado pertencente ao senhor. Somado a isso, o trabalho forçado extraído na relação de produção era gerador de conflitos diretos entre as classes, sendo a produtividade alcançada mediante a “toda a máquina ideológica, administrativa e militar [que] estava montada objetivando manter o equilíbrio social e ele somente seria possível se houvesse uma estrutura de contenção” (MOURA, 2014, p. 42). Nessa mesma lógica, o cientista político Décio Saes (2001) aborda a distinção jurídica realizada pelo direito escravagista da administração colonial e, posteriormente, imperial. A legitimação é realizada por essa razão normativa do escravismo moderno, na qual se sustenta a incapacidade da pessoa escravizada em realizar quaisquer ofícios de um homem livre, considerando essas pessoas como coisas. Visto isso, pode-se dizer que, para além da dominação socioeconômica da pessoa escravizada, o Estado reproduzia um aparato político e ideológico para a legitimação do modo de produção escravista.

Há ainda, em Clóvis Moura (2014; 2019), a classificação de fases do escravismo brasileiro devido aos intensos processos de modernização da segunda metade do século XIX,

⁸ Mantenho o referido termo a partir deste momento do texto inspirado pela reflexão linguística presente em “Escravidão” (2019), de Laurentino Gomes. A escolha da utilização do termo “pessoas escravizadas” no lugar de “escravos” é feita para que a referência a pessoas em situação de privação de liberdade, exploração física e moral não seja tratada como natural e, sim praticada por um sistema de dominação. Ainda assim, entende-se o uso corriqueiro do termo “escravo” por hábito, ainda que se rejeite.

tanto na economia mundial, como na economia doméstica. É realizada a distinção entre o Escravismo Pleno (1550-1850) e o Escravismo Tardio (1850-1888), relativizando a precisão das datas e considerando como marco divisório a Lei Eusébio de Queiroz (1850) que extinguiu formalmente o tráfico negreiro com a África.

Eram zonas que floresciam, outras que entravam em decadência, algumas que estacionavam ou diversificavam a sua produção; finalmente, havia uma teia muito complexa de relações e interações que criava diferenças regionais e diacrônicas. Mas, em todo esse processo de diferenciação, uma coisa era patente: o trabalho escravo. Quer na agroindústria canavieira do Nordeste ou nos campos de algodão do Maranhão, nas charqueadas do Sul, nos canaviais da Bahia, região urbana de Salvador e do Rio de Janeiro, nas fazendas de café paulistas e fluminenses, ou na pecuária, o escravo negro era quem produzia, quem criava. Por outro lado, as diversificações regionais, que determinavam particularidades na situação do escravo — escravo de ganho, escravo doméstico, escravo no eito agrícola, escravo na mineração etc. —, não modificarão o essencial (MOURA, 2014, p. 261).

Assim, embora tenha havido a referida manutenção do trabalho escravo durante a fase do Escravismo Tardio, mesmo diante da proibição do tráfico internacional, o regime entrava em decadência, levando à classe senhorial a ponderar a sua viabilidade econômica. Sobretudo, nesse marco temporal designado, a decadência do sistema escravista passou a acusar uma preocupação com a questão fundiária e a forma de propriedade fundiária. Como uma das soluções políticas, foi regulamentada a Lei de Terras (nº 601), datada duas semanas após a Lei Eusébio de Queiroz. Desde a “conquista”⁹ da autonomia política em 1822 e o consequente fim do regime das sesmarias, o Estado imperial passou cerca de 28 anos sem uma regulamentação fundiária, sendo a posse a única forma de obter acesso à terra (CAVALCANTE, 2005).

Diante da pressão exercida pela dependência política e financeira em relação à Inglaterra, o Império brasileiro se encaminhava, com essas legislações, para uma gradual transição para um regime de *trabalho livre*¹⁰ e uma atribuição de um caráter de propriedade privada às suas terras, no sentido de comercializá-las (COSTA, 1999). Assim, a Lei de Terras foi proposta a ser um dispositivo jurídico para configurar o que seriam terras públicas (ou devolutas) e privadas. A incorporação do caráter de propriedade privada à terra implicou diversos efeitos, como, por exemplo, a continuidade da concentração da posse da terra, agora sob moldes capitalistas (SILVA, 1997). Junto a isso, sua forma de ser aplicada também

⁹ A palavra se apresenta entre aspas pelo fato de uma das condicionantes da emancipação política do Brasil em relação a Portugal foi assumir um grande endividamento deste com a Inglaterra. Isso teria criado novos vínculos de dependência externa, só que agora com outro país (VISENTINI et al., 2014).

¹⁰ Faz-se aqui uma ressalva quanto à subjetividade da conotação de liberdade dada ao termo, já que, apesar da extinção formal do trabalho escravo, outras formas variadas de exploração e dominação foram mantidas e ampliadas nas relações de trabalho.

contribuiu para efeitos como a expropriação em massa onde habitavam camponeses livres, povos nativos e povos quilombolas.

A partir de 1854, as propriedades deveriam ser registradas e mensuradas pelos seus próprios possuidores em um Registro Paroquial, órgão representado pela Igreja Católica. Além do baixo alcance da política, havendo falhas importantes de divulgação, a demarcação do imóvel privado era feita sem grande fiscalização. A demarcação das terras devolutas era feita pela Repartição Geral das Terras Públicas, órgão criado pelo Ministério da Agricultura do Império e que não manteve uma estabilidade institucional até o fim do regime em 1889 (CAVALCANTE, 2005). Pode-se dizer também que um dos efeitos dessa legislação era o de privar que os escravizados libertos no decorrer da segunda metade do século XIX se apropriassem de terras¹¹.

Partindo da imposição inglesa por meio do marco legal de Bill Aberdeen (1845)¹², o movimento que se dava era o de lenta e gradual abolição da escravidão¹³, satisfazendo os interesses internacionais da formação de um mercado interno maior no Brasil (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2014), bem como mantendo a dominação da classe senhorial. Além da proibição do tráfico internacional apontar para uma crise do sistema escravista brasileiro, teve como efeito o aumento da dinamicidade do tráfico interprovincial de escravizados, provocando grandes deslocamentos entre a região dos canaviais do Nordeste, que em dado momento se encontravam em crise, e a das lavouras de café sudestinas, que ascendiam economicamente (MARTINS, 2018). A importância de enfatizar as práticas políticas deste período é pelas bases que viriam a constituir a estrutura agrária brasileira do século XX estarem se constituindo. Estando o modo de produção escravista em decadência¹⁴, o bem mais precioso da classe senhorial (as pessoas escravizadas) passou a se valorizar (DEAN, 1976 apud MARTINS, 2018).

Por outro lado, com a abolição formal da escravidão (1888), um fenômeno de destaque para a questão da terra passa a ocorrer, consistindo na transferência da renda contida na

11 Tendo tratar dessa questão em um artigo intitulado “Um dos cativos da liberdade: a restrição do acesso à terra a pessoas negras”, submetido ao IV Seminário de Discentes do PPGCS da Unesp/Marília, ainda no prelo. A privação do acesso à terra a pessoas negras recém-libertas seria um dos fatores fundamentais para a constituição do racismo estrutural na sociedade brasileira, dentre muitos.

¹² De acordo com Visentini et al. (2014, p. 189), a promulgação do Bill Aberdeen se tratou de uma “[...] lei que permitia apresar qualquer navio que transportasse escravos, gerou um aumento desmedido do tráfico clandestino”.

¹³ O autor Clóvis Moura (2019) se referia como “leis falácias” sobre os dispositivos legais que adiaram o fim formal do sistema da escravidão, sendo elas a Lei do Ventre Livre (1871) e a Lei dos Sexagenários (1885).

¹⁴ De acordo com Clóvis Moura (2019), muito dessa decadência se deve às formas de resistência e de insurreição das populações negras escravizadas. Isso gerava, tanto um desgaste político ao Império, pela formação de comunidades quilombolas e insurgências que enfrentavam as forças de segurança, quanto um desgaste econômico aos proprietários, já que as pessoas negras eram os meios de produção mais valiosos à época. Sendo assim, fugas, suicídios e abortos de forma sistemática gerava um custo de impacto.

propriedade dos escravizados para, agora, estar na propriedade da terra; o que José de Souza Martins (2018) conceptualiza por “metamorfose da renda capitalizada”. Agora, o bem mais precioso é a terra e o prestígio está sobre o proprietário desse bem valioso. Essa transferência escancara o papel do Estado em relação ao antagonismo de classe (senhor x escravizado) a que se referia Clóvis Moura (2014), de forma que, dado o momento em que o negro escravizado, possuidor do trabalho e genuíno produtor de valor, não pertence mais ao senhor de escravos; o interesse da classe dominante passa a ser atendido, por meio das normas jurídico-políticas, ao privar o negro liberto de se apropriar dos meios de produção (a terra).

Martins (2018, p. 10) trabalha com o termo d’O Cativo da Terra, sob a máxima de que “[...] se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava”. Para além desse monopólio da terra que se forma pelas classes dominantes, contando com a consolidação de uma burguesia nesse período, o imperialismo da Inglaterra vivencia seu auge de expansão de livre mercado entre as décadas de 1860 e 1880, como explana Sodré (1967, p. 146), a partir de uma interpretação do conceito de “imperialismo” em Lênin. Esses acontecimentos nos interessam, pois coincidem com a modernização conservadora das forças produtivas brasileiras, financiadas por capital estrangeiro, bem como com o crescimento progressivo de empresas de capital estrangeiro no setor mais importante da economia da época, o cultivo do café (MOURA, 2019).

A economia brasileira internalizava o capital estrangeiro em suas estruturas na medida em que se chegava ao fim do Império, convivendo paralelamente com a crise provocada pela mineração e com os efeitos provocados pela proibição do tráfico internacional de escravizados. Esses fatores contribuíram para modificações nas relações de trabalho, havendo, nesse sentido, políticas estatais voltadas para o financiamento da importação de trabalhadores estrangeiros, para ocupar a força de trabalho no meio rural, ao passo que a escravidão se tornava cada vez mais insustentável¹⁵. Principalmente após a abolição formal da escravidão em 1888, ocorre uma importante transformação na estrutura das relações de trabalho nas lavouras cafeeiras do Sudeste, instaurando-se o regime do colonato. Diante da abundância de mão de obra disponibilizada pelo subsídio do Estado, esse regime consistia na grande exploração do trabalho

¹⁵ Ainda que, para algumas teorizações, a incorporação em massa da força de trabalho negra ex-escravizada fosse uma boa alternativa, é importante se pensar em duas questões: a implementação de políticas de embranquecimento da população brasileira e a apreensão da liberdade pelos negros, como sujeitos sociais. Nos baseando em Octavio Ianni (1962, p. 256 *apud* MARTINS, 2018, p. 34)), a expressão da liberdade para a pessoa negra recém-liberta não seria se sujeitar aos mesmos antigos proprietários de escravos como um trabalhador livre, mas teria a ver com a negação de sujeitar o seu trabalho perante a qualquer outro indivíduo que não a si próprio; mesmo que sua condição de liberto não elimine as determinações impressas de seu passado como escravizado.

dos colonos e suas famílias, submetidos a uma espécie de trabalho livre, porém sem assalariamento formal — a remuneração equivalia ao pagamento de dívidas que foram acumuladas desde os custos da viagem até os custos iniciais de alimentação. Eram sujeitos a viver na propriedade do latifundiário, sob alta exploração da jornada de trabalho e um sistema de dívidas, se assemelhando a um trabalho servil (MARTINS, 2018).

Mesmo com a Proclamação da República em 1889 e a progressiva evolução técnica da agricultura, essas relações de trabalho do campo não evoluíram substancialmente ao que se considera uma relação capitalista formal, com assalariamento como passava a ocorrer no meio urbano. Pelo contrário, de acordo com Caio Prado Júnior (2014), essa forma de exploração contribuiu para um maior acúmulo de capital no desenvolvimento capitalista do século XX, remetendo a uma herança das relações escravistas de produção, que passariam a compor uma especificidade do capitalismo brasileiro. Forma essa que também influenciou na formação da cultura caipira, como investiga Antônio Candido (2010) no interior de São Paulo, as particularidades do modo de vida, o qual o regime de parceria teria gerado àquela formação social regional.

A instauração da República tampouco interferiu na estrutura fundiária dos latifúndios ou na correlação de forças entre as classes dominantes. O poder político permaneceu entre os grandes proprietários de terras exercendo a manutenção da economia agroexportadora, apesar das transformações na forma de funcionamento do Estado, que passou a permitir a participação de homens das classes trabalhadoras na vida pública, ainda que com restrição de renda mínima (SAES, 2001). De maneira distinta, a transformação política de uma nova Constituição (1891) surte efeito na organização da sociedade rural, visto que a jurisdição sobre as terras públicas (devolutas) foi transferida do domínio federal para o estadual, atribuindo ainda mais poder para lideranças locais. Dessa forma, a expropriação sobre os antigos camponeses livres se intensificou ainda mais, pois “cada Estado desenvolverá sua política de concessão de terras, começando aí as transferências maciças de propriedades fundiárias para grandes fazendeiros e grandes empresas de colonização interessadas na especulação imobiliária” (MARTINS, 1981, p. 43).

Essa prática seguiu o ideal republicano do federalismo, se traduzindo em uma descentralização política e administrativa do Estado para os entes federativos estaduais, após os conflitos que a centralização do Estado imperial proporcionou. Com isso, se formou o fenômeno chamado de “coronelismo”, o qual significou o fortalecimento do poder político de proprietários de terras locais e regionais, formando oligarquias rurais que estabeleciam

dominação política, econômica e ideológica sobre camponeses e trabalhadores rurais pauperizados (LEAL, 2012). Os *coronéis*, grandes proprietários de terra e referências políticas regionais e locais, se sustentavam da estrutura agrária de concentração de terras, não só mantida como ampliada pela República, bem como se apoiavam na fragilidade do sistema representativo implantado, utilizando-se de práticas de coerção política, como “[...] o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, 2012, p. 44).

Tal qual as leis de trabalhadores imigrantes, essas mudanças normativas somadas ao que já estabelecia a Lei de Terras só reafirmavam a centralidade do poder político do Estado na classe dos grandes proprietários de terras. E, dessa forma, encurralava ainda mais o campesinato brasileiro em relação ao acesso à terra, já que a forma única de se obtê-las era por meio da compra; foi-se atribuída a forma de mercadoria. Diante desse cenário, as partes da agropecuária menos dinâmicas do que as lavouras cafeeiras do Sudeste ou o extrativismo da borracha na região amazônica tinham seus postos de trabalho ocupados por esses trabalhadores rurais, em uma relação de subjugação econômica e política encabeçada pelos coronéis e amparada pela concentração da posse da terra. Esse período de transição entre os séculos XIX e XX marcou um tensionamento nas relações sociais do campo, tanto no que se refere à concorrência entre coronéis, como do crescimento das formas de luta política das classes do campesinato, marcado pelas contradições latentes da estrutura agrária (MARTINS, 1981).

Considerada a maior guerra popular do país, a Guerra do Contestado (1912-1916), ocorrida em uma região entre Paraná e Santa Catarina, foi resultado de um conflito de interesses entre posseiros que se dedicavam à extração da erva mate e um projeto do Estado, junto do estadunidense Sindicato Farquhar com a *Southern Brazil Lumber and Colonization Co.* Este projeto consistiu na construção da Estrada de Ferro de São Paulo a Rio Grande do Sul, viabilizada por uma concessão de terras que colonizaria uma região já ocupada pela pecuária e pelo extrativismo citado. Além do ambiente criado pela expropriação destes camponeses e trabalhadores, somou-se a isso um contingente de trabalhadores dispensados após a finalização da construção da Estrada. Os conflitos ocorreram entre mais de 20 mil camponeses expropriados, liderados inicialmente pelo monge José Maria, e cerca de metade do efetivo do Exército brasileiro junto das polícias estaduais e dos jagunços locais. Evidentemente, a revolta dos camponeses possuía uma perspectiva messiânica, mas a essência era o posicionamento deste grupo contrário à ordem republicana estabelecida (MARTINS, 1981).

Tanto que, similarmente ao fenômeno de Canudos (1893-1897), o evento era estigmatizado como *monarquista* para justificar o tamanho do envolvimento das forças militares nacionais na sua desintegração. Ocorrido no sertão da Bahia e liderado por Antônio Conselheiro, o movimento consistiu em uma peregrinação que terminara na Guerra dos Canudos (1896-1897) (MARTINS, 1981). Mesmo que sua aparição inicial tenha origem no período monárquico, representava uma resistência à ordem imposta pela política agrária da República, favorável aos coronéis, posicionando-se assim como uma prática política a fim de reproduzir uma vida camponesa autônoma. O caráter messiânico de Canudos envolvia uma forma de interpretar a realidade, que, de toda forma, enfrentava a ordem econômica dos grandes proprietários de terra e, evidentemente, do Estado (MOURA, 2000).

Em forma distinta de ação política, o chamado banditismo ocorreu em largo espaço de tempo no sertão nordestino (entre as últimas décadas do século XIX e a década de 1940), sendo simbolizado especialmente pela forma de *cangaço* — grupos armados independentes, “liderados por um chefe, que se mantinham errantes, isto é, sem domicílio fixo, vivendo de assaltos e saques, e não se ligando permanentemente a nenhum chefe político ou chefe de grande parentela” (QUEIROZ, 1997, p. 15). Estando entre as principais liderança, Lampião e Antônio Silvino, esses bandos surgiram e foram extintos em condições de dominação política sobre os trabalhadores rurais nordestinos, bem como diante de uma quantidade escassa de ocupações, possibilitada pela economia decadente da pecuária e da cana-de-açúcar (QUEIROZ, 1997).

Estas condições materiais, ainda que insuficientes para explicar a origem dos determinados fenômenos, acusam o aguçamento das contradições de um modelo econômico de alta concentração fundiária, dominação política e exploração do trabalho no campo. Os conflitos políticos envolviam também as classes e frações de classe dominantes, de tal forma que a queda dos preços internacionais do café nas primeiras décadas do século XX provocava cisões no Partido Republicano Paulista (PRP), principal representação institucional dos cafeicultores paulistas. Foram criados o Partido Democrático (PD) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB) como alternativas de organização para os distintos interesses entre as oligarquias paulista e mineira do PR e uma fração progressista dessa classe dominante teria interesses mais voltados à industrialização do país. Com esse cenário, a pressão sobre os governos Republicanos se intensificou na década de 1920, contando com greves e revoltas¹⁶ de

¹⁶ Para se aprofundar no tema, confira “Agrarismo e Industrialismo” (2006), de Octavio Brandão.

operários e trabalhadores rurais, juntamente a outras frações de classe entusiastas da industrialização.

Em meio à crise mundial de 1929 e 1930, que assolou a economia cafeeira, a Aliança Liberal de Getúlio Vargas depõe o então presidente, Júlio Prestes (PR), por intermédio de um golpe de Estado (WELCH, 2009). A situação agrícola diante dessa conjuntura era a de intensificação da substituição das lavouras de café do Sudeste e dos canaviais do Nordeste pela pecuária extensiva, levando em consideração a queda dos preços dos produtos agrícolas; bem como o princípio de um aumento no fluxo migratório dos trabalhadores rurais para os centros urbanos, no que se refere à intensificação de processos de industrialização e consequente urbanização (DEZEMONE, 2009). É evidente, no entanto, que este não o único motivo para o crescente êxodo rural a partir da década de 1930, mas o progressivo incentivo ao desenvolvimento industrial passou a demandar a força de trabalho do campo que vinha se tornando cada vez mais ociosa em decorrência da crise.

No plano institucional, o golpe de Estado na administração federal enfraqueceu a influência das oligarquias rurais nas decisões políticas sobre o modelo de desenvolvimento econômico a ser adotado no país, mesmo que, na prática, não tenha significado uma perda total de poder político desta classe. Pelo contrário, o governo Vargas conciliou os interesses das classes dominantes que conflitavam entre si, atendendo interesses sobre as relações de trabalho, como a uma regulamentação dos trabalhadores urbanos com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 e praticamente ignorando a necessidade de uma regulamentação do trabalho no campo, e igualmente a sindicalização destes trabalhadores (WELCH, 2009). A política ligada aos trabalhadores urbanos passa a exercer uma consolidação de um mercado interno cada vez mais ativo no consumo, assim como um controle sobre o padrão de salários¹⁷.

Visto isso, a questão agrária não só permanecia do mesmo estado como se agravava. Pode ser possível dizer o mesmo em relação à alta concentração de posse presente no regime fundiário. Na Constituinte de 1934, havia uma forte pressão do movimento tenentista por uma reforma agrária nacional, que, por sua vez, foi politicamente derrotada¹⁸ (MEDEIROS, 2003). Nesse contexto, não só da grande exploração da força de trabalho os grandes fazendeiros foram favorecidos.

¹⁷ Na obra “Crítica à razão dualista” (2003), Francisco de Oliveira esclarece sobre como o estabelecimento de salários mínimos pode funcionar como uma normatização de nivelamento da remuneração da força de trabalho por baixo.

¹⁸ Fato que se repetiria na Assembleia Constituinte de 1946, após o fim do Estado Novo (CUNHA, 2009).

Houve importantes projetos políticos de colonização territorial de regiões central e amazônica, principalmente com a implementação do Estado Novo (1937-1945) (RIBEIRO, 2009). Sob o discurso de Marcha para o Oeste, a expansão da fronteira agrícola foi incentivada para o interior do país, pautando, à priori, uma ocupação em pequenas e médias propriedades no intuito de reestruturar a agropecuária para exportação, por doações de terras e incentivos financeiros. Tal política fundiária atendia os interesses dos grandes proprietários de terra por realizar a manutenção da concentração fundiária pela expropriação violenta de pequenos proprietários (posseiros) e povos originários e quilombolas, realizada muitas vezes por incursão policial e grilagem (PRIORI, 2009). O projeto nomeado Fundação Brasil Central (1943) abrangia, além da colonização, a integração do território nacional e a estruturação dos setores da produção da agropecuária, aprimorando a infraestrutura do setor de serviços, por exemplo (VILAS BOAS, 2018).

Por parte da economia brasileira, a década de 1930 marca o início da, chamada por economistas, Era Desenvolvimentista, que possui como cerne um gradual processo de modificação nas estruturas produtivas, de economia agroexportadora para uma economia mais industrializada, mesmo que sempre ligada ao capital estrangeiro (GONÇALVES, 2013). Já pelo fim do Estado Novo no ano de 1945, o país vivencia transformações também políticas e ideológicas. Há de se colocar que, no cenário internacional, fatos como o fim da Segunda Guerra Mundial, a importância da União Soviética no triunfo dos países aliados sobre o nazifascismo e a Revolução Chinesa iniciada em 1949 deram força política e popularidade a alternativas político-ideológicas ligadas à organização dos interesses das classes trabalhadoras (CUNHA, 2009); especialmente à prática política de sindicatos urbanos, da Igreja Católica, do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e de organizações dos trabalhadores rurais em estágio inicial (FERNANDES et al., 2009). Surgiram fóruns de debate sobre formas de mediação política em relação às necessidades dos trabalhadores rurais:

[...] esses eventos consolidavam demandas provenientes das situações particulares e as articulavam com bandeiras de luta mais amplas, que se sintetizaram nas reivindicações por transformações fundiárias, que lhes garantissem acesso à terra, e por direitos trabalhistas. Foi por meio dessa mediação política que os pontuais e dispersos, porém recorrentes, conflitos no campo ganharam visibilidade, e foram dados os primeiros passos na direção da constituição de uma identidade política (*camponês*) em contraposição às linguagens locais que identificavam os trabalhadores do campo, como colonos, moradores, parceiros, meeiros etc. (FERNANDES et al., 2009, p. 24).

Com isso, se faz importante notar que, para ter havido essa emergência da luta política em torno da questão agrária neste momento, entre as décadas de 1940 e 1960, houve um longo processo anterior de acirramento das contradições das relações sociais de produção no campo.

Juntamente a isto, o ambiente de término do Estado Novo e de convocação da Assembleia Constituinte de 1946 permitiu uma maior participação política das distintas classes camponesas (GRYNSZPAN, 2009). Ainda que as políticas fundiárias de colonização tenham prosseguido ao longo destes anos, o tema da questão agrária se tornou inevitável no cenário político brasileiro, tendo de serem consideradas as associações, federações e movimentos sociais¹⁹ que reuniam demandas em comum das referidas classes para reivindicá-las no meio jurídico.

Tratando-se da questão da mediação política, o PCB atuou, tanto institucionalmente, quanto em contato direto com as bases de trabalhadores rurais, formando organizações que vieram a serem chamadas de Ligas Camponesas, até 1947, quando a existência do Partido foi posta na ilegalidade pelo governo Dutra, utilizando-se de perseguições e assassinatos de representantes. Os anos seguintes foram de repressão às poucas Ligas Camponesas que permaneceram agrupando trabalhadores rurais próximos às fronteiras agrícolas das grandes propriedades. Estas, por sua vez, se expandiram cada vez mais com o tempo, o que teve por consequência importantes conflitos armados com os grupos de trabalhadores, à exemplo da guerrilha de Porecatu, do Paraná²⁰ (MORAIS, 2012). As Ligas Camponesas ressurgiram em meados da década de 1950 de forma mais oficial e institucionalizada na zona canavieira de Pernambuco (PALMEIRA, 2009), tendo como importante marco temporal o I Congresso Nordeste de Trabalhadores Agrícolas em 1954, que contou com importante participação de sindicatos rurais (MORAIS, 2012).

Tal congresso foi violentamente interrompido por forças policiais e, como já relatado, esse movimento de organização política de trabalhadores rurais conflitava com o ainda grande poder político dos grandes proprietários de terra, podendo contar com sua qualidade de classe dominante e, conseqüentemente, o apoio estatal. A questão agrária se agudizava e, na transição entre a década de 1950 e 1960, a reforma agrária passou a constituir o espaço de tema nacional, além de estar presente em debates político e intelectual em um tempo em que se discutiam projetos de desenvolvimento para o país (MEDEIROS, 2003). O tema da reforma foi disputado entre forças políticas diversas e, para algumas delas, as condições de trabalho e a forma de propriedade fundiária predominante no campo (latifúndio) eram determinações de um *atraso* do meio rural para o desenvolvimento da economia brasileira. Juntamente a isso, as ocorrências

¹⁹ Dentre alguns exemplos estão a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Ultab), Federação das Associações de Lavradores do Estado do Rio de Janeiro (Falerj), a Federação dos Lavradores do Estado do Rio de Janeiro (FLERJ) e o Movimento dos Agricultores Sem-Terra (Master) (GRYNSZPAN, 2009) (ECKERT, 2009).

²⁰ Ainda entre outros conflitos importantes houve as lutas pela terra na Baixada Fluminense no Rio de Janeiro e a resistências dos posseiros de Trombas e Formoso, no estado de Goiás (CUNHA, 2009).

de revoltas camponesas organizadas, a conjuntura da Guerra Fria e a Revolução Cubana (1959) — fenômeno no qual a questão agrária foi determinante — foram outros fatores que contribuíram para ampliar o debate sobre um reordenamento agrário.

A concepção predominante no PCB, à época o partido principal do espectro da esquerda brasileira, era a de que a reforma agrária constituía uma tática crucial para se atingir uma *revolução democrático-burguesa*, sendo esta um conjunto de transformações levado pelas classes trabalhadoras em aliança estratégica com a burguesia nacional, que, por sua vez, seria constituída basicamente pela burguesia industrial urbana. A estratégia seria desenvolver as forças produtivas e eliminar os restos feudais, remanescentes do regime colonial, que atrasavam o desenvolvimento capitalista brasileiro, sendo estes o latifúndio e o monopólio da terra, incluindo todas as contradições em torno das formas de dominação não capitalistas das relações de trabalho. A redistribuição da propriedade da terra causaria impacto no crescimento do mercado consumidor do meio rural, bem como estimularia a competição e, conseqüentemente, o desenvolvimento das relações capitalistas de produção no campo (SODRÉ, 1967). Seguindo os princípios acordados na Internacional Socialista (MEDEIROS, 2003), o partido objetivava, em termos estratégicos, desvincular o modelo de desenvolvimento nacional dos interesses do imperialismo.

Em contrapartida, a interpretação de Francisco Julião, um dos principais líderes das Ligas Camponesas, era promover uma reforma agrária que destituiria o poder político dos latifundiários, colocando o campesinato como sujeito político central em um projeto de revolução socialista, sem realizar aliança com nenhuma fração de classe dominante (MEDEIROS, 2003). Disputando o mesmo espaço, havia outras propostas circundadas em torno da problemática do *desenvolvimento*, que consideravam que certas deficiências da questão agrária brasileira não seriam solucionadas a partir de uma redistribuição fundiária, como, por exemplo, a baixa produtividade de alimentos para o mercado interno, o arcaísmo das forças produtivas rurais e o desequilíbrio de oferta de força de trabalho entre o campo e a cidade.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) se posiciona no debate por meio do seu principal contribuinte, Celso Furtado, pondo em foco “o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial” (DELGADO, 2005, p. 53), uma condição que seria ordinária ao setor agrícola da forma inadequada com que era estruturado. Dentro disso, a questão agrária estaria diretamente ligada com o desequilíbrio entre a expansão urbana que se colocava nas décadas de 1950 e 1960 e a insuficiência da produtividade agrícola. Diante dessa abordagem, a vertente de economistas da USP,

representada pelo seu principal expoente, Delfim Netto, se posiciona de forma conservadora no debate, alegando a inexistência de uma questão agrária e o desempenho adequado do setor agrícola no desenvolvimento econômico do país. Nem as relações de trabalho, nem a distribuição da posse da terra seriam questões relevantes para a economia, contanto que a produção agrícola cumprisse o papel de abastecer o mercado interno e gerar excedente por meio de exportações (DELGADO, 2005). De forma lógica, a proposta de evolução do progresso técnico da agricultura era compartilhada com os interesses de organizações patronais, que representavam os latifundiários — e simpatizavam com outras frações da classe dominante, como a burguesia empresarial-industrial —, sendo destacadas a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (MEDEIROS, 2003).

A modernização do setor produtivo, mantendo-se inalterada a estrutura agrária, foi levada adiante nos anos seguintes pela ditadura civil-militar instaurada pelo golpe de Estado de 1964, contando inclusive com a administração de Delfim Netto no Ministério da Fazenda²¹, entre outros. No entanto, antes de adentrarmos essa fase política, destaquemos algumas conquistas da organização política camponesa do início da década de 1960. Juntamente à elevação dos conflitos e à mobilização política dos trabalhadores rurais, houve avanços no meio político-institucional seguindo a pressão por demandas exercida nas mais diversas práticas políticas. As discussões parlamentares sobre as Reformas de Base durante o governo de João Goulart (1961-1964) manifestavam a crescente participação das classes trabalhadoras no âmbito político, bem como traçavam um horizonte de transformações estruturais que receavam as classes dominantes.

A pauta da reforma agrária até levou à criação de um órgão federal para tratar de assuntos excepcionais passíveis de desapropriação, a Superintendência de Política Agrária (Supra), em 1962 (MEDEIROS, 2003), mesmo que posteriormente tenha sido instrumentalizado para a defesa da modernização produtiva (MENDONÇA, 2010). A mobilização intensa de movimentos sociais, como as Ligas Camponesas e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Ultab), caracterizaram uma expansão de alcance nacional e internacional da questão agrária brasileira. Dessa forma, o ano de 1962 foi quando o sindicalismo rural passou a ser aceito, sendo regulamentado em 1963 pelo Estatuto do Trabalhador Rural, aumentando exponencialmente a quantidade de organizações e de filiações de trabalhadores rurais. Foi o mesmo ano de fundação da Confederação Nacional dos

²¹ Ver mais em “Intelectuais de Estado e a gestão da política econômica no regime ditatorial brasileiro” (2014), de Adriano Codato.

Trabalhadores na Agricultura (Contag), que viria a se tornar um dos principais órgãos de sindicalização rural até hoje (MORAIS, 2012).

Face a esse avanço considerável das classes trabalhadoras pelo meio político-ideológico, devemos buscar compreender as determinações que a correlação de forças do campo possui em relação à ruptura institucional, materializada no golpe civil-militar de 1964. E, assim, procurar identificar em que medida os antagonismos de classe em torno da questão agrária refletem o apoio objetivo ao golpe pelos grandes proprietários rurais. A pronta nomeação de José Gomes da Silva, reconhecido latifundiário, para a direção da Supra pelo ministério da Agricultura da ditadura pode constituir uma propensão da importância da fração de classe para a instauração do regime ditatorial (MORAES, 2014). João Quartim de Moraes (2014) ainda destaca a relevância ideológica do posicionamento reacionário desta classe para conquistar apoio das camadas médias. Moraes (2014, p. 81) ainda destaca a ligação da maioria das classes dominantes com os interesses do grande capital internacional e incorpora a crítica à percepção do PCB sobre um posicionamento homogêneo da burguesia nacional:

Na conjuntura de 1961-1964, quando Goulart impulsionado pelas lutas de classe no campo (notadamente a das Ligas Camponesas pela terra e a do proletariado agrícola pela sindicalização) e pela dialética do nacionalismo (o qual se tornava mais revolucionário à medida que a burguesia se tornava menos nacionalista), levantou a bandeira da reforma agrária, conduzindo simultaneamente uma política nacionalista burguesa na frente internacional, o equilíbrio de forças sobre o qual repousava não somente a República de 1946, mas o bloco das classes que de uma maneira ou de outra (nacionalista, desenvolvimentista ou pró-imperialista) detinha o poder depois de 1930, se rompeu do alto a baixo.

O processo de ruptura com esse equilíbrio contou, e teria de contar indispensavelmente, com a ascendente burguesia empresarial-industrial, que no percorrer do regime se articulava com a classe latifundiária para a modernização das forças produtivas do campo, ainda que mantida a estrutura agrária *arcaica* (ou seja, que teoricamente não condizia com o referido estágio do capitalismo brasileiro).

Nota-se que esta contradição entre uma estrutura agrária dotada de relações de produção e trabalho não capitalistas de forma plena e a acumulação de capital por parte do setor agrícola não configura um antagonismo, em que uma variante anula a outra. E assim vai se provar pela modernização das forças produtivas, e consequente aumento de produtividade, mantendo-se e ampliando-se a forma de propriedade do latifúndio e as formas de dominação pessoal na exploração da força de trabalho. Caio Prado Júnior (2014) difere esta crítica à análise predominante do PCB no debate de década de 1960, a qual considerava que o desenvolvimento capitalista no campo era dificultado pelos restos feudais mantidos pela estrutura agrária do regime colonial. Entretanto, assim como o monopólio da terra por meio do latifúndio, as formas

de exploração de trabalho potencializariam a acumulação capitalista, por meio de uma maior extração de mais-valia de uma burguesia agrária já formada — negando a concepção teórica de uma feudalidade brasileira (PRADO JR, 2014).

Ainda no ano de 1964, o governo de Castelo Branco necessitava de uma resposta sobre a questão fundiária que se tornava cada vez mais latente na cena política, e ela veio por meio da promulgação do Estatuto da Terra. Resultado de uma disputa política entre as classes dominantes, pretendia-se elaborar, por um lado, um tipo de reforma agrária distributiva e, por outro, um plano para aumentar a produtividade agrícola (MENDONÇA, 2010). Em linhas gerais, foram normatizadas classificações para os imóveis rurais, priorizando desapropriações em áreas de conflito (tensão social) e buscando a extinção do minifúndio e do latifúndio improdutivo — tendo sido a primeira legislação a delimitá-los juridicamente. A forma de propriedade almejada era a empresa rural²², idealizando dessa forma um plano de desenvolvimento e modernização agrícola, sendo a primeira legislação de trato da questão fundiária em que a função social da terra foi abordada (MEDEIROS, 2014). Porém, as desapropriações foram tímidas, quase inexistentes (MEDEIROS, 2003), devendo-se ao grande poder político das organizações patronais que, no geral, adotaram uma postura antirreformista.

A legislação também teve a sua importância por estabelecer critérios e pré-noções para que um Plano Nacional de Reforma Agrária fosse elaborado, mesmo que a correlação de forças sociais da conjuntura obstruísse uma política pública dessa dimensão. Sabe-se que houve importantes discussões²³ acerca da implementação da reforma agrária em áreas conflituosas nos órgãos institucionais fundados a partir do Estatuto, sendo o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda). Ambos que viriam a ser extintos, juntamente ao Grupo Executivo da Reforma Agrária (Gera) (fundado em 1969), para a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no ano de 1970. Essas modificações institucionais correspondiam a uma focalização política em projetos de colonização (e abandono das poucas ações de desapropriação), já iniciada gradualmente na administração Costa e Silva (1967-1969) (MEDEIROS, 2014). Esta virada a uma modernização conservadora já significava uma derrota política do movimento dos trabalhadores rurais pela reforma agrária (DELGADO, 2012).

²² Sendo esta um imóvel rural, ocupado para fins de empreendimento de pessoa física ou jurídica, que tenha seus recursos explorados racionalmente (BRASIL, 1964).

²³ As instituições citadas eram ocupadas, tanto por representantes de organizações patronais, como de sindicais. E, por mais que nos primeiros anos do regime houvesse de fato uma defesa conflitante das desapropriações, se faz necessário ressaltar que a Contag, maior conglomerado representativo dos sindicatos rurais, sofreu intervenções internas pelo regime desde a sua fundação (MEDEIROS, 1989).

Dado o consenso que se criara no regime de que o problema agrário se concentrava exclusivamente na baixa produtividade, foi no período entre as décadas de 1960 e 1970 em que houve uma intensificação de um caráter industrial na agricultura, com as finalidades de abastecer o mercado interno e gerar excedente por exportações; por meio da modernização da agricultura. Projetos grandiosos de expansão da fronteira agrícola foram implementados visando terras desocupadas²⁴ e férteis, no que aprofundaria ainda mais a concentração fundiária pelos grandes proprietários, bem como ampliaria um processo de acumulação de capital cada vez mais centralizado e estrangeiro. Dentre estas políticas, estiveram o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), além de grandes empreendimentos de infraestrutura, como a Transamazônica (MEDEIROS, 1989).

Fazia parte também otimizar as extensas propriedades (latifúndios) para que pudessem se transformar em grandes empresas rurais, complexos agroindustriais (CAIs)²⁵, cuja viabilidade se deu pela grande abertura da economia ao capital estrangeiro e por largos incentivos fiscais por parte do Estado (SORJ, 2008). A política econômica empreendida foi de gasto público expressivo no fomento à produtividade agrícola, indo desde isenções de Imposto de Renda e Imposto Territorial Rural, até políticas de garantia de êxito, como o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). No seio de todo este investimento estava o desenvolvimento da base técnica da agricultura, em total integração com o meio urbano-industrial²⁶. A importação de insumos agrícolas e de maquinário tecnológico (tratores), assim como o incentivo à pesquisa de extensão rural (Embrapa²⁷), já vinham sendo incentivados desde a década de 1950, por estímulo da Revolução Verde, advinda dos Estados Unidos e da Europa como modelo de modernidade no setor agrícola (DELGADO, 2012). Entretanto, a elevação disto na agenda econômica nacional só viria na década de 1970, sendo dotada de mais recursos e dominação política do regime:

[...] o processo de integração técnica agricultura-indústria foi ainda fortemente impulsionado pela modernização da indústria processadora de produtos rurais, a qual em interação com o setor produtivo agrícola, a indústria de bens de capital e os serviços de apoio constituem verdadeiros complexos ou 'sistemas agroindustriais' interligados (DELGADO, 2012, p. 16).

²⁴ Essa consideração desconsidera a ocupação do território por povos nativos e tradicionais, da mesma forma como deslegitima seus respectivos modos de vida.

²⁵ O presente trabalho apreende a definição de Complexos Agroindustriais semelhante a de Sorj (2008), compreendendo que se trata do conjunto de setores voltados à produção de máquinas, equipamentos suplementares à produção e de tecnologias de transformação de produtos; setores da produção agropecuária em sentido estrito; e setores que se concentram na distribuição, comercialização ou outras fases do processo.

²⁶ Há de se destacar a concentração regional desse desenvolvimento técnico da agricultura nas regiões Sudeste e Sul, atingindo o Centro-Oeste somente na década de 1980 (DELGADO, 2012).

²⁷ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (1973).

A complexidade que o setor agropecuário do Brasil passou a constituir chegou em um nível de integração com o meio urbano nunca visto, seja pela conexão com os capitais industrial e financeiro, seja pela transferência intersetorial de mão de obra (tendo a mecanização da produção agrícola um impacto direto nisso).

Guilherme Delgado (2012) ainda destaca as formas de financiamento da produção da agricultura de grande escala, com os bancos adquirindo um papel central no processo. Ainda que, num primeiro momento, a disponibilização de crédito por bancos estatais tenha assumido o protagonismo por suas taxas de juros favoráveis, este tipo de política financeira já acusava sua insuficiência no final da década de 1970, quando a recessão econômica começava a se fazer presente, prenunciando a crise financeira que viria no início da década de 1980. Portanto, o consequente aumento da participação do setor privado na disponibilização de crédito (e não só) concentrou ainda mais as concessões de crédito nos grandes proprietários e grupos econômicos, em detrimento dos pequenos proprietários, que, pela lógica dos credores, teriam mais dificuldade de quitar suas dívidas. Se sobressaem também novas formas de acumulação do grande capital — que, por sua vez, balizarão a formação posterior da *economia do agronegócio*²⁸ —, como a captação de excedente por meio de especulações no mercado de terras e a geração de excedente por aplicação no crédito rural e poupanças individuais (DELGADO, 2012).

Além de todas essas fontes, nota-se uma tendência do capital financeiro em focalizar o investimento em setores que produzem *commodities* para exportação, por gerarem um maior excedente, por motivos de estarem integradas ao capital monopolista estrangeiro. Seguindo a lógica da maioria das classes dominantes de países posicionados à periferia do sistema capitalista, o pensamento hegemônico do bloco no poder era de facilitar o ingresso do referido capital estrangeiro com investimentos no país e, assim, “criar condições institucionais para o desenvolvimento de um ‘novo’ padrão de reprodução do capital, que teria como características fundamentais o fortalecimento dos laços de dependência externa e a superexploração da força de trabalho” (SOUZA, 2014, p. 331).

Foi incontestável a participação política da classe oligárquica latifundiária na instauração do regime civil-militar. Já na etapa da transição das décadas de 1960 e 1970, se faz evidente a dominação que o grande capital passa a exercer nas relações de produção na agricultura, tanto na dimensão econômica, que atuou no sentido de ampliar a acumulação pela

²⁸ Tema a ser aprofundado no capítulo 3.

produtividade, como na dimensão jurídico-política. No que se refere a esta última instância, a Constituição de 1967 ratifica a pena por perdimento de terras por *causas sociais* sem citar nada sobre indenização prévia em títulos de dívida pública, da forma que previa a Constituição de 1946. Juntamente a isto, a centralização do poder na União obstrui a tradição federalista, que dava poder de dominação política nas esferas estaduais e municipais aos grandes proprietários de terra, que, até então, permanecia estruturada desde a instauração do regime republicano (MORAES, 2014).

Em contrapartida, o aprofundamento da repressão política, por meio de dispositivos legais como a Lei de Segurança Nacional (1967) e o Ato Institucional nº 5 (AI-5) (1968), foi essencial para que se pudesse aprofundar a exploração da força de trabalho rural no intuito de prevalecer a concentração de renda, sem ter que lidar com grandes mobilizações camponesas reivindicatórias, articuladas da forma que se postavam no início da década 1960. No período que se estendeu até cerca de 1973, ocorre um considerável crescimento econômico, na mesma medida em que se aprofunda a dependência externa da economia brasileira, ainda que agindo de forma coincidente com elementos nacionais, como o grande investimento público e crescimento de empresas estatais (SOUZA, 2014).

As políticas de segurança foram executadas pela perseguição de lideranças do campo, movimentos sociais, intervenção e fechamento de sindicatos rurais. Essa desmobilização afetou diretamente a capacidade de resistência das classes trabalhadoras frente aos ataques aos direitos preestabelecidos no Estatuto do Trabalhador Rural, por exemplo. A ação sindical, no entanto, foi mantida com o propósito de atender ao que as relações de trabalho requisitavam minimamente àquele tempo histórico, nem que fosse pela aparência de normalidade. De acordo com Leonilde S. de Medeiros (1989, p. 88),

Essas práticas [de luta econômica], no entanto, eram extremamente pulverizadas, localizadas e estavam longe de constituir um padrão de ação sindical. A maior parte dos sindicatos existentes no país na segunda metade dos anos 60 não se constituía em um referencial para as demandas dos trabalhadores.

Estas formas de resistência atomizadas e pontuais contaram com a participação determinante de setores da Igreja Católica na tentativa de articular as demandas dos trabalhadores rurais e de atuar na formação política dos mesmos. O incentivo a sindicalização, a educação sobre a legislação trabalhista e fundiária e a mobilização pela reforma agrária foram os pilares dessa intervenção. Em meio a toda censura e perseguição do Regime, algumas pautas foram institucionalizadas com a reformulação do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), em

1973, e a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975 (REIS, 2012²⁹). Espalharam-se pelo Brasil, tanto as Pastorais da Terra, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), “que conduziam as reflexões sobre as condições de vida, organização de mutirões, de manifestações etc. Tentando ligá-las às mensagens bíblicas, elas se constituíram no eixo de organização dos trabalhadores e expandiram-se rapidamente na zona rural” (MEDEIROS, 1989, p. 113).

Estas ações políticas, de impacto muito mais focalizado do que abrangente politicamente, influenciaram diretamente nas vertentes político-ideológicas das diversas organizações de trabalhadores que viriam a se originar na década de 1980, a exemplo do PT e do MST, em um momento em que se principia a reabertura política. Novas categorias políticas de populações camponesas³⁰ se formam a partir do surgimento de novas demandas, originadas pelas políticas de avanço expropriatório sobre o meio rural. De acordo com Medeiros (2010, p. 127),

Surgiram novos temas, novas lutas e categorias sociais, devido aos efeitos sociais e políticos da construção de grandes usinas hidrelétricas, do avanço da fronteira agrícola e pecuária, provocando a destruição de áreas de matas habitadas por populações indígenas e tradicionais, além do impacto da modernização rural sobre os pequenos agricultores.

Da mesma forma com que significado de antigas classificações passam a ser discutidas e revistas (como *trabalhador rural*). Há, portanto, um reposicionamento das discussões em torno da reforma agrária no cenário político brasileiro, cuja principal provocação foi essa nova onda de práticas políticas. Essa pressão social trouxe a inevitabilidade em se pautar a questão agrária no período de reabertura política, acompanhado pelo abrangente movimento político das Diretas Já, em 1984, e o fim formal do regime civil-militar que se deu em 1985. O governo Sarney, sendo o primeiro dessa Nova República, invocou o I Plano Nacional de Reforma Agrária sob os moldes legais do Estatuto da Terra, ainda que se posicionasse ao lado dos grandes proprietários rurais na correlação de forças (MEDEIROS, 2010).

Com isso, diante do iminente Plano, de um cenário correspondente ao aumento da mobilização política das populações do campesinato e de suas novas formas de ação política pelo acesso à terra (como as ocupações de propriedades), as organizações patronais trataram de

²⁹ Ver mais em “O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil” (2012), de Rossana Rocha Reis.

³⁰ Como explana Leonilde S. Medeiros (2010, p. 127): “Também se constata a emergência de novas identidades, como é o caso dos *sem-terra*, dos *atingidos por barragens*, dos *seringueiros*, das *quebradeiras de coco de babaçu*, que criaram novas formas de luta e passaram a expressar novos temas e valores relacionados à crítica aos efeitos da modernização”.

elaborar uma resposta política combativa³¹. Assim se originou a União Democrática Ruralista (UDR), que se constituiu em uma espécie de reunião das tradicionais entidades patronais, como CNA, SRB e SNA, em reação ao movimento reformista e com a finalidade de discutir as formas de enfrentamento às classes trabalhadoras, que iam desde confrontos armados às ocupações por meio de milícias, até a incorporação da pauta reformista por parte de capitalistas individuais (MEDEIROS, 2010). A defesa do latifúndio como forma de propriedade se elevou a um nível ainda não visto, em especial ideologicamente, por conta da forma com que o grande capital se beneficiava da renda da terra. Ainda assim, a áurea de medo de que propriedades produtivas fossem desapropriadas também fez com que a representação antirreformista incorporasse frações de classe que não seriam diretamente afetadas por uma ampla reforma, como pequenos e médios proprietários.

Organizados como classe, compondo alianças entre si e agregando-se em tendências auto-nominadas ‘moderadoras’ e ‘revisionistas’, mas que pouco diferiam entre si, médios e grandes empresários rurais, latifundiários tradicionais e modernos, fazendeiros e produtores rurais, todos, sentiram-se ameaçados porque viam na proposta do PNRA a ‘infração às normas’ do Estatuto da Terra, a possibilidade de desapropriação das terras ‘produtivas’, a violação do direito de propriedade e o retrocesso político. Juntos, eles defenderam o lucro e a renda. *Juntos, lutaram pela manutenção e ampliação dos privilégios advindos com a modernização ‘conservadora’: os incentivos financeiros e os subsídios* (BRUNO, 1997, p. 48. Grifo nosso).

Os subsídios estatais à agropecuária durante o regime civil-militar levaram, não somente à acumulação por elevação de produtividade, mas também ao excedente proveniente da especulação fundiária. Face à recessão econômica que o país adentra na década de 1980, significando uma estagnação da economia interna provocada pelo alto endividamento externo, o setor agrícola assume um papel de ainda mais importância na agenda macroeconômica, passando a ser um dos principais responsáveis em suprir o déficit da conta corrente da Balança Comercial, por meio de exportações. Essa estratégia de pagamento da dívida condicionou ainda mais a economia brasileira à posição de dependência, elevando sua restrição externa, além de aprofundar a concentração de terras e da renda fundiária (DELGADO, 2010). Tal conjuntura restringiria os resultados das políticas fundiárias dos anos seguintes, proporcionando um poder político ao capital agrário ainda mais determinante, que impactou, tanto na realização do I PNRA, quanto na influência dessas classes nos debates relacionados à reforma agrária da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).

³¹ O aumento da tensão política em torno da questão agrária configurou o crescimento da quantidade de assassinatos no campo. Vem em Cosme (2019, p. 75).

A efetividade do I PNRA, durante o governo Sarney, não constatou para a alteração da estrutura fundiária ou da questão agrária, cujos conflitos se agravaram ainda mais. Pode-se dizer que a UDR teve um papel de destaque na inviabilidade dessa política, por meio de ações políticas diretas para além do impacto já existente que a organização possuía no bloco no poder. Para Ariovaldo U. de Oliveira (2007), o Plano possuía dispositivos que dificultavam a desapropriação de latifúndios, favorecendo os grandes proprietários rurais até mais do que o Estatuto da Terra (1964), mesmo que tenha seguido algumas de suas diretrizes. Com a duração de 1985 a 1989, o reordenamento executado foi irrisório para a gravidade da concentração de terras e o nível de conflito que havia entre os demandantes e os latifundiários e, para explicar esse fato, podemos tratar tendências como a ligação dos ministros do Ministério de Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) com os grandes proprietários de terra e, também, o impacto da atuação da UDR na Constituinte (1987-1988) (OLIVEIRA, 2007). Ainda assim, a posição responsiva à pressão das forças sociais emergentes das classes trabalhadoras se fez visível em alguns aspectos, como a anúncio do PNRA ter sido realizada no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais e o fato de as desapropriações terem se concentrado inicialmente nos Estados de Sul e Sudeste, de forma a combater a posse da terra por apenas especulação fundiária e a cobrar produtividade da agricultura (MENDONÇA, 2010).

Aproximando-se do fim da década de 1980, no entanto, os interesses do grande capital e dos grandes proprietários rurais prevaleceram no que condiz aos rumos do I PNRA, que se enfraqueceu, e, de forma mais decisiva, na representação política na Constituinte (1987-1988). A Carta Magna, que marcaria juridicamente a abertura política com o fim do regime civil-militar, incorporou a pauta da reforma agrária com centralidade. Com isso, a discussão que se criava no processo constituinte era sobre que tipo de questão agrária deveria se resolver após um intenso processo de modernização da produção agrícola. A estrutura agrária havia se alterado consideravelmente em relação ao que se dava em meados do século XX, tanto no que se refere às relações sociais de produção, como à disposição das classes sociais e dos seus atores políticos. Portanto, se concentrava em dois polos principais: os grupos sociais antirreformistas, representados principalmente pela UDR, e os reformistas, que contavam com movimentos sociais e sindicatos rurais.

A representação na política institucional, no entanto, se daria de forma diferente, considerando que o processo constituinte se daria entre os membros do Congresso Nacional, deputados e senadores eleitos em 1986, juntamente a “senadores biônicos indicados em 1982” (LIMA, 2003, p. 2), ainda durante o governo civil-militar de João Figueiredo. O espectro de

partidos da centro-direita formou maioria no Congresso Constituinte, possuindo vantagem para aprovar grande parte das propostas que favoreceriam as classes dominantes. Em relação à participação dos movimentos populares no processo, o Regimento Interno considerava uma participação restrita e não-soberana, mesmo que os principais partidos da esquerda tenham se articulado com tais movimentos durante grande parte do período, sendo alguns deles PT, PCB, Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e algumas frações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), considerado de centro (LIMA, 2003).

Seguindo esta disposição, o tema da questão agrária se dividia entre os espectros políticos presentes no parlamento, de forma que não se deve considerar as ideologias políticas homogêneas por haver exceções claras, como o apoio de parte da burguesia industrial e da pequena burguesia à reforma agrária. Dessa forma, predominantemente, os representantes partidários da ala centro-direita, juntos da UDR, se posicionavam pela não realização de ampla redistribuição fundiária em nome do direito à propriedade privada, assim como negavam a existência de uma questão agrária a ser resolvida, defendendo a manutenção e ampliação de incentivos fiscais e subsídios para o aumento da produtividade dos Complexos Agroindustriais.

Também de forma geral, parte considerável da esquerda, em articulação com movimentos sociais e sindicatos, se posicionava a favor de uma reforma agrária de modelo clássico, se nos utilizarmos da conceituação de Stédile (2020) do início do capítulo — sendo aquela política com larga amplitude, por uma distribuição pautada na pequena e na média propriedade. Paralelamente, a ampliação de direitos sociais e melhores condições de trabalho para os trabalhadores rurais também era uma pauta central do movimento. Ao realizarmos algumas considerações sobre o texto constitucional na próxima seção, podemos ter melhor discernimento sobre essa disputa institucional e quais foram os avanços e os retrocessos do plano jurídico-político para uma resolução da questão agrária brasileira.

2.3 A Constituição Federal de 1988, a reforma agrária e a produtividade

Tratando-se de um período subsequente ao processo conhecido como *modernização conservadora da agricultura*, é preciso compreender que o entendimento da questão agrária foi elaborado pelas distintas forças sociais com base nas determinações históricas do referido período (década de 1970). Mesmo que tenha havido um relativo aumento da produtividade durante o regime civil-militar, devido à modernização das forças produtivas, a estrutura

fundiária se manteve concentrada, assim como as condições materiais das classes trabalhadoras rurais e camponesas se mantiveram em péssimo estado. As novas formas de organização política das classes trabalhadoras que surgem coincidentemente estiveram condicionadas a determinações históricas, a exemplo das novas formas de institucionalização no âmbito político e a progressiva mundialização da economia brasileira. Nesse mesmo sentido, a expropriação do território se ampliara de maneira acelerada e as formas de exploração dos recursos naturais da terra (minerais, hídricos e vegetais) se expandiram de forma a causar outras motivações para a mobilização política de grupos diretamente impactados por esse avanço do capital pelo interior do país³².

Em face desse movimento, torna-se essencial considerar o acesso à terra não somente como uma área agricultável dotado de recursos para a reprodução da vida material do campesinato ou um meio de produção para a acumulação capitalista por meio da exploração da força de trabalho. Diante da conjuntura de recessão econômica, com marco em 1982 com a moratória mexicana, pode-se dizer que a modernização técnica e o agravamento do monopólio da terra durante o regime civil-militar criaram condições para o papel que o setor agrícola viria assumir na recuperação econômica: o de gerador de divisas para equilibrar a Balança Comercial (DELGADO, 2012). Esse condicionamento das relações de produção impactou diretamente na alteração da dinâmica das relações sociais no espaço agrário, por consequência, no conteúdo das pautas reivindicatórias dos movimentos do campo no processo constituinte.

Nos atendo às relações de trabalho, algumas operações, como a mecanização de diversas atividades produtivas, a expropriação de pequenos produtores rurais e a requisição de força de trabalho nas cidades pelo crescimento industrial, promoveram a intensificação do êxodo rural. A urbanização dos trabalhadores já se fazia como constante desde a primeira metade do século XX. No entanto, a sua ampliação dilatou outras categorias de ocupação agrícola (como os trabalhadores sazonais [bóias-frias] e os trabalhadores rurais sem-terra), o que não configurou necessariamente uma diminuição relativa das relações de trabalho não capitalistas, mas alterou a sua qualidade. A exemplo do alcance da seguridade social pelos trabalhadores rurais (DELGADO, 2018).

A Constituição de 1988 se configurou como o primeiro texto constitucional da história do país a conter o tema da reforma agrária. Porém, isso não significou necessariamente um ganho político para os principais grupos interessados em um reordenamento da estrutura

³² É possível citar como exemplo o surgimento do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB).

agrária. A incorporação da política foi feita de modo a inviabilizar uma reforma agrária mais profunda no quesito de democratização do acesso à terra e a dificultar os processos de desapropriação por não cumprimento de interesse social, bem como estabeleceu critérios favoráveis (ao invés de punitivos) de indenização aos proprietários alvos. O importante a se ressaltar aqui é que o texto resultante da Assembleia Nacional Constituinte é fruto de um intenso debate político protagonizado por forças sociais conflitantes, e que, nesse caso, teve os interesses dos grandes proprietários de terras prevalecidos. Os próprios critérios em torno do conceito de função social da terra ficaram a ser regulamentados cerca de 5 anos depois da promulgação da Carta Magna.

A literatura cita exemplos de acontecimentos políticos referentes à conjuntura histórica ou, diretamente, à representação das classes trabalhadoras rurais (sindicatos, movimentos sociais e organizações não-governamentais) que podem estar relacionados a essa derrota política das classes do campesinato no processo constituinte, como o revés do movimento das Diretas Já, a carência de uma homogeneidade político-ideológica dessas organizações representativas, que teria atrapalhado na representação partidária (FERREIRA et al., 2008), ou a recessão econômica do período que poderia ter contribuído na obstrução dos avanços jurídico-políticos (DELGADO, 2005). O movimento da história se realizou na luta política e econômica em torno da reforma agrária, de forma que poderíamos listar diversos outros ocorridos³³. Ainda assim, o que se dá na formação do Estado capitalista brasileiro é que as classes proprietárias de terra (sejam fazendeiros tradicionais, empresas e/ou entidades do capital financeiro) detiveram parte importante do poder político; apesar das trocas de regimes políticos, rupturas institucionais e reconfigurações de classe no bloco no poder. Essa natureza constante pode justificar a facilidade da UDR (principal representação patronal na Constituinte) em mobilizar seu discurso em defesa incontestada do direito privado da propriedade no Congresso Nacional e nos grandes veículos de imprensa, em contraposição à redistribuição fundiária.

Antes de abordarmos os instrumentos legais que possibilitariam uma política de reforma agrária, há de se destacar a extinção da categoria jurídica do latifúndio, antes presente no Estatuto da Terra (1964) e no texto constitucional do regime civil-militar, pelo Artigo 161 da Emenda Constitucional nº 1 (1969) (FERREIRA et al., 2008). Em lugar dessa definição, a lei complementar estabeleceria critérios a partir de módulos fiscais, estando passíveis de desapropriação somente os imóveis rurais acima de 15 destes módulos. Podemos considerar

³³ Conferir em “Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária—embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)” (2008), de Brancolina Ferreira et al.

essa medida como uma evasiva da conotação política negativa que os movimentos populares criaram sobre o termo “latifúndio”, ao se referirem em grandes propriedades improdutivas. Juntamente a isso, o Art. 186, contido no capítulo “III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, mostra uma defasagem nos critérios que comporiam a função social da propriedade entre o texto constitucional e a sua regulamentação posterior:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - *aproveitamento racional e adequado*; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Dentre estes critérios, a Lei Agrária de 1993, a lei regulamentadora, fundamenta somente o “aproveitamento racional e adequado”, estabelecendo “Grau de utilização” e “Grau de Exploração Econômica” (DELGADO, 2005) e assegurando que a produtividade seria mantenedora da propriedade, sem depender necessariamente do cumprimento dos outros critérios apresentados. Tais critérios que envolvem o atendimento ao interesse social da propriedade fundiária têm seus graus definidos de acordo com as condições materiais do tempo histórico e “dependem das atualizações periódicas dos dados empíricos da produção e da produtividade agropecuária” (DELGADO, 2018, p. 293), sendo o Incra o órgão atribuído para essa competência — este estando subordinado ao Ministério da Agricultura desde 1989 (OLIVEIRA, 2007). Em contrapartida, por pressão política dos representantes dos grandes proprietários rurais, os índices de produtividade base para a estruturação da Lei foram dos censos agropecuários do IBGE de 1970 e 1975 e assim se mantêm (FERREIRA et al., 2008).

Para além da problemática em torno da determinação da função social, o ato da desapropriação ainda é envolto de outras questões discutíveis, como a conceituação de *propriedade produtiva*, que, por lei, estaria protegida de qualquer ação desapropriatória juntamente a pequenas e médias propriedades. Mas, de acordo com José Gomes da Silva (1989), carrega consigo a possibilidade semântica de interpretações variadas, abrindo espaço para ser manipulada juridicamente de acordo com cada caso. Como a regulamentação da produtividade da terra só viria 5 anos depois com a Lei Agrária, as desapropriações por interesse social ficaram quase paralisadas nesse vácuo de tempo que abrangeu os governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Junto a isso, a definição de indenização ao proprietário desapropriado apresenta outra contradição:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante *prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor*

real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988).

Essas condições envoltas na indenização de um proprietário de uma terra que não cumpre interesse social estariam nulas de caráter punitivo em relação à ociosidade, de acordo com Leonilde S. de Medeiros (2003). Por outro lado, no âmbito fiscal, Guilherme C. Delgado (2005) destaca o caráter progressivo do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre as propriedades produtivas, considerando a ressalva da ineficiência de tributação e fiscalização desta medida.

Ao nos depararmos com esse conjunto de normas que, em teoria, deveria orientar a Nova República para a realização de uma ampla reforma agrária, é possível identificar que existem mais empecilhos do que facilidades para a prática de um reordenamento fundiário. Com isso, é possível dizer que, juridicamente, a reforma agrária fica posta às vontades e possibilidades políticas de cada administração, e não como um imperativo de política de Estado. Dentro da mesma lógica, todo o processo decisório de desapropriação para fins de reforma e de posse passa a ficar a cargo do Poder Judiciário, deixando as famílias que aguardam por assentamento dependentes desse lento andamento. O sistema jurídico passa a ter protagonismo em cada caso particular, tornando-se palco de uma disputa política de argumentos legais sobre o que deveria ser a reconfiguração de um regime fundiário historicamente concentrado. Tratando-se dessa complexidade, não há como haver neutralidade em uma decisão em que “o conflito foi incorporado já desde o início” (MESZAROS, 2010, p. 441).

Deve-se compreender, portanto, que as desapropriações foram normatizadas para serem feitas de forma mais pontual e por intermédio convicto do Estado pela forma jurídica em administrar o acesso à terra pela sociedade, sem haver qualquer reformulação nas relações sociais já postas pela estrutura agrária vigente. Ou seja, sem o enfrentamento da questão agrária. Esta brevíssima análise do direito agrário inaugurado com a CF88 se realiza com o intuito de esclarecer por que formas se organiza o regime fundiário brasileiro a partir desse marco constitucional. Segundo Delgado (2020, p. 291, grifos nossos), o regime fundiário passa a ser regulado por uma “tríplice norma”:

1- às terras de domínio privado destinadas à produção (art. 186), que deveriam atender aos critérios da função social e ambiental; 2- às terras originárias de culturas ancestrais – indígenas, de domínio público (Art. 231) e Quilombolas (ADCT – Ar. 68), que deveriam atender à reprodução dessas culturas; 3- às terras contínuas de Parques e Reservas naturais (Art. 226), de domínio público, necessárias à reprodução de recursos naturais não renováveis ou de renovação sob risco – águas, biodiversidade, floresta nativa etc.³⁴

³⁴ A título de correção, as terras de domínio público e de preservação dos recursos naturais, contidas no item 3, são tratadas no Artigo 225 do texto constitucional (BRASIL, 1988).

Assim, considerando esse arranjo, o único grupo cujas terras estariam disponíveis a serem concedidas para fins de reforma agrária ou à disposição das políticas agrícola ou econômica seria o 1. Os grupos 2 e 3 englobam terras indisponíveis a estes tipos de exploração, mesmo que, nas décadas recentes, estejam havendo diversas tentativas políticas de alteração dessa legalidade, como modificações no Código Florestal e implementação de um novo Marco Temporal, relacionado ao acesso à terra pelos povos tradicionais; além das inúmeras atividades criminosas, como a tradicional grilagem (assunto a ser mais bem tratado no Capítulo 2).

Essas unidades de preservação não restringem a área disponível para a execução de uma reforma agrária, mas sim os imbróglis que envolvem a política agrícola e o papel que o setor primário (especificamente, a agropecuária) exerce no modelo de desenvolvimento econômico adotado. E esses imbróglis tampouco são simples, ainda mais se considerarmos o protagonismo contínuo dos ruralistas na correlação de forças no bloco no poder das últimas décadas e a posição subordinada que a economia brasileira possui na ordem internacional. No entanto, ao tomarmos conhecimento da pujança da prática política dos movimentos sociais do campo nas décadas de 1990 e 2000 e das possibilidades dos governos federais desse período, talvez possamos afirmar que a realidade da reforma agrária só pôde se aproximar mais do que Stédile (2020) classificaria de “política de assentamentos”, como no início deste mesmo capítulo.

3 AGRÁRIA REFORMA NO BRASIL (1988-2016): OCUPAÇÕES, ASSENTAMENTOS E ESTRUTURA FUNDIÁRIA MAIS CONCENTRADA

As imensas extensões destinadas à soja transgênica estão arrasando os bosques nativos e expulsando os camponeses pobres. Poucos braços ocupam essas explorações altamente mecanizadas, que ao mesmo tempo exterminam as plantações pequenas e as hortas familiares com os venenos que fumigam. Multiplica-se o êxodo rural às grandes cidades, onde se supõe que os expulsos vão consumir, se tiverem sorte, o que antes produziam. É a agrária reforma: a reforma agrária pelo avesso.

Salva-vidas de chumbo (2006) - Eduardo Galeano

A expressão “Agrária Reforma” presente no título e na epígrafe não possui a pretensão de inaugurar um debate conceitual, mas expressar a ideia contida na hipótese deste capítulo. Em sua obra literária citada, bem como em seu clássico “As veias abertas da América Latina”, Eduardo Galeano expressa sua indignação com os modelos econômicos subordinados à ordem internacional, adotados pelos países latinoamericanos de forma geral. Nestes, a intitulada

política de reforma agrária não cumpriu o seu papel originário de democratização do acesso à terra na maioria dos casos e, como veremos, no Brasil não foi diferente. Muito pelo contrário, a histórica estrutura fundiária brasileira se concentrou ainda mais durante os anos em que governos se propuseram a realizar uma reforma agrária — saindo de um índice Gini de 0,838, em 1998, para um índice de 0,860, em 2014³⁵ (DATALUTA, 2018).

A estrutura agrária, no entanto, não se alterou em sua qualidade e se diversificaram as formas de produção no campo, sendo compostas em protagonismo pela produção monocultora voltada para exportação. Da mesma forma que a questão agrária também permaneceu irresolvida nas suas diversas contradições, ainda que tenha mudado de qualidade pelo massivo êxodo rural da população do campo na direção das periferias dos centros urbanos, devido à carência de meios de vida no interior do país. Dos tempos de colônia portuguesa à contemporaneidade de um Brasil capitalista inserido na mundialização da ordem internacional, a não realização de uma reforma agrária força as massas trabalhadoras a tentarem se reproduzir materialmente nos centros urbanos em condições precárias e com altíssimos índices de pobreza e fome. Teria sido realizada a “reforma agrária pelo avesso” (GALEANO, 2016). A hipótese presente é que a reforma agrária nunca teria sido realizada, mas o contrário disso: a ampliação do espaço rural com o objetivo de fornecer mais territórios aos grandes proprietários de terra.

Assim, o foco do capítulo 2 está nas administrações do Estado em um período regido legalmente pela Constituição Federal de 1988, que prevê a realização de uma reforma agrária ampla por meio de um plano nacional, bem como que os imóveis rurais cumpram a função social que o modo de produção capitalista destina à terra, por adequadas relações de trabalho e com o meio ambiente. As contradições das relações sociais agrárias aparecem no contexto em que a estrutura econômica brasileira está inserida em relações de produção mundializadas, de modo que o setor da agropecuária tem papel decisivo no modelo de desenvolvimento escolhido. Assim, o objetivo é refletir sobre como estes governos equilibraram ou não a pressão social por uma resolução dos problemas da questão agrária e a forma de acumulação de capital de uma economia subordinada a um padrão internacional neoliberal.

Como se propõe a pensar Jaime Osório (2019), o processo da mundialização do capitalismo não ocorre somente de forma econômica, ou seja, na acumulação de capital de forma integrada pela interligação de mercados em torno dos interesses do grande capital

³⁵ Quanto mais perto do numeral 1 for o índice, mais concentrada é a posse da terra. Matuzalem Cavalcante e Bernardo M. Fernandes (2008, p. 24) ainda fazem a ressalva de que “A medição da concentração fundiária através do índice de Gini levando em conta a quantidade de propriedades desconsidera o fato de um único sujeito possuir vários imóveis”. Junto a isso, esta forma de medição também não conta com outras tendências que infringem ainda mais a soberania nacional como a estrangeirização da posse da terra.

financeiro e do especulativo; mas também incide com intensidade nos âmbitos político e ideológico e no modo de vida social. O estágio de mundialização se inicia na segunda metade do século XX, um período de queda da taxa de lucro global, e se caracteriza por uma maior interferência expansiva dos países do centro do sistema capitalista nas políticas de países da periferia — o que se intensifica após sucessivas crises econômicas e a derrocada da União Soviética na Guerra Fria. Tal ingerência se dá por meio de corporações multinacionais, grandes teias de comunicação e organismos financeiros internacionais³⁶, como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (cujos maiores investidores são os Estados Unidos, países da União Europeia e Japão), impactando inclusive na qualidade das formas de acumulação das classes dominantes dos países latino-americanos, em específico, na do Brasil. No entanto, os interesses gerais dessas classes não são contrariados, mas sim realinhados de acordo com a nova ordem, de forma que se mantêm o seu poder político no Estado e se radicalizam as formas de dominação sobre as classes trabalhadoras.

Sobre os mecanismos de controle para tentar manter o padrão de acumulação capitalista, Osório (2019, p. 167-168) identifica tendências globais, que, com mediações, podem ser encontradas ao se investigar a particularidade brasileira:

Nesta linha se encontram processos como a segmentação produtiva e a realocação territorial de segmentos e/ou plantas produtivas nos mais variados confins do planeta; a flexibilização trabalhista e suas sequelas em termos de aumento das jornadas de trabalho e de intensificação do trabalho; reduções salariais; precariedade no emprego (contratos por períodos curtos ou emprego sem contrato); aumento do desemprego e do subemprego; novos impulsos dos capitais das economias imperialistas para controlar e se apropriar de matérias-primas e alimentos, particularmente no mundo dependente; partilha de velhos e novos territórios, com as consequentes disputas que isso acarreta; fortalecimento do capital financeiro e aumento de suas operações; fusões entre grandes conglomerados que aceleram a monopolização nos mais diversos ramos industriais, agroindustriais, do comércio, das finanças e dos serviços em geral; robotização e aplicação de novos avanços tecnológicos; incorporação de novas áreas (como a genética) ao campo de operações do capital etc.

Dentre as tendências citadas, é possível encontrar a maioria na realidade contemporânea nacional e, em particular, no trato estatal das políticas agrária e agrícola. Isso reflete um padrão também presente nos outros países latino-americanos, assim como caracteriza a agenda econômica brasileira pela apropriação do modelo econômico hegemônico no mundo a partir da década de 1980: o neoliberalismo. Porém, tal apropriação se deu de forma retardada em comparação a outros países (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007) e dentre alguns motivos

³⁶ Entre outras infraestruturas que, nos campos político e ideológico, diversificam as formas da distribuição desigual de soberania entre os Estados e os meios de dominação de classe; além de, no campo econômico, ampliarem a subordinação presente nas cadeias produtivas e, com isso, na divisão internacional do trabalho.

estariam: a complexa estrutura produtiva do país, que determinava uma também complexa relação de forças entre as frações da classe dominante no bloco no poder; a situação peculiar que se passava o modelo de substituição de importações do regime civil-militar; e a pressão política do movimento popular das classes trabalhadoras na década de 1980 (FILGUEIRAS, 2006). Fatores que, em conjunto, causavam receio nas frações de capital industrial e agroindustrial em adotar uma política de liberalização econômica de forma abrupta.

De forma que essa condição possibilitou um ambiente para que, no início dos anos 1990, o projeto político neoliberal fosse implementado, tendo sido essenciais para este triunfo os debates na Assembleia Constituinte (1987-1988), após os sucessivos fracassos dos Planos Cruzado, Bresser e Verão em conter a inflação. A brecha para a liberalização da economia brasileira nessa discussão foi, portanto, a insuficiência destes planos monetários não-alinhados ao neoliberalismo, como o era o Plano Real. Com isso, o efeito foi a internacionalização de complexos econômicos nacionais e a consequente prevalência do grande capital financeiro na hegemonia do bloco no poder, de maneira a expor a fragilidade financeira da máquina pública (FILGUEIRAS, 2006). Embora o Estado desempenhe papel central nessa disposição político-econômica, sua atuação se situa subordinada aos interesses destes grupos econômicos nacionais, a exemplo da especulação da dívida pública. Estes, além de atuarem na esfera financeira especulativa, também possuem raízes na esfera produtiva, como é o caso do capital agroindustrial, o qual tem seus complexos agroindustriais elaborados no que se passa a se chamar de agronegócio, após a complexa coesão intersetorial manejada pelo grande capital financeiro (DELGADO, 2012). De acordo com Luiz Filgueiras (2006, p. 184-185):

embora todos os grupos econômicos e as frações do capital estejam, hoje, financeirizados –no sentido de estarem subordinados à lógica financeira e aplicarem seus excedentes no mercado financeiro, em particular nos títulos da dívida pública–, apenas aqueles que se articulam organicamente com a esfera financeira, através do controle e propriedade de uma ou mais instituições financeiras, são os sujeitos fundamentais dessa lógica, que subordina inclusive o Estado, a política econômica e social e a ação política em geral.

No que se refere ao setor agrícola, a especulação da propriedade da terra é um dos instrumentos componentes da base material de acumulação do agronegócio, como já explanado. Assim, ao passo que o agronegócio começa a prevalecer no plantel produtivo brasileiro na década de 1990, uma interlocução entre as políticas agrícola e agrária e a política externa surge. Em termos mundiais, o neoliberalismo passava por uma reformulação por parte das políticas-base do Consenso de Washington, visando recuperar economias capitalistas, como a brasileira. A reprodução político-ideológica se dava por meio de fóruns de organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o FMI e o Banco Mundial — “parte da

rede de poder ‘infra-estrutural’ externo dos Estados Unidos” (WADE, 1997 *apud* PEREIRA, 2006, p. 14). Com isso, no Banco Mundial, em primeiro plano, propunham-se diretrizes de reformas estruturais voltadas principalmente para países periféricos, de modo a fazê-los seguirem certas premissas teóricas por tratados e acordos institucionais (PEREIRA, 2006).

No eixo específico das políticas agrárias, o que se priorizava era a liberalização do mercado da terra por intermédio de um arranjo jurídico-institucional, que viria a:

elevar a produtividade da terra, favorecer o livre fluxo de força de trabalho no campo, atrair o capital privado para a economia rural e potencializar a integração subordinada de parcelas específicas do campesinato pobre ao regime de acumulação comandado pela burguesia agroindustrial-financeira (PEREIRA, 2006, p. 17).

Da forma alarmante que a questão agrária se apresentava na década de 1990, há de se considerar que essa integração seletiva de pequenos produtores e trabalhadores rurais na cadeia produtiva rural seria insuficiente para tratar das tensões no campo. Em meio aos conflitos por terras e recursos naturais expropriados, a fome era a questão mais imediata e urgente da classe trabalhadora pobre do campo e que, por sua vez, se agravaria com a liberalização progressiva da economia e o não reconhecimento das estruturas das questões agrárias por parte do programa de desenvolvimento adotado.

Portanto, reconhecidas essas urgências, a insuficiência da política econômica projetada em sanar essas contradições e a necessidade de um bom ambiente de governabilidade para o consentimento das reformas estruturais, o Banco Mundial também materializou um pacote de políticas sociais focalizadas em combate à fome e a pobreza rural (PEREIRA, 2006). Essa amenização das contradições ocorreria consequentemente no interior da dinâmica neoliberal, de forma que as políticas sociais já previstas na Constituição de 1988 passam a se realizar sem caráter universal e com participação direta do capital financeiro e de outros entes privados, em especial do terceiro setor.

As circunstâncias postas pela questão agrária requisitaram a necessidade de uma política social assistencialista no campo. Problemas alarmantes se reproduziam, como a fome, a pobreza, o desemprego e a baixíssima produtividade de pequenos produtores. Esse agravamento da situação das classes trabalhadoras se deu pelo de fato de a política macroeconômica ter posto o foco do setor agrícola na exportação de *commodities*, que, por sua vez, pouco contemplou essa parte da população do campo. Isso ocorreu pelo alcance limitado das políticas fundiárias que não intervieram, mas reproduziram a concentrada estrutura de posse e acesso à terra.

Dessa forma, a restrição do alcance dessas políticas públicas é explicada pela hegemonia do capital financeiro que se constitui no projeto neoliberal. No decorrer dos anos, ele se mostrará antagônico ao próprio Estado Democrático de Direito que a Constituição de 1988 teria

inaugurado, contrariando os interesses nacionais de justiça social e soberania e impondo a subordinação da democracia aos interesses gerais do grande capital financeiro. Como reflete Guilherme Delgado (2018, p. 334), há um “projeto de ‘mercadorização total’ ora em curso, conduzido pelo sistema financeiro, [que] é absolutamente incompatível com democracia política e com ordem constitucional legítima”.

Portanto, sob essa ótica da conjuntura política, analisamos criticamente as políticas de reforma agrária dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. Nos apoiaremos na hipótese de que, apesar desse tipo de política pública possuir o objetivo geral de democratização do acesso à terra para grupos sociais despossuídos, ela se exerceu na materialidade, com diferenças de execução entre um tempo histórico e outro, em favor do interesse último de classes dominantes (como o grande capital financeiro e a burguesia agrária) sem interferir na histórica alta concentração fundiária, inclusive ampliando-a. Assim, como uma liga composta por distintos setores, o agronegócio se desenvolve como alternativa única e central do modelo de desenvolvimento, detendo o poder político capaz de satisfazer a maior parte dos interesses de suas ramificações.

3.1 A Era Liberal de Fernando Collor e Itamar Franco

O presidente que sucedeu o término do governo Sarney em 1989 foi Fernando Collor de Mello, sendo o primeiro a assumir o cargo presidencial por meio de eleições diretas após o golpe de 1964. A administração durou de 1990 a 1992, quando houve a cassação do cargo, provocando a renúncia do então presidente. No que concerne a questão agrária, a campanha da chapa foi marcada por se negar a discutir a viabilidade de uma reforma agrária no país, contra o candidato adversário, Lula da Silva, do PT. Na própria nomeação das cadeiras ministeriais, o governo já deixara claras as suas escolhas político-ideológicas na disputa de forças no meio rural ao escolher o nome de Antonio Cabrera para ministro da agricultura, figura ligada diretamente à UDR (OLIVEIRA, 2007). Juntamente a uma postura de criminalização dos movimentos sociais agrários, outras políticas evidenciaram a postura contrária a um reordenamento agrário, mesmo tendo anunciado um projeto político de assentamentos. Dentre as principais, estariam a extinção do Ministério da Reforma Agrária (Mirad) e a criação de uma delegacia especializada para lidar com as formas de luta dos movimentos sociais pela terra, principalmente perseguindo lideranças (SAUER; SOUZA, 2008).

Diante de um processo de recessão profundo da economia brasileira, o governo Collor administrava a partir de um projeto político neoliberal, adotando políticas de privatização acelerada e liberalização comercial-financeira com o objetivo de estabilizar a inflação, bem como de negligência do Estado em relação à política fundiária (FILGUEIRAS, 2006). Mesmo que não tão favorável, essa conjuntura considerava os interesses do capital financeiro estrangeiro no país e, no que se refere ao meio rural, alimentava o rentismo por meio da especulação fundiária. A política econômica de geração de saldos comerciais a partir da exportação de produtos primários ainda se mantinha em uma escala menos efetiva, contando com uma porção considerável de incentivos fiscais e subsídios do Estado (SAUER; SOUZA, 2008).

De 1992 a 1994, a Presidência ficou a cargo do até então vice-presidente, Itamar Franco, que, diante da situação político-econômica do país, conduziu o Plano Real (1994). Esse projeto político foi liderado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, em 1994, que consistiria em uma solução para a recessão, consistindo numa sobrevalorização da moeda para alcançar a estabilidade inflacionária. Caracterizou-se, em um primeiro momento, por abertura e liberalização econômicas, desnacionalização econômica e desregulação do mercado de trabalho; favorecendo a dominância do capital financeiro (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Nesse sentido, o Plano Real (1994) pode ser visto como importante marco da política econômica liberal no Brasil, visto que “representou uma estratégia de combate à inflação cuja concepção e implementação teve como componente fundamental as ‘reformas’ estruturais de caráter liberal, além da mudança do padrão monetário do país e de uma política macroeconômica de câmbio (quase) fixo” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 97). Os resultados mais imediatos foram o aprofundamento da dependência e da fragilidade financeira do país.

Especificamente no trato da questão agrária, o governo Itamar Franco manteve um diálogo próximo com os movimentos sociais agrários, de certa forma a legitimar a luta pelo acesso à terra, apesar de não ter depositado esforços em tratar da reforma agrária (SAUER; SOUZA, 2008). Há de se destacar os efeitos ocasionados pela contínua ação política dos movimentos sociais e dos sindicatos rurais no âmbito jurídico-político, configurados na aprovação da Lei Agrária (nº 8.629) e da Lei Complementar nº 76 (Lei do Rito Sumário nas Desapropriações Agrárias), que regulamentam os artigos constitucionais que abrangem as questões de função social da terra e a condição prática para se ocorrerem desapropriações para fins de reforma agrária (SAUER; SOUZA, 2008) — como já haviam sido debatidas as suas

contradições na última seção do Capítulo 1. Levando em conta o saldo desses dois governos, foram assentadas menos de 50 mil famílias, de acordo com o Incra (OLIVEIRA, 2007).

3.2 O neoliberalismo e a reforma agrária de mercado dos governos de Fernando Henrique Cardoso

A reforma agrária permanecia pendente e restrita ao texto constitucional, já que a recessão econômica era o problema que de fato atrapalhava a acumulação de capital. A partir da metade da década de 1990, a estabilização monetária do Plano Real, combinada com a liquidez internacional, começou a surtir efeito na agenda econômica brasileira, estimulando ainda mais liberalidade comercial-financeira, atendendo aos interesses mais imediatos das frações da classe burguesa como um todo, mas principalmente do capital financeiro nacional e do internacional; agora já sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Apesar da aparência positiva das políticas liberais, as defasagens econômicas não demoraram a começar a afetar os setores exportadores, em especial o agropecuário, que, até então, era um dos principais responsáveis na tentativa de manter o equilíbrio da Balança Comercial. Diante disso, a crescente desregulamentação das políticas agrícola e comercial, a semiparidade monetária em relação ao Dólar e a queda significativa dos preços internacionais das *commodities* teriam sido os principais fatores para o déficit profundo na conta corrente, que se deflagaria na crise econômica de 1998 e na crise cambial de 1999 (DELGADO, 2012). Algo a se ressaltar é que essa conjuntura do setor agrícola ocasionou uma queda na renda fundiária, sendo esta uma importante fonte acumulativa dos grandes proprietários de terra (DELGADO, 2010).

Ainda assim, a popularidade do governo não cairia tão facilmente, tanto que conquistaria a reeleição no ano de 1998. A estabilização inflacionária, sendo efeito conclusivo do Plano Real, e a postura combativa frente às ocupações de terra crescentes dos movimentos sociais rurais foram alguns dos fatores que asseguraram a manutenção do apoio das classes dominantes, em especial dos grandes proprietários de terra, ao governo FHC. Desde o seu princípio, a violência contra os grupos políticos do campo foi utilizada para coagir a luta por uma reforma agrária ampla e redistributiva, contando ainda com o esforço de propaganda dos veículos de mídia em criminalizar as ações políticas das classes trabalhadoras (PASSOS, 2014).

Um importante exemplo foi a reação da revista *Veja*³⁷ à Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça do ano de 1997, grandiosa manifestação liderada pelo MST em resposta aos massacres de Corumbiara (1995) e Eldorado de Carajás (1996).

Ambos os eventos ocorreram em ocupações por trabalhadores sem-terra em propriedades cujos donos não possuíam documentação legal das mesmas, ou seja, estavam sendo realizadas denúncias de territórios grilados (OLIVEIRA, 2001). No incidente de Corumbiara, em Rondônia, 12 pessoas foram assassinadas durante uma ordem de despejo investida pela Polícia Militar para desfazer um acampamento de famílias. Já no caso de Eldorado de Carajás, no Pará, se deu durante um protesto de ação direta de bloqueio de uma estrada pelos trabalhadores sem-terra, que findou no assassinato de 19 pessoas provocado por um cerco policial (MEDEIROS, 2003). Não somente nesses eventos, mas também em situações conflituosas com latifundiários no Pontal de Paranapanema, em São Paulo, as ocupações de terra funcionaram como uma denúncia à grilagem de terras, para além da reivindicação por reforma agrária; já que as propriedades estavam juridicamente ilegais em todas essas ocasiões (OLIVEIRA, 2007).

Nota-se que, diante dessas incursões de forças de segurança estaduais em uma suposta defesa da propriedade privada da terra (de posse ilegal), a ação política considerada pela opinião pública a representação de um país atrasado e violento acabou sendo a Marcha Nacional até Brasília — protesto popular pacífico que reuniu aproximadamente 100 mil militantes de várias partes do Brasil. O posicionamento político-ideológico predominante se fazia de forma evidente do lado oposto à luta dos trabalhadores pela terra. Embora essa posição se constituísse de forma nítida no governo federal, deve-se enfatizar que a repressão por parte das forças de segurança nesses eventos é determinada pelos poderes estaduais, tendo que se considerar também a correlação de forças local. Tendo isso em vista, pode-se presumir que os grandes proprietários de terras possuem seus interesses diretamente representados por administrações regionais, mesmo que decisões em torno da questão fundiária estejam formalmente ligadas à União, o que põe em questão a autonomia para essas tomadas de decisão concedida pela ordem federativa. A questão agrária, simbolizada pela denúncia de terras ilegalmente apossadas por meio das ocupações, foi tratada como caso de segurança em que os trabalhadores despossuídos teriam sido a ameaça.

³⁷ Em sua edição de 16 de abril de 1997 (PASSOS, 2014), a revista estigmatiza a referida manifestação popular como símbolo de um Brasil atrasado e violento.

Essa mesma mobilização de organizações populares era a que reunia um grande volume de organizações do sindicalismo rural (em especial, a Contag), para além dos movimentos sociais, e que crescia ano após ano (LERRER, 2008). O crescente número de ocupações de terra e de famílias presentes nesses acampamentos acirravam as contradições presentes na distribuição fundiária no campo, bem como impunha ainda mais pressão no governo federal sobre a urgência da reforma agrária. Nesse primeiro mandato, o governo FHC adotaria uma política de assentamentos rurais para amenizar essas tensões que escalonavam e atingiam a imagem de sua administração, com a motivação lógica de que, ao assentar essas famílias, as ocupações diminuiriam. No entanto, a referida medida teve o efeito contrário. As reivindicações por acesso à terra cresceram na mesma proporção em que se concedia os assentamentos rurais (FERNANDES, 2014), como pode-se observar na Tabela seguinte:

Tabela 1 - Número de ocupações, de assentamentos criados e de famílias assentadas durante os governos de FHC

Ano	Ocupações	Assentamentos	Nº de famílias assentadas
1995	186	389	59.488
1996	450	471	63.406
1997	500	711	92.984
1998	792	758	78.924
1999	856	672	55.977
2000	519	431	89.498
2001	273	483	37.871
2002	269	395	32.121
Total	3.845	4.310	510.269

Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra (2012 *apud* PEIXOTO, 2017, p. 221).

O esforço em assentar as famílias ocupantes não se justificava por uma política fundiária previamente estabelecida, mas pela grande pressão das organizações da classe trabalhadora por meio de ações diretas, como ocupações de terra e bloqueio de rodovias. Se faz também importante pontuar que esses assentamentos não consistiam majoritariamente em desapropriações, mas sim em regularizações fundiárias. Ou seja, permanecia inalterada a lógica de preservação da grande propriedade da terra, produtiva ou não, e apenas eram concedidos

títulos a posseiros que já ocupavam áreas, mas careciam de regularização (ALENTEJANO, 2004). De acordo com os dados do Incra, o total de famílias assentadas por reforma agrária durante o governo FHC teria sido 540.704 famílias. No entanto, estudos como o próprio boletim DATALUTA (2017 *apud* COSME, 2019, pp. 86-97) contestam que esse número não corresponde a uma cifra de assentamentos criados a partir de reforma agrária por desapropriação ou concessão de terras, mas inclui a regularização fundiária de assentamentos já existentes, com o intuito de inflar os dados. O número real teria sido o de 464.174 famílias.

Ainda em análise da Tabela 1, se faz importante notar que a quantidade de assentamentos segue o crescimento das ocupações, o que tende a corresponder o que já havia sido comentado: um padrão de pressão dos movimentos sociais para que o poder público realizasse a reforma agrária. Entretanto, isso não condiz com os últimos anos de governo, 2001 e 2002. Segundo Eduardo Girardi e Bernardo M. Fernandes (2008), isso se deve à estratégia de combate do governo federal a este tipo de ação política dos movimentos sociais, por meio das Medidas Provisórias 2.027-38, de maio de 2000, e 2.109-52, de maio de 2001, que seriam sintetizadas na MP 2.183-56, de agosto de 2001. Este aparato jurídico-institucional instrumentalizou a criminalização da pressão social por reforma agrária, de forma a excluir os trabalhadores ocupantes do escopo de programas de reforma agrária e políticas sociais, bem como suspender a vistoria de imóveis rurais onde estivessem localizadas as ocupações por 2 anos, o que impediria a regularização destes acampamentos. Medidas que acabaram resultando na desmobilização de muitas famílias na luta direta pela terra, devido à sua progressiva insustentabilidade material.

Apesar de o governo FHC não ter proposto um projeto consistente de política agrária, como um Plano Nacional de Reforma Agrária constitucionalmente previsto, o conjunto de políticas de assentamentos rurais constituíram uma forma inédita de lidar com a questão agrária, cuja gravidade também atingia visibilidade sem precedentes. A crítica de intelectuais do pensamento social para essas políticas obteve diversas nomenclaturas, mesmo que apontando para questões similares, no geral, como a não alteração da estrutura fundiária, extremamente concentrada; o não enfrentamento da grande propriedade (latifúndio); e a ligação direta com o direcionamento político de lógica mercadológica do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Foram dadas classificações como “política de assentamentos rurais” (ALENTEJANO, 2004), “reforma agrária conduzida pelo mercado” (MEDEIROS, 2003), “contrarreforma agrária” (MOREIRA, 2017), “reforma agrária de mercado” (PEREIRA, 2013). Em contrapartida, houve muitas posições elogiosas ao desempenho da política agrária do

governo FHC, como a do sociólogo José de Souza Martins (2003) que adjetivou de “reforma agrária democrática”, vendo positivamente o não enfrentamento ao latifúndio e observando a intenção de “distribuir a paz social” (MARTINS, 2003, p. 166).

O posicionamento do presente trabalho parte de uma visão crítica à política agrária do governo FHC, aproximando-se teoricamente da conceituação de “reforma agrária de mercado”, de João Márcio Mendes Pereira (2013), e considerando-a adequada por abranger uma totalidade de análise, principalmente por relatar, como determinantes, a influência de organismos internacionais do centro do capitalismo e a ineficácia de uma política que segue a lógica de entidades do mercado financeiro para a resolução da questão agrária brasileira. Dessa forma, mesmo com discordâncias metodológicas, examina-se com respeito outras análises sociológicas, se fazendo importante destacar que, por mais objetividade que se tenha o intelectual ao fazer suas aproximações históricas, nenhuma é executada isenta de ideologia, como algumas vertentes tentam convencer³⁸.

A sistematização escolhida perpassa desde a discussão sobre a celebração de acordos internacionais até a questão do endividamento das famílias assentadas ao receber o direito do acesso à terra. O direcionamento político-ideológico da política agrária do governo foi o modelo de reforma agrária de mercado, proposto pelo Banco Mundial (BIRD) como a solução da questão agrária para países da periferia do sistema, como o Brasil. O interesse do BIRD no incentivo de políticas como essa era o de manter o comprometimento de países tensionados socialmente com o projeto neoliberal do Consenso de Washington (PEREIRA, 2006). A liberalização econômica da década de 1990 agravava questões, como o aumento do desemprego e da fome, o que requisitava uma intervenção maior do Estado em tensões sociais nas quais as contradições se alarmavam, como a questão da terra. De acordo com Tatiana Berringer (2015), fazia parte ainda o alinhamento da política externa brasileira com os interesses dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, incluindo seus órgãos de financiamento (Banco Mundial e FMI), de forma a alinhar-se com os interesses do grande capital financeiro (nacional e internacional) e atrair investimento externo e concessões de empréstimos.

Nesse sentido, a premissa era a de substituir o modelo tradicional de reforma agrária por desapropriação de terras improdutivas e redistribuição conduzidas pelo Estado, como defendido pelos movimentos sociais e sindicatos rurais. Assim, contando com a depreciação desse modelo

³⁸ De acordo com Robert Cox (2021, p. 14), “Teorias são sempre para alguém e para algum propósito. Todas as teorias têm uma perspectiva. As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente no tempo e no espaço sociais e políticos. [...] Não há, conseqüentemente, uma teoria em si mesma, divorciada de um ponto de vista no tempo e no espaço. Quando qualquer teoria assim se representa, é mais importante examiná-la como ideologia e desnudar sua perspectiva oculta”.

tradicional e a estigmatização dos movimentos sociais pelos grandes veículos de mídia, o projeto consistia na compra e na venda de terras financiada e subsidiada pelo Estado, abastado com empréstimos feitos pelo Banco Mundial (PEREIRA, 2013). Para se localizar na conjuntura, deve-se destacar que o debate político nacional estava focado no combate à inflação, com expectativas dos resultados do Plano Real e a consequente liberalização econômica, bem como é necessário considerar que o tema da reforma agrária redistributiva — ou seja, a partir de desapropriações de forma de propriedades indesejáveis (latifúndios e minifúndios) — já era considerado ultrapassado e arcaico por boa parte do pensamento político dominante (SAUER, 2006), além de não ter tido grande relevância na disputa eleitoral de 1994 (PEREIRA, 2013).

Politicamente, tal modelo se insere no rol de ações do Banco Mundial voltadas para compensar seletivamente os efeitos socialmente regressivos provocados pelas políticas de ajuste estrutural, através da liberalização e dinamização de mercados da terra. Foi direcionado para países com grave problema agrário e tensões no campo (por exemplo, África do Sul, Guatemala, Colômbia e Filipinas) (PEREIRA, 2013, p. 20).

Além da articulação política citada acima, Pereira (2013) ainda destaca a descentralização de processos decisórios do programa de reforma agrária tradicional — previsto constitucionalmente — do Incra para as administrações estaduais e a priorização dos sindicatos rurais na participação desses processos em detrimento de movimentos sociais rurais, como o MST. Essa ação de desmobilização das forças de representação dos trabalhadores rurais enfraquecia uma das principais táticas de contestação do MST, complementar às ocupações de terra, que era a de participar nos processos jurídicos. O desmembramento da unidade de representação dos trabalhadores rurais nesses processos minava a possibilidade de contestação pela universalização do acesso à terra.

Agregada a isso, em 1996, houve a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que significou indícios da preocupação com a assistência social do governo FHC, relativa aos efeitos que a política econômica geraria na população pobre do campo. O novo programa passou a assistir, com disponibilização de crédito, os agricultores, antes respaldados pelo já inviável PROCERA, além dos trabalhadores rurais assentados (MOREIRA, 2017), materializando o conceito de “agricultura familiar” na política agrária brasileira. Na prática, essa categorização teve por intenção a integração de pequenos produtores na cadeia de produção da agroindústria e a incorporação de pautas dos movimentos rurais pelo governo com uma abordagem distinta. De qualquer forma, consistiu em uma importante conquista política para melhorar a qualidade de produção de pequenos produtores.

Por outro lado, a primeira iniciativa da reforma agrária de mercado se deu por um projeto-piloto no Ceará, denominado São José (ou Reforma Agrária Solidária) em 1997, em que se alocou R\$ 4 milhões por parte do governo do Ceará e R\$ 6 milhões pelo Banco Mundial, com o objetivo de financiar a transação de 40 mil hectares (ha) e tendo como resultado um pouco mais de 23 mil ha. Dois meses depois, a partir dessa experiência, o Banco Mundial propôs a execução do Programa Cédula da Terra (PCT ou Reforma Agrária e Alívio da Pobreza Rural) que envolveu cinco estados: Ceará, Pernambuco, Maranhão, Bahia e o norte de Minas Gerais. O Banco Mundial teria disponibilizado 90 milhões de dólares para essa empreitada (PEREIRA, 2013), cujos grandes interesses eram a amenização seletiva da pobreza rural e a dinamização do mercado de terras nacional, que ainda sofria com os efeitos da recessão econômica e, estruturalmente, possuía baixa dinamicidade pela concentração de terras.

Com a expectativa de assentar 15 mil famílias em 4 anos, o PCT havia assentado 6.798 famílias em dois anos ao fim do ano de 1999, marca essa sendo exaltada como um grande feito dos governos federal e estaduais juntos ao Banco Mundial. Se mostrou notável, portanto, o esforço político dessas três entidades em propagandear um suposto êxito do projeto de negociação de compra e venda de terras e, com isso, disputar ideologicamente as bases populares dos movimentos sociais e sindicatos (BUAINAIN et al., 1999 *apud* PEREIRA, 2013, p. 34). Afinal, se faz importante destacar que a política se realizou numa região marcada pela pobreza rural, diante de uma alta das ocupações de terra e perpassando pelo cenário eleitoral de 1998 — o que fez com que os governos estaduais intensificassem a pressão pela atividade justamente no segundo semestre deste ano (PEREIRA, 2013). Diante dessas observações, há de se considerar que os interesses dos grandes proprietários de terra locais se confluem, no sentido de se aproveitar da política de comercialização, e assim dinamização do mercado da terra, bem como da manutenção da detenção do poder político em sua região.

Entre 1997 e 1998, antes mesmo de o PCT apresentar algum tipo de resultado e coetaneamente antes das primeiras negociações, o governo federal, junto ao Banco Mundial, já tramitavam o projeto de nacionalização da reforma agrária de mercado por meio de manobras institucionais no Congresso Nacional. Contrariavam, dessa forma, o próprio contrato do PCT, que o considerava uma experiência piloto (PEREIRA, 2013). Assim, fundou-se o Banco da Terra, um fundo de terras estatal que estaria contido na política fundiária do país em detrimento do modelo tradicional de desapropriações.

A criação do Banco da Terra sem dúvida representou uma mudança do aparato público administrativo, mas o fez em favor do braço de sustentação mais antigo do Estado brasileiro, qual seja, a preservação do poder social dos grandes proprietários de terra. [...] em apenas um ano e seis meses o Brasil conheceu três ações direcionadas para o

mesmo fim: instituir o financiamento público à compra privada de terras como mecanismo alternativo à reforma agrária, de modo a aliviar as tensões sociais no campo e devolver o protagonismo político ao governo Cardoso na condução da política agrária (PEREIRA, 2013, pp. 37-38).

Ainda de acordo com Pereira (2013), o modelo da reforma agrária de mercado teria alcançado a sua legitimação frente às classes trabalhadoras rurais com a concordância da Contag em participar da negociação do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP) — política que consistiu na oportunidade de concessão de créditos à boa parte da base social da Contag. Como um ente representativo nacional, a participação direta dela com o governo e o Banco Mundial acabou por corroborar inclusive com o projeto do Banco da Terra, o qual a própria Confederação tinha discordâncias. Outras organizações de peso político, como o MST e a CPT, se mantiveram contrárias a essa aproximação.

No segundo mandato do governo FHC (1999-2002), em conjuntura distinta do primeiro, essas ações políticas seriam sistematizadas em documentos, como “Novo Mundo Rural” e “Nova Reforma Agrária”, além de os assuntos relacionados à questão agrária receberem uma centralização federal específica no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), criado pela extinção do MEPF (PEREIRA, 2013). O órgão federal possuiria a finalidade de centralizar as demandas da sociedade rural, bem como pôde ser instrumentalizado para diferenciar essas reivindicações das argumentações de movimentos sociais. Por um lado, o governo atuava com políticas sociais focalizadas para amenizar os conflitos sociopolíticos em torno das contradições das relações sociais no campo e, por outro, adequava a política macroeconômica do país diante das situações postas pela conjuntura da política internacional.

Tratando-se de um momento de predominância do neoliberalismo no sistema econômico internacional, a discussão sobre o modelo econômico adotado pelo Estado brasileiro nesse momento é vasta e diversa. Porém, o presente trabalho apropria-se da conceituação de Modelo Liberal Periférico, elaborada por Luiz Filgueiras e Reinaldo Gonçalves (2007), que estaria conduzindo o Brasil a um “desenvolvimento às avessas” (GONÇALVES, 2013). Essa perspectiva pretende avaliar o modelo de desenvolvimento adotado pela economia brasileira, se atendo a questões estruturais e analisando criticamente abordagens que indiquem uma aparência de desenvolvimento nacional.

A princípio, a implementação do modelo nesse segundo mandato de FHC configurou mudanças estruturais na agenda econômica nacional, expressando-se como uma forma específica de realização da doutrina neoliberal por um país periférico e dependente e caracterizando-se, em um primeiro momento, por abertura e liberalização econômicas, privatizações de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho; de modo a favorecer

a dominância do capital financeiro (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Nesse sentido, o Plano Real (1994) pode ser visto como importante marco experimental deste conjunto de medidas, visto que “representou uma estratégia de combate à inflação cuja concepção e implementação teve como componente fundamental as ‘reformas’ estruturais de caráter liberal, além da mudança do padrão monetário do país e de uma política macroeconômica de câmbio (quase) fixo” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 97).

Ainda assim, o ponto de partida para a consolidação do modelo foi a gravidade com a qual a crise cambial de 1999 se apresentara, de forma que a solução propagandeada seria a de arrochar o ajuste fiscal, característico da agenda em questão. A situação econômica do Brasil se mostrava distinta, requisitando do governo federal uma postura que oportunizasse a geração de excedentes comerciais. Pode-se considerar que a instabilidade foi ainda mais severa em razão da liberalização já cultivada pela política econômica vigente, que escancara a vulnerabilidade externa estrutural³⁹ e aumenta o déficit na Conta Corrente e, conseqüentemente, a dívida pública. Com isso, o governo FHC recorreu a empréstimos do FMI, acarretando diversas condicionantes de recuperação econômica (DELGADO, 2012), como o pagamento da dívida externa.

É nessa questão que o setor da agropecuária entra como o escolhido para a geração imediata de divisas internacionais para sanar essas dívidas e gerar saldo na balança comercial. Assim, para a realização dessa decisão do Estado de incentivo ao que viria a se chamar de agronegócio⁴⁰, foram realizadas outras transformações na política agrária, acabando por favorecer a acumulação de capital de setores envolvidos. Diante disso, seja no direito fundamental à propriedade privada resguardado pela Constituição Federal (1988) ou em programas de governo de partidos políticos⁴¹, estão presentes leis ou políticas que propõem generalizações que desconsideram as contradições de uma sociedade capitalista e, assim, favorecem propositalmente os interesses das classes e frações de classe dominantes do bloco no poder. Portanto, pode-se dizer que ao se investir nessa estratégia para a geração de divisas

³⁹ A vulnerabilidade externa é a capacidade de uma economia resistir a fatores externos que possam desestabilizá-la. A vulnerabilidade externa estrutural, como um fenômeno de longo prazo, “é determinada, principalmente, pelos processos de desregulamentação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país.” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 35). Enquanto isso, a vulnerabilidade externa conjuntural depende essencialmente das opções disponíveis na conjuntura internacional e dos custos dos processos de ajuste aos fatores externos, sendo de curto prazo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

⁴⁰ Ver mais em “Formação política do agronegócio” (2021), de Caio Pompeia.

⁴¹ Refiro-me aqui novamente à análise programática de Deo (2011) e, em específico, à Carta ao Povo Brasileiro (2002), quando esta propõe “valorizar o agronegócio e a agricultura familiar” enquanto a repartição do excedente econômico beneficia o primeiro desproporcionalmente.

internacionais e, assim, receber a entrada do capital externo, o Estado atende, de forma mais geral, os interesses do grande capital financeiro, bem como os de parte da burguesia agrária brasileira.

A realidade do agronegócio brasileiro é, na verdade, uma grande contradição, porque realiza a associação do grande capital agroindustrial e financeiro com a grande propriedade fundiária, perseguindo um projeto de expansão agrícola e territorial (lucro + renda da terra), de caráter fortemente excludente: dos índios, da reforma agrária, da força de trabalho não qualificada, do meio ambiente protegido, da função social da propriedade fundiária etc. (DELGADO, 2018, p. 269).

A essência do Estado na construção da economia do agronegócio justifica a explícita contradição com a maneira com que ele se apresenta enquanto estrutura política. A interferência do governo FHC na política agrária foi marcada pela frouxidão no controle da função social e na delimitação das terras devolutas (públicas), abrindo espaço para a grilagem de terras. Utilizou-se, inclusive, dados de produtividade agropecuária da década de 1970 para driblar o efeito da reforma agrária por não cumprimento da função social (DELGADO, 2018). Ou seja, nota-se que o compromisso com a regulação da propriedade fundiária se fez de maneira relativa a depender de quem é favorecido com determinada política: os grandes proprietários de terra ou as classes camponesas historicamente expropriadas.

Em compasso com a frouxidão que agregava mais espaço para a produção agropecuária em larga escala, a intervenção estatal ocorria também a partir de investimento em infraestrutura territorial majoritariamente voltado para o escoamento de mercadorias para exportação, por meio de programas como o Brasil em Ação (2000) e em pesquisa técnica agropecuária por intermédio da Embrapa (DELGADO, 2012). A promulgação da Lei Kandir em 1996, que passou a isentar a exportação de produtos primários e semimanufaturados da cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), também foi outra forte medida de incentivo à esta política (MARQUES, 2019). Além de desobrigar alguns setores econômicos em ascensão de seus compromissos fiscais, a medida legislativa foi alheia à prioridade de arrecadação do fundo público que deveria haver no Estado, em favor do crescimento destes setores. Com isso, elevou-se a especulação financeira nacional e internacional sobre a expansão brasileira de *commodities*, fazendo com que os preços e arrendamentos fundiários se dinamizassem. Além das produções de soja, milho e carnes, a produção dos agrocombustíveis, como o açúcar-álcool, também atraía atenção do capital externo já ao final do governo de FHC (DELGADO, 2012).

Na seção a seguir, veremos que a agenda de política agrária do governo Lula da Silva (2003-2006) se alterou substancialmente, bem como eram distintas as relações políticas do

Partido dos Trabalhadores (PT) com os movimentos sociais rurais. Ainda assim, pelo fato de já haver uma política macroeconômica pré-estabelecida e mantida no seu escopo mais geral, as medidas relativas aos trabalhadores rurais ficaram restritas e atendidas de forma similar ao governo FHC: de acordo com a pressão social. O que se deve notar para o acompanhamento da hipótese geral do trabalho é que, diferentemente do PSDB, uma ascensão do PT ao Poder Executivo gerava expectativa por uma reforma agrária de amplo alcance pelo seu histórico engajamento nas lutas sociais e pela própria criação do Partido que se confunde com a história do MST — nesse momento, o maior movimento social de luta pela terra.

3.3 A contra reforma agrária nos governos do PT (2003-2016)

Luiz Inácio Lula da Silva chega à presidência com um grande número de votos e por meio de uma correlação de forças estabelecida anteriormente que permeava pelas classes sociais, de trabalhadores a banqueiros. Dada a eleição de um partido que leva a classe trabalhadora em seu nome e composição, não possuindo precedentes na história do Brasil, as relações sociais no campo adquirem uma complexidade também inédita. Havia a expectativa de que se realizasse um reordenamento agrário sob este governo, até pelo fato de a reforma agrária ser uma pauta histórica do PT e o partido ser oriundo das lutas sociais, juntamente ao maior movimento social de luta pela terra, o MST. Entretanto, consideradas as circunstâncias da conjuntura política, como a situação da economia brasileira diante do cenário internacional e a correlação de forças no bloco no poder do Estado; a vontade política de realização da reforma deveria ter sido posta em questão, como o foi.

No regimento fundiário da Constituição de 1988 e da subsequente Lei Agrária (1993/94), há determinações sob as quais a propriedade fundiária deve cumprir uma função social, sob pena de desapropriação em caso de improdutividade, por meio de reforma agrária (DELGADO, 2018). Tanto o governo FHC, quanto o governo Lula da Silva, implementaram planos nacionais de reforma agrária por causa da pressão de movimentos sociais rurais, tendo alguns destes como base política para a eleição da administração petista (BARONE, 2011). Porém, por mais que realizadas algumas desapropriações por indenização, essas políticas mantiveram a estrutura de terras concentrada, além de os respectivos governos terem aumentado o índice de concentração de terras (OLIVEIRA, 2007).

Na eleição de Lula, o próprio programa de governo de 2002 e a conhecida Carta ao Povo Brasileiro foram documentos que prenunciavam uma conciliação dos interesses do agronegócio

e da agricultura familiar, mantendo os compromissos econômicos estabelecidos no governo anterior. Ou seja, uma política agrária aos moldes do modelo econômico vigente e sem profundidade no enfrentamento da estrutura fundiária concentrada. Antes de entrarmos nesse assunto em específico, posicionaremos o texto na discussão ampla da literatura de que se houve ou não continuidade do governo de FHC no governo de Lula da Silva. É importante essa contextualização para investigarmos sob quais determinações políticas e econômicas o primeiro e o segundo mandato se circundaram para a implementação da reforma agrária. Aliás, não é somente a vontade política que presume a execução ou não de uma política pública na democracia liberal, visto que fatores conjunturais e históricos posicionados nas estruturas sociais junto da correlação de forças entre classes e grupos sociais afetam no processo político decisório.

3.3.1 O Estado brasileiro e o modelo liberal periférico

No início do século XXI, se estabeleceu um paradigma da política econômica brasileira em resposta às debilidades que o projeto neoliberal originário deixara com a crise cambial de 1999 — isso configurou a consolidação do modelo liberal periférico, possuindo uma linha de continuidade entre o segundo mandato do governo FHC (1999-2002) e o primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Aqui, se faz importante a ressalva de que a referida continuidade se atém à disposição da agenda macroeconômica norteadora da forma de desenvolvimento escolhida, frente às possibilidades oferecidas pela conjuntura internacional de gerar excedente por meio da exportação de produtos primários.

Foi presenteada a manutenção no processo de liberalização da economia brasileira, contando com a desregulamentação financeira, a inserção passiva na ordem econômica internacional — dando prioridade à exportação de bens primários no comércio exterior — e o aumento da vulnerabilidade externa estrutural, deixando o país flexível a quaisquer mudanças globais (GONÇALVES, 2013). Dentro dessa lógica, a melhora da situação econômica a partir de 2002 tem como justificativa, em grande parte, o favorecimento da conjuntura internacional: o avanço na internacionalização da produção como estratégia de acumulação de capital; a expansão econômica de China e Estados Unidos, dinamizando o comércio e a liquidez internacional de ativos financeiros; a consequente elevação no preço das *commodities*; entre outros fatores. O Brasil, como um país periférico em relação ao sistema capitalista, oportunizou

politicamente essa situação favorável, obtendo superávits significativos na balança comercial e, assim, diminuindo sua vulnerabilidade externa conjuntural, por mais que ainda com fraco desempenho em relação a outros países subdesenvolvidos (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

A adoção dessa postura atendeu a interesses de frações de classes específicas e, como já frisado anteriormente, grandes proporções de divisas públicas voltaram-se ao pagamento de dívidas e incentivos aos bancos nacionais e ao emergente agronegócio. Consolida-se, com o primeiro mandato de Lula (2003-2006), um maior protagonismo das burguesias industrial e agrária no bloco no poder no Estado, mesmo que ainda subordinadas ao interesse geral do grande capital financeiro (BOITO JR, 2006). Como um elemento constitutivo da implementação do modelo liberal periférico, a aposta no agronegócio se deu num momento de elevada liquidez financeira internacional e desvalorização cambial no Brasil, que propiciou um estímulo para o grande capital financeiro se apropriar da renda fundiária (DELGADO, 2012).

O Estado brasileiro, por ser um Estado capitalista contemporâneo, se apresenta como popular, sendo representante dos interesses de todos os indivíduos e garantidor da liberdade e da igualdade entre eles. Essa aparência se manifesta pelas suas instituições, podendo ser captada na superestrutura jurídica, por exemplo, que demarca todos e todas como indivíduos iguais, desconsiderando suas determinações econômicas e os antagonismos entre suas classes sociais. Assim, esse fundamento político-ideológico deixa de considerar uma essência das relações sociais, ocultando que haja qualquer relação de conflito entre os agentes de produção ou que haja classes dominantes e classes dominadas. Essas relações, no entanto, são reais em qualquer formação social em que se prevaleça o modo de produção capitalista e são determinadas, considerando a determinação última do nível econômico, pelas contradições em torno da divisão dos meios de produção. Dessa forma, o Estado possui a função de condensação dessas contradições em todos os seus níveis, incorporando, por consequência, os interesses das classes dominantes, expressados como interesses de caráter geral de todos os indivíduos (POULANTZAS, 2019).

Um dos exemplos mais evidentes dessa condição do Estado é a garantia formal da propriedade privada. Desde que a terra adquire o caráter de propriedade privada e, conseqüentemente, de mercadoria (como evidenciado no capítulo 2), a jurisdição do Estado sobre sua proteção e comercialização se faz determinante no que se refere ao seu acesso e distribuição na sociedade. Com isso, a (des)regulação do mercado de terras, em específico, é elemento fundamental para a formação da economia do agronegócio. No Brasil, a estrutura

fundiária é composta por grandes propriedades (latifúndios) concentradas em poucos proprietários desde os tempos do Império (CAVALCANTE, 2005). A terra, por se tratar de um recurso natural apropriado pelo capital, não fruto de trabalho humano, possui preço e arrendamento determinados pela conjuntura do mercado de *commodities* e por incentivos da política fundiária vigente; justamente o que se deu nesse período posterior à década de 1990 (DELGADO, 2012). No quadro mais geral das relações de produção e mais específico na produção voltada à exportação, houve a especialização em bens primários e manufaturados de baixo valor agregado.

Essa política econômica não foi alterada substancialmente pelo mandato consecutivo de Lula da Silva (2007-2010), tendo que lidar com o colapso financeiro da crise econômica de 2008. Ainda que, em um primeiro momento, a instabilidade da crise não tenha atingido a economia brasileira de maneira grave, possibilitando a continuidade do crescimento das reservas internacionais e da redução da pobreza — devido especialmente à ampliação básica de direitos sociais —, o modelo liberal periférico não se provou como a melhor alternativa para o ciclo favorável ao desenvolvimento capitalista que acabaria por se paralisar. Isto por não propor transformações nas bases econômicas capazes de reduzir a vulnerabilidade externa estrutural e, conseqüentemente, a dependência externa. A partir de 2008, a queda dos preços das *commodities* afetaram a pujança do agronegócio e o déficit estrutural da conta de serviços se aprofundou (GONÇALVES, 2013).

Com o propósito de sustentar o argumento crítico em oposição a análises que consideram alguma relação da política econômica do período com o nacional-desenvolvimentismo, Gonçalves (2013, p. 89) afirma ter ocorrido o oposto deste projeto:

O argumento central é que [...] a estrutura econômica brasileira iniciou ou aprofundou tendências que comprometem a capacidade de desenvolvimento do país no longo prazo. Estas tendências são: desindustrialização e dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital e política econômica marcada pela dominação financeira.

A realização dessas tendências não configura, por sua vez, uma quebra de expectativas com o governo Lula, já que os respectivos programas e declarações de governo durante a campanha eleitoral continham a abrangência dos interesses da ampla gama de classes e frações de classes burguesas⁴².

⁴² Apropria-se aqui da noção de frações de classe de Nicos Poulantzas em “Poder político e classes sociais” (2019), de 1968.

Seguindo com as tendências do “desenvolvimento às avessas”, é importante observar que elas são determinantes entre si e resultam no estímulo ao capital estrangeiro. A desindustrialização ocorrida no período corresponde a uma taxa de crescimento real do valor adicionado da indústria de transformação de 2,7% entre os anos de 2002 e 2010, enquanto a taxa da mineração foi de 5,5% e a da agropecuária, 3,2%; ou seja, o crescimento do setor primário foi maior que o do secundário⁴³ (IBGE *apud* GONÇALVES, 2013). Ao passo que foi dado pouco estímulo ao progresso técnico em um momento de expansão comercial, houve um efeito de aumento na importação de bens e serviços de médio e alto valor agregado, agravando ainda mais a dependência tecnológica. O déficit tecnológico entre exportações e importações do país consequentemente se alargou no que condiz a estes bens e serviços (computação, *royalties* etc.), passando de US\$ 19,3 bilhões, em 2002, para US\$ 60,7 bilhões, em 2010 (PROTEC, 2011 *apud* GONÇALVES, 2013).

Por outro lado, a realidade do setor primário-exportador não foi a mesma. A reprimarização das exportações se alinhou à alta demanda externa por *commodities* da conjuntura, ajustando arranjos econômicos de incentivo tecnológico a setores como os do petróleo, da agropecuária e da mineração. Essa medida torna-se palpável ao sabermos que a ocupação de produtos primários (básicos e semimanufaturados) na pauta exportadora cresceu de 40,8%, em 2002, para 52,2%, em 2010; quando, em contrapartida, os manufaturados decresceram proporcionalmente (GONÇALVES, 2013)⁴⁴. A escolha por essa maneira de gerar acumulação de capital é determinada pela primazia liberal de vantagens comparativas naturais, oportunizando-se dos recursos naturais abundantes em favor do excedente econômico privado. Por mais que a inserção primário-exportadora do Brasil no comércio exterior tenha a ver com planejamentos tecnológicos adotados — como no caso da Petrobrás, que foi materializado uma evolução de progresso técnico para a prospecção petrolífera em águas profundas (Pré-Sal) —, o caso do agronegócio possui outros fatores determinantes, como a exploração em larga escala dos recursos naturais (DELGADO, 2012).

Dito isso, a construção da economia do agronegócio passa não somente pela chamada burguesia agrária (o capital agroindustrial), mas principalmente pela integração desta com o grande capital financeiro. Sendo assim, o processo de acumulação do agronegócio estaria balizado por essa integração de capitais, pela apropriação da renda fundiária de uma estrutura

⁴³ Há de se considerar que a mensura da desindustrialização pela perda de participação da indústria de transformação no PIB é inexata, uma vez que, em um momento de evolução das estruturas produtivas e consequente crescimento da renda, o setor de serviços passa a ter uma participação destacável (terciarização) e, assim, a deturpar a percepção da participação relativa dos outros setores (GONÇALVES, 2013).

⁴⁴ Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

distributiva hiperconcentrada e pelo amplo acesso a fundos de crédito público (DELGADO, 2012). O intermédio das políticas de Estado possui papel fundamental na sustentação do agronegócio, cuja finalidade é equilibrar o saldo da Conta Corrente. Na medida em que há uma facilitação da entrada do capital estrangeiro por parte do modelo liberal periférico, mediante a extração de excedente pelo setor de Serviços e pela desnacionalização de propriedades, a vulnerabilidade externa estrutural se agrava, tornando ainda maior a dependência brasileira por uma alta demanda externa por *commodities*.

3.3.2 A política de assentamentos dos governos Lula da Silva (2003-2010) e a economia do agronegócio

As evidências da prevalência do agronegócio também vão aparecer nas agendas de políticas agrícola e agrária, visto que o Estado implementou formas de garantir a produtividade, além das já citadas em relação à apropriação da renda fundiária. O que ocorreu foi a organização de finanças públicas e privadas em torno da atividade do agronegócio: o poder Executivo manejou o perdão e a estatização de grandes dívidas contraídas, na década de 1980, por agroindústrias, grandes agricultores e grandes empresas do ramo alimentício (TEIXEIRA, 2013). Dessa maneira, se constatava a hegemonia do capital financeiro no bloco no poder, pois, no fim, o excedente da produção exportadora se destinaria, tanto para o equilíbrio das contas externas (proporcionando um ambiente favorável à circulação de moeda estrangeira), como para o pagamento dos altos juros da dívida pública (BOITO JR, 2006).

A nomeação para os ministérios do Estado também deixava às claras as vontades políticas que iriam ser favorecidas, visto que, para o Ministério da Agricultura, o cargo esteve com Roberto Rodrigues de início, sendo empresário rural e influente no agronegócio brasileiro — seguindo a tradição da nomeação de governos anteriores. Para o posto do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto foi o escolhido, sendo sindicalista e fundador do PT, agradando a base social dos trabalhadores, bem como, de início, o cargo de presidente do Incra foi concedido a Marcelo Rezende, um representante dos movimentos sociais rurais (AGÊNCIA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2006). Em contrapartida, no mesmo ano da posse de 2003, Rezende foi exonerado e o posto foi assumido por Rolf Hackbart, economista e ex-diretor do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). As justificativas foram que Rezende criava um ambiente para que houvesse mais pressão social por parte dos movimentos, enquanto Hackbart se alinhava mais político-ideologicamente com o ministro

Rossetto, adotando uma tática conciliatória entre os movimentos e os grandes proprietários, com foco disponibilização de créditos rurais para ambas as partes, desde os pequenos aos grandes agricultores (MARQUES, 2003).

Essa lógica foi mantida pelo governo diante da restauração do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) desde 1998 — programa imprescindível para a modernização conservadora da agricultura brasileira em torno da década de 1970 (DELGADO, 1984) —, que no governo Lula passa a fundamentar o subsídio à agropecuária. Propiciou-se uma grande subvenção de crédito público na primeira década do século XXI, para além daqueles cedidos de origem público-privada na Caderneta de Poupança Rural. A parte pública representa uma constante de mais de 60% de todo o crédito rural entre 2001 e 2010, estando descrita por fontes públicas de origem monetária e fiscal — sob depósitos à vista —, fontes constitucionais, BNDES-FINAME, entre outras (DELGADO, 2012).

No contexto distributivo, a administração seguia um planejamento anual, de acordo com o Plano Safra da Agricultura Familiar e o Plano Agrícola e Pecuário. De forma genérica e a depender da efetiva distribuição dessas finanças, Cosme (2019) diferencia os créditos destinados à agricultura familiar, por meio do PRONAF (MDA), e ao agronegócio, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Respectivamente, pelo Plano de 2003/2004, a agricultura familiar teria contado com 5,4 bilhões de reais, enquanto o agronegócio reservou 27,2 bilhões de reais dos recursos. Enquanto, ao final do segundo mandato de Lula nos anos de 2010/2011, a agricultura familiar ficara com 16 bilhões de reais e o agronegócio disporia de 116 bilhões de reais. Em 8 anos de governo, o agronegócio teria usufruído de 85% do orçamento de crédito agropecuário (COSME, 2019). Ainda assim, é possível fazer a ressalva de que a categoria de “agricultura familiar” percorreu um caminho de progressiva subordinação (ou aglutinação) pela cadeia produtiva do agronegócio, o que faz com que a contabilidade se confunda.

Na medida em que os pequenos produtores concorrem com maiores, mesmo na venda ao mercado interno, e há o aumento na acumulação de capital geral, a tendência própria das relações de produção é que haja uma centralização de capitais, condizente à expropriação dos menores pelos maiores (MARX, 2015). Assim sendo, deve-se recordar que a sustentação estatal do crescimento da economia do agronegócio não se dava somente pelo crédito público subsidiado, mas também por fundos públicos subvencionados, vantagens na emissão da dívida agrícola a baixos juros, acesso a patentes tecnológicas pela importação de pacotes técnicos, e, especialmente, pela abundância de recursos naturais e pela renda fundiária (que se valorizava

conforme o crescimento); ambos meios de produção garantidos pela concentração da posse da terra e a expansão da fronteira agrícola (DELGADO, 2012). Essas que, por sua vez, foram mantidas e ampliadas durante o governo Lula.

No entanto, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, a administração estatal sobre o próprio território se mostrava débil, dito que 36,2% do território nacional era identificado como “Áreas com Outras Ocupações do Território”, havendo possibilidade de toda esta área ser desregulada (DELGADO, 2012), inclusive tendo área para estarem sendo ocupadas e exploradas ilegalmente (grilagem). Ao longo dos anos 2000, diversas Medidas Provisórias de “reconhecimento de posse” em terras públicas na Amazônia Legal foram propostas pela Bancada Ruralista⁴⁵, a fim de ceder milhões de hectares da floresta para a posse de ocupantes e prováveis grileiros (DELGADO, 2012). Foi então que, em março de 2008, o Incra (MDA, liderado por Guilherme Cassel de 2006 a 2010), protocolou a Medida Provisória nº 422⁴⁶ e, assim, permitiu a alienação de imóveis públicos federais de até 15 módulos fiscais, abrindo possibilidade para que áreas de até 1.500 hectares fossem compradas por posse informal, inclusive na Amazônia Legal. Junto a isso, implementou-se uma regularização fundiária de possíveis áreas griladas. Tal medida jurídico-política do Incra foi nomeada “legalização da grilagem de terras do INCRA na Amazônia Legal”, por Ariovaldo U. Oliveira (2010, p. 38).

Juntamente a isso, foram realizadas manobras variadas para flexibilizar regras de preservação ambiental, resultando em uma alteração no Código Florestal em 2010/2012, permitindo que ataques ambientais em propriedades sejam compensados pelo pagamento de “Títulos de Carbono e Cotas de Reservas Legais”, a depender dos valores no mercado financeiro global (DELGADO, 2018). Houve também a flexibilização diante de crimes ambientais (queimadas e desmatamento) e insumos tecnológicos que possuem potencial de prejudicar a saúde humana, como o amplo uso de agrotóxicos e fertilizantes e o plantio de transgênicos a partir de 2003 (TEIXEIRA, 2013). Tais medidas proporcionaram uma larga expansão do território do agronegócio e, por consequência, facilitaram o aumento da sua produtividade agrícola em larga escala, a um custo evidente da “superexploração de recursos

⁴⁵ A Bancada Ruralista é uma organização política suprapartidária, que atua representando os mais variados interesses do agronegócio. Ela possui membros tanto nos poderes legislativos, como no executivo, sempre influenciando em nomeações, como as referentes ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Hoje, a representação mais expressiva da Bancada é a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), que herdou o legado da União Democrática Ruralista (UDR), extinta na década de 1990 (VIGNA, 2001) (FPA, 2021).

⁴⁶ Transformou-se na Lei nº 11.763 de 01/08/2008, após a aprovação no Congresso Nacional. Posteriormente, confirmada com a Medida Provisória 458, de 2009.

naturais” (DELGADO, 2012, p. 118). Portanto, aqui se mostra evidente que há uma proporção direta entre a expansão da economia do agronegócio e o acesso expandido à terra⁴⁷.

Esse vínculo não ocorre por acaso e mostra uma tendência dos efeitos da estratégia econômica do modelo liberal periférico: a expansão territorial do grande capital por colonização de novas áreas ou expropriação de áreas já ocupadas. Aqui, devemos recordar as políticas históricas de avanço da fronteira agrícola sob regiões não dominadas pela agroindústria, como ocorrido no regime civil-militar. De modo similar, o fenômeno ocorrido nos governos petistas foi acompanhado de um sugestivo aumento da violência no campo, bem como de assassinatos de lideranças de movimentos de luta pelo acesso à terra (COSME, 2019). Há de se ressaltar, portanto, que a ampliação dessas relações de produção se dá por coerção de outras formas de vida e não só por consenso ideológico sobre índices de produtividade.

Ainda sem argumentarmos sobre a política de assentamentos do governo Lula, foram expostas tendências para suspeitarmos que a economia do agronegócio escancara a insuficiência econômica e ambiental da inserção primário-exportadora no comércio exterior, particular do modelo liberal periférico. Face à pauta da reforma agrária, podemos considerar que este modelo de desenvolvimento possui um explícito antagonismo, dado que a desapropriação de grandes propriedades seria uma ação política incompatível a ele. E, de fato, a política de assentamentos do governo Lula (2003-2007) não somente não confrontou a hiperconcentrada estrutura fundiária, mas ampliou-a, conforme já prenunciado pelas políticas públicas descritas acima, embora tenha diversificado a tipologia de imóveis rurais de acordo com as suas dimensões. O que há de se pensar com enfoque é que as políticas agrárias (e fundiárias) descritas até aqui afetam a estrutura agrária igualmente (ou mais) às políticas específicas de reforma agrária.

O presente trabalho possui uma perspectiva crítica em relação à execução da política de reforma agrária nos governos nacionais de Lula da Silva e procura debater desde a sua suficiência para solucionar a questão agrária brasileira, passando pela escolha dos instrumentos para um reordenamento agrário adequado, até a qualidade da produção agropecuária. Da mesma forma, existe uma variada literatura crítica sobre o tema que classifica a política pública realizada no período histórico de 2003 a 2010 por paradigmas conceituais, justamente por ter sido algo sem precedentes na sociedade brasileira. Algumas específicas ao II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) no primeiro mandato, como “Não Reforma Agrária”, de

⁴⁷ Para se aprofundar no assunto, acesse “Territorialização do agronegócio e concentração fundiária” (2008), por Matuzalem Cavalcante e Bernardo M. Fernandes.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2007) e “reforma agrária conservadora”, de Eduardo Paulon Girardi e Bernardo M. Fernandes (2008). Outras em referência específica ao segundo mandato de Lula, que consistiu numa prorrogação do II PNRA, como “Contra Reforma Agrária”, de Ariovaldo U. Oliveira (2010). E, por último, algumas conceituações que designam a política dos dois mandatos em conjunto: “Contrarreforma agrária”, de Elaine Moreira (2017), e “reforma agrária parcial”, de Bernardo M. Fernandes (2013).

Seja qual for a conceptualização adotada, nota-se que em todas elas há uma afirmativa de que se realizou um processo de reforma agrária, ainda que, também em todas as classificações, haja ressalvas quanto à suficiência da política pública no trato da questão agrária. Essa análise pode soar contraditória em si mesma, já que a administração do poder executivo pelo PT não só reproduziu a histórica concentração fundiária, como alterou a qualidade das relações sociais de produção contidas nesta estrutura. Aqui nos utilizaremos de definições parciais entre o primeiro e o segundo mandatos, compreendendo uma diferença muito nítida de execução de diferentes políticas de reforma agrária. Sendo assim, no primeiro mandato (2003-2006), tendo ocorrido uma “reforma agrária conservadora” (GIRARDI; FERNANDES, 2008) e, no segundo mandato (2007-2010), sendo executada uma “Contra Reforma Agrária” (OLIVEIRA, 2010). Essa escolha metodológica será justificada conforme a explanação for discorrida, mas pode-se dizer que é condizente pelos enfoques investigativos adotados de acordo com as variadas conjunturas.

Portanto, retornamos ao ano de 2003. O anúncio de um II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) era aguardado com grande expectativa pela base política agrária do governo formada pelos movimentos sociais rurais, que, por sua vez, já deixavam explícita sua demanda por terra com o aumento expressivo de ocupações, acampamentos e famílias envolvidas⁴⁸ (COSME, 2019). Como parte da estratégia política do PT, o Plano era elaborado pelo MDA com grande participação política da sociedade organizada, o que proporcionou um debate entre concepções distintas de reforma agrária. Pelo lado dos movimentos sociais, uma equipe liderada por Plínio de Arruda Sampaio apresentou um projeto com a pretensão de assentar um milhão de famílias em 4 anos. Sendo essa proposta apoiada por Marcelo Rezende, presidente do Incra exonerado em setembro do mesmo ano, ela foi rejeitada pelo ministro Miguel Rossetto e, após discussões, a contraposta foi efetivada por uma meta mais modesta de assentar 400 mil famílias entre 2003 e 2006 (COSME, 2016). Assim foram estabelecidos os objetivos iniciais:

⁴⁸ Esse dado também diz respeito a revogação das MPs de criminalização dos movimentos implementada pelo governo anterior.

- 1ª meta: 400 mil famílias assentadas;
- 2ª meta: 500 mil famílias com posses regularizadas;
- 3ª meta: 150 mil famílias beneficiárias pelo Crédito Fundiário;
- 4ª meta: Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos;
- 5ª meta: Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado;
- 6ª meta: Implementar o cadastramento georeferenciado do território nacional e regularizar 2,2 milhões de imóveis rurais;
- 7ª meta: Reconhecer, demarcar e titular as áreas de comunidades quilombolas;
- 8ª meta: Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas;
- 9ª meta: Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária;
- 10ª meta: Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas;
- 11ª meta: Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas. (BRASIL, 2004, p. 38).

Nota-se que há uma preocupação com a qualidade dos assentamentos desenvolvidos, mostrando uma concepção ampliada (não-limitada) de reforma agrária, o que provavelmente foi resultado de debates intensivos com os movimentos sociais. Em termos de resultados do primeiro governo Lula, os dados oficiais do Incra (2017) correspondem que 381.419 famílias teriam sido assentadas, enquanto o Boletim DATALUTA (2018) chegou ao número de 306.060 famílias. Essa disparidade quantitativa não fica só nos números gerais, mas ocorre principalmente quando é feita a separação das ações de reforma⁴⁹. A divulgação da quantidade foi feita por um discurso de que o governo teria criado esses *novos assentamentos* a partir de desapropriações, dando a impressão de que realmente teria se aproximado da 1ª meta do Plano. Entretanto, isso foi feito sem expor a distinção entre os instrumentos políticos e isso equivale também para o número de assentamentos e para a área ocupada por eles.

Vários dos pensadores críticos ao II PNRA notaram essa incongruência ao notificar os resultados da política pública. Dentre os mais reconhecidos por fazer essa curadoria está Ariovaldo U. de Oliveira (2007) que declarou que dentre as mais de 381 mil famílias oficialmente reparadas pela reforma agrária nestes 4 anos de governo, somente 131.745 famílias foram frutos de assentamentos novos, por desapropriação como determina a Meta 1. Ou seja, foram alocadas por meio da desapropriação de propriedades privadas improdutivas e da criação de novos assentamentos; enquanto 249.674 famílias foram registradas em regularizações ou demarcações de posse. O Incra utilizou do mesmo artifício de computação e divulgação de dados que nos governos FHC, escondendo o comprometimento do governo com a manutenção da concentração do acesso à terra.

⁴⁹ A análise de Girardi e Fernandes (2008) é realizada com base na contabilidade de um relatório DATALUTA do mesmo ano, encontrando o total de 252.019 famílias assentadas, um número aquém dos outros referenciais que vimos até aqui.

Baseando-se em Herivelto Rocha (2008), Girardi e Fernandes (2008) classificaram os assentamentos elencados nesse período por *reformadores* e *não reformadores* no intuito de diferenciá-los por interferência na estrutura fundiária e, assim, estabelecer um dos parâmetros para conceituar tal política como uma reforma agrária conservadora. Seguindo essa lógica, os *assentamentos reformadores* seriam os que teriam afetado diretamente a estrutura, de maneira que:

[...] o que representa o mais alto grau de reforma da estrutura fundiária possível na legislação brasileira atual. Através da criação desses tipos de assentamentos é cumprido o artigo 186 da Constituição e a estrutura fundiária é de fato desconcentrada: com os assentamentos reformadores o campesinato se territorializa a partir da desterritorialização do latifúndio e isso é reforma da estrutura fundiária (GIRARDI; FERNANDES, 2008, p. 86).

Em contrapartida, os *assentamentos não reformadores* seriam caracterizados por atitudes ligadas à legitimação estatal de territórios já ocupados ou oriundo de políticas ambientais. Configurados por não interferir na distribuição de terras já posta na realidade, embora altere a qualidade da estrutura fundiária, como regularizações de posse, assentamentos criados em terras públicas (demarcações que não fundamentam uma desapropriação), realocações, entre outras. Esses assentamentos representam cerca de 80% da área total entre todos os computados e a sua criação em terras públicas e unidades de conservação ambiental pode inclusive ser tida como políticas de colonização, visto que a Amazônia Legal foi uma região bastante impactada (GIRARDI; FERNANDES, 2008).

A incoerência geográfica (espacial ou localizacional) entre a luta demandante da terra e a execução da reforma é outro aspecto da reforma agrária conservadora. Trabalhando com o espaço temporal de 1988 a 2006, à medida que as ocupações de terra se concentram nas regiões Centro-Sul e Nordeste do país, os assentamentos se concentram na região Norte. A justificativa pelo foco espacial das ocupações se dá pela maior densidade populacional destas regiões, que faz com que também se agrave os problemas agrários pela “modernização da agricultura e industrialização do país, não planejadas de forma adequada para garantir a distribuição da riqueza e absorção desta população por outros setores” (GIRARDI; FERNANDES, 2008, p. 83).

O que acompanha a lógica conservadora da reforma, ou seja, que não enfrenta a estrutura fundiária é o estudo feito sobre a localidade dos *assentamentos reformadores* (divididos em oriundos de ocupações de terras ou não) e os *não reformadores*. De certo, os reformadores oriundos de ocupações se concentram nas regiões em que se localizam a maioria das ocupações e, por consequência, de grande tensão social: Nordeste e Centro-Sul. Não obstante, os

reformadores de não ocorrência de ocupações estão em maioria na parte Centro-Norte do Brasil e os não reformadores na parte Norte (GIRARDI; FERNANDES, 2008). Para Alentejano (2018, p. 319),

[...] isto se deve ao fato de que nos momentos em que a pressão política pela realização da reforma agrária se acentua, obrigando os governos a dar uma resposta política para a questão, mas diante do bloqueio ruralista à desapropriação de terras, a saída encontrada por estes governos foi sempre a mesma: utilizar as terras públicas para inflar as estatísticas e dar uma “satisfação” aos movimentos sociais e à opinião pública.

A reforma agrária conservadora do primeiro governo Lula acaba por não cumprir estritamente o que determinava o II PNRA, muito também por estar condicionada à escolha de estratégia política de conciliação entre as classes no campo. Isso se faz acometido, tanto pelos favorecimentos à acumulação dos grandes proprietários de terra, quanto pelas condições postas pelo modelo liberal periférico. Sendo circunstâncias postas pela conjuntura ou estratégia política, o descumprimento com a expectativa de um amplo reordenamento agrário como esperava a base social do Partido configura uma forma de dominação do Estado brasileiro, como será aprofundado no último capítulo. Junto a tudo isso, o escândalo do Mensalão em 2005 e a alta pressão social posta pelo grande número de ocupações de terra dos movimentos sociais impunham instabilidade ao governo federal, que poderiam acarretar impopularidade nas eleições de 2005/2006. Por outro lado, o relativo crescimento econômico de capitais de diversas naturezas, principalmente o financeiro, e a atenção a mazelas urgentes das classes trabalhadoras, como a miséria e o desemprego, moldariam um ambiente político-ideológico positivo. Especialmente devido a esta participação política direta da base política do governo, ocorreram avanços inéditos na agenda da política social, relativas às condições de vida das classes trabalhadoras no geral.

Observar o conjunto da política agrária somente por meio da política de geração de assentamentos seria não considerar a totalidade do trato da questão agrária pela administração, portanto, injusto. Contudo, apesar da própria candidatura eleita considerar a hiperconcentração de terras um fator central da questão agrária brasileira, o enfrentamento a isso com uma redistribuição fundiária iria no sentido contrário aos interesses hegemônicos do agronegócio — que se consolidava como pilar do modelo liberal periférico. Não realizada a reforma como esperavam os movimentos sociais, houve outras políticas complementares e indispensáveis para lidar com a questão da fome e com as críticas condições de vida da população rural.

A ampliação no crédito aos pequenos agricultores⁵⁰, a política de melhoramento na qualidade dos assentamentos e as políticas sociais de combate à fome e à pobreza rural foram posturas indispensáveis para a análise das realizações do referido governo. A respeito de políticas sociais de grande abrangência conduzidas desde 2003, como o programa de transferência focalizada de renda, Bolsa Família, e o de combate à fome, Fome Zero; pode-se dizer que foram capacitados justamente a partir dos superávits fiscais obtidos pelo crescimento do setor primário-exportador (COSME, 2019). Algo a se destacar foi a importância dada ao melhoramento da qualidade de vida nos assentamentos e nas pequenas propriedades, tanto em relação à infraestrutura e acesso a direitos, quanto a projetos que criaram dinâmicas de comercialização dos produtos cultivados e, de certa forma, integração à cadeia produtiva mercadológica, como foi o caso do já citado PRONAF.

Pela primeira dimensão, podemos abordar a criação do Programa Luz para Todos (2007), que se atenta à eletrificação rural e passa a atender mais de 6 milhões de pessoas nos seus primeiros anos; a ampliação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), que assistiu projetos educacionais e técnicos ao meio rural, articulado com a expansão de universidades; e a ampliação do Programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), que também abrange a dimensão de auxílio nas etapas de produção agrícola. Nesse sentido, a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi imprescindível para atender as necessidades da agricultura familiar que se consolidava como um grupo específico, com demandas concretas (CARTER; CARVALHO, 2010), bem como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A relevância desse aparato de políticas sociais merece destaque e, deve-se ressaltar que ele se ampliou e alcançou camadas variadas da sociedade. Grande parte deste crédito se deve à luta política dos movimentos sociais. Em relação ao campo, pode-se dizer que contribuiu para um certo alívio de condições de extrema pobreza. Dito isso, a base pela qual esses serviços foram prestados à sociedade possui ligação intrínseca ao projeto político neoliberal em vigência, considerando ainda que as raízes mais profundas das contradições não foram confrontadas, como a questão da terra, ressaltada sistematicamente neste trabalho. Investigando a natureza da concessão destes direitos sociais, Tatiana Brettas (2020) observa um padrão de qualidade nessa questão que se expande a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010) e,

⁵⁰ Mesmo considerando um expressivo crescimento no orçamento do Pronaf durante os governos Lula, a disparidade entre este e o crédito concedido à grande agropecuária é notável como explicitado anteriormente.

em especial, nos anos de Dilma Rousseff (2011-2016). Sobre a construção das políticas sociais ainda nos anos 1990, a autora reflete que:

Não podemos desconsiderar os limites trazidos pela luta de classes para a implementação deste projeto de restauração burguesa. Significa dizer que o neoliberalismo não se deu por uma aplicação direta e mecânica de um receituário vindo de fora. Ele esbarrou em lutas e resistências da classe trabalhadora que, apesar de terem sentido fortemente uma desarticulação, haviam resultado em uma Constituição Federal com definições que não puderam ser ignoradas e que foram, de alguma maneira, implementadas (BRETTAS, 2020, p. 232).

É evidente que a implementação de qualquer política pública é dotada de limites e, quando nos propomos a avaliá-las, busca-se abrir um horizonte para o permanente enfrentamento de problemáticas de grande proporção, como a questão agrária. Dentre algumas das limitações da implementação dessas políticas complementares estiveram os entraves na prática institucional na medida em que a estrutura política concentrada se reproduz. Como destaca Claudemir Cosme (2019), a concentração de poder político dos grandes proprietários de terra dispõe de interferência direta nas administrações municipais e locais, o que comprometeria a execução satisfatória de tais políticas. Junto a isso, modelo liberal periférico não se apresentou como um projeto voltado a este enfrentamento, mas ao aprofundamento das desigualdades sociais e outras tendências que evidenciam a incompatibilidade desta política com os interesses gerais da classe trabalhadora, se atendo às demandas pontuais e mais imediatas.

Tratando-se do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), não existe a possibilidade em se falar na realização de uma reforma agrária, de acordo com parte da literatura crítica especializada, que se apoia nos próprios dados das políticas agrárias. Dado que os números do Brasil referentes aos índices de fome e pobreza demonstravam uma melhora como resposta às políticas sociais focalizadas do primeiro mandato de Lula da Silva, não foi apresentado nenhum outro plano de reforma agrária para este segundo mandato. Diante disso, as indagações a serem feitas seriam: se a questão agrária já teria sido solucionada pela política agrária do primeiro mandato e, assim, se não havia mais demanda por terra por parte da classe trabalhadora organizada. A resposta é negativa para ambas as questões, por mais que boa parte do senso comum tente responder positivamente e a marginalização do tema da reforma agrária pelo programa do PT tenha contribuído para o apagamento do tópico do cenário político.

A classificação de contra reforma agrária, cunhada por Ariovaldo U. de Oliveira (2010), remete aos efeitos da agenda de política agrária, que objetivou essencialmente expandir a fronteira agrícola para o crescimento produtivo do agronegócio, de modo a concentrar ainda mais a estrutura fundiária do país e a comprometer os recursos naturais a uma futura exaustão.

O autor argumenta que, ao contrário do que orienta a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 188 — que a concessão de terras públicas e devolutas deveria ser coadunada com o plano de reforma agrária e a política agrícola —, o governo Lula promoveu articulações normativas para disponibilizar essas terras para outros fins em seu segundo mandato.

Além de uma criação de assentamentos insatisfatória e exclusivamente responsiva a pressões sociais, que se desmobilizavam ano após ano, as já citadas Medidas Provisórias (MPs) 422 e 458 instrumentalizaram um projeto de regularização fundiária, que teria sido o foco da política fundiária nesse período. Contudo, o foco desse contexto se deu na área da Amazônia Legal, amplamente cobiçada pelos setores agrícola, madeireiro e minerador. Nesse aspecto, as regularizações fundiárias, através do Programa Terra Legal, por exemplo, concederiam legalidade sob o ato de compra, tanto a posseiros, quanto a grileiros, que ocupavam vastos territórios sob registro ilegal. Vale recordarmos que as MPs legitimavam a comercialização de terras na Amazônia Legal de até 1.500 hectares, sendo proibidos sujeitos estrangeiros físicos ou jurídicos de serem beneficiários, pelo Decreto 6.992/09 (OLIVEIRA, 2010).

A intitulação de “contra reforma” se evidencia ainda mais ao nos atermos a alguns dados sobre a transformação na qualidade da distribuição de terras no Brasil e o aumento da quantidade de grandes propriedades. O número de imóveis rurais com 100.000 hectares (ha) ou mais cresceu exponencialmente: de 22 imóveis, em 2003, obteve-se o número de 196, em 2010, e depois de 365, em 2014 — após o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. Em proporção direta, a área ocupada cresceu de 8,3 milhões ha, em 2003, para 138,6 milhões ha (DATALUTA, 2018). Ao observarmos essa evolução dos números se faz notável a grande intensidade da expansão da fronteira agrícola e ainda, se considerarmos o índice Gini já citado no início dessa mesma seção (de 0,816, em 2003, para 0,860, em 2014), apreendemos uma política deliberada de concentração do acesso à terra somada à própria política de ampliação de territórios para grandes proprietários. Ainda que as outras dimensões de propriedades também tenham aumentado em quantidade e tamanho de ocupação, como observamos na Tabela 2, não se altera o fato do crescimento massivo dos latifúndios.

Tabela 2 – Brasil – Estrutura fundiária por classe de área em 1998, 2003, 2010, 2011, 2012 e 2014

Classes de Área (ha)	1998		2003		2010		2011	
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)
TOTAL	3.586.525	415.548.886,60	4.290.531	418.483.332,30	5.181.645	571.740.919,42	5.356.425	590.716.875,33
Menos de 1	68.512	35.181,90	81.995	43.409,10	107.572	54.516,68	113.160	57.066,67
1 a menos de 2	118.926	160.875,80	141.481	191.005,50	161.313	218.441,69	165.560	224.511,20
2 a menos de 5	440.708	1.483.892,60	559.841	1.874.158,80	702.979	2.357.993,06	734.298	2.465.145,60
5 a menos de 10	515.823	3.737.828,60	626.480	4.530.025,20	772.676	5.584.385,37	805.588	5.821.439,70
10 a menos de 25	939.198	15.265.972,30	1.109.841	18.034.512,20	1.316.237	21.345.231,82	1.358.537	22.022.892,37
25 a menos de 50	573.408	20.067.945,60	693.217	24.266.354,60	814.138	28.563.707,07	838.694	29.435.561,05
50 a menos de 100	403.521	27.902.893,30	485.956	33.481.543,20	578.783	40.096.597,35	595.961	41.306.259,46
100 a menos de 200	239.219	32.260.122,40	272.444	36.516.857,80	332.817	44.898.322,02	342.041	46.171.314,37
200 a menos de 500	166.686	51.491.978,60	181.919	56.037.443,20	230.529	71.258.207,77	237.231	73.317.570,54
500 a menos de 1.000	62.643	43.317.666,40	68.972	47.807.934,80	85.305	59.299.369,71	85.218	59.287.289,60
1.000 a menos de 2.000	30.325	41.651.744,70	35.281	48.711.363,10	40.048	55.269.002,25	40.454	55.876.890,16
2.000 a menos de 5.000	20.120	59.497.823,80	26.341	77.612.461,90	31.218	91.775.306,94	31.566	92.893.149,58
5.000 a menos de 10.000	4.758	33.839.004,90	5.780	41.777.204,40	6.084	43.642.939,54	6.099	43.730.865,46
10.000 a menos de 20.000	1.648	22.485.749,70	635	8.600.834,20	1.026	14.088.771,59	1.067	14.650.668,60
20.000 a menos de 50.000	768	22.468.684,80	294	8.502.361,60	595	17.742.882,69	608	18.008.767,32
50.000 a menos de 100.000	154	10.504.269,00	32	2.181.546,40	131	9.131.626,72	135	9.513.092,82
100.000 e mais	108	29.377.251,20	22	8.314.316,30	196	66.413.617,15	208	75.934.390,83
ÍNDICE DE GINI	0,838		0,816		0,838		0,839	
Classes de Área (ha)	2012		2014					
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)				
TOTAL	5.498.451	597.018.808,73	6.140.118	740.401.645,78				
Menos de 1	117.301	58.875,48	274.671	68.179,10				
1 a menos de 2	168.738	229.075,39	183.693	250.433,37				
2 a menos de 5	759.005	2.549.567,34	841.217	2.827.508,40				
5 a menos de 10	829.862	5.996.899,20	908.886	6.566.924,32				
10 a menos de 25	1.391.712	22.560.429,52	1.499.140	24.305.032,47				
25 a menos de 50	860.300	30.210.990,87	932.481	32.802.217,70				
50 a menos de 100	611.745	42.414.477,17	665.642	46.170.133,05				
100 a menos de 500	593.026	122.332.189,00	645.700	133.446.464,51				
500 a menos de 1.000	85.437	59.426.508,45	93.658	65.276.368,53				
1.000 a menos de 2.000	41.206	56.933.642,14	48.234	66.717.495,31				
2.000 a menos de 5.000	31.865	93.781.039,50	36.639	108.793.966,83				
5.000 a menos de 10.000	6.157	44.106.421,27	7.100	50.696.144,66				
10.000 a menos de 20.000	1.113	15.263.453,08	1.591	21.770.955,74				
20.000 a menos de 50.000	627	18.502.428,82	879	26.261.973,04				
50.000 a menos de 100.000	138	9.701.272,64	222	15.806.316,49				
100.000 e mais	219	72.951.538,86	365	138.641.532,26				
ÍNDICE DE GINI	0,833		0,860					

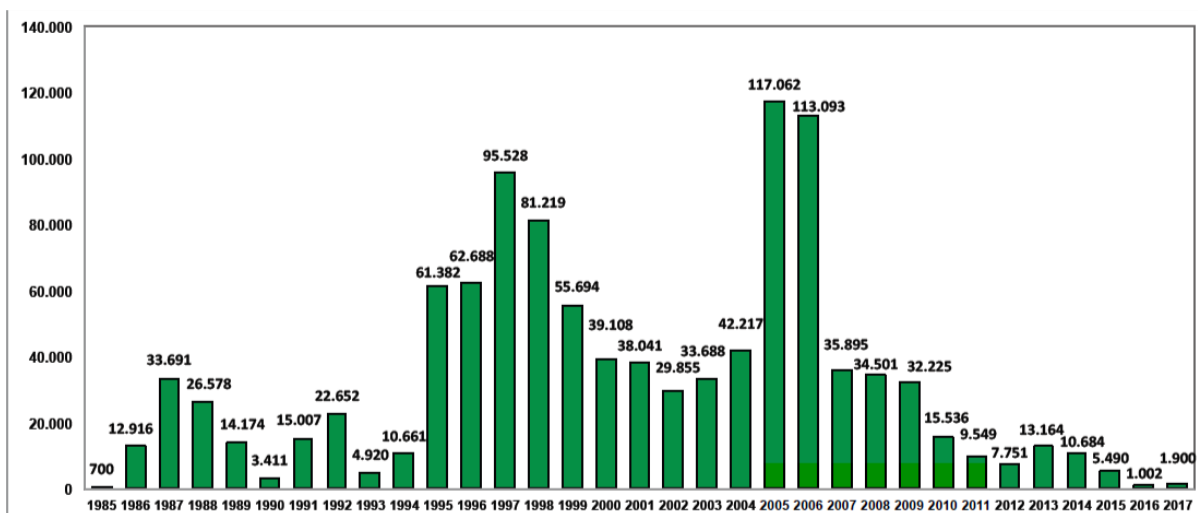
Fonte: Incra / Organização: DATALUTA; Banco de Dados da Luta pela Terra, 2018. www.fct.unesp.br/nera

Portanto, podemos dizer que houve o avesso de uma reforma agrária, tendo ocorrido a manutenção da estrutura de terras histórica e aumentada a concentração fundiária. Somado a isso, o segundo governo Lula não apresentou nenhum projeto de política de assentamentos, de modo a realizar desapropriações marginais e sob pressão de tensões sociais e focar nas regularizações fundiárias. Contudo, não desconsideremos a relevância das regularizações, mas como visto anteriormente, elas foram acompanhadas de políticas de cooperação com os interesses do agronegócio, principalmente, de ampliação de territórios. Em sua maioria, quando não destinadas à posse de grandes proprietários, esses imóveis eram regularizados em áreas propícias a se sujeitarem à cadeia produtiva da grande produção (OLIVEIRA, 2008 *apud* PEREIRA, 2020, p. 83).

3.3.3 Os governos Dilma Rousseff (2011-2016): o esgotamento da reforma agrária e a primazia do agronegócio

Com isso, foi observada uma diminuição expressiva nos números de assentamentos criados pela política de reforma agrária da referida administração — de 2.369, no primeiro mandato, para 1.223, no segundo (DATALUTA, 2018). A contra reforma agrária representou um princípio de apagamento do tema no cenário político nacional, que decresceu juntamente com as ocupações de terra dos movimentos sociais rurais, que, por sua vez, passaram por um processo de desmobilização progressiva nos governos petistas, como será mais bem debatido no último capítulo. De acordo com os dados apurados pelo boletim DATALUTA (2018) mostrados no Gráfico 1, a quantidade de famílias assentadas decaiu vertiginosamente no segundo ano do mandato de Lula da Silva, tendência que se consolidou nos anos de administração Dilma Rousseff (2011-2016) e que esclarece o caráter inepto que a política fundiária adquiriu com o passar desses anos. O que deveria ser uma política de reordenamento agrário, social e de produção agrícola, passou a ser realizado sem o ímpeto pelo qual o eleitorado esperava.

Gráfico 1 – Brasil - Número de Famílias Assentadas / Assentamentos Criados – 1985-2017



Fonte: Incra / Organização: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2018. www.fct.unesp.br/nera

A criação de assentamentos, que antes não era o foco da política fundiária, agora passara a ser uma política muito mais incipiente, ao se comparar as políticas compensatórias de melhoramento da qualidade de vida nos assentamentos e de ampliação de crédito à agricultura familiar. Com a melhora sutil das condições de vida no campo, foi-se maturando a desnecessidade de um reordenamento agrário, visto que o aumento de concessão de crédito

público, junto à ampliação da cadeia produtiva do agronegócio, foi acompanhado pela elevação da produtividade. Setores, como o sucroalcooleiro e a pecuária, obtiveram ganhos expressivos, ampliados com a política de expansão de territórios (DELGADO, 2012). Como busca compreender Horácio Martins de Carvalho (2013, p. 34):

Tais arranjos institucionais se constituíram no âmbito de uma coerção político-econômica acrescida ou emoldurada por um poderoso e abrangente aparato de afirmação da hegemonia (direção intelectual e moral), de maneira a disseminar massivamente uma racionalidade inspiradora de um discurso persuasivo para fundamentar ideologicamente a suposta excelência da racionalidade do agronegócio e da acumulação via espoliação em relação a outros modos de produção como, por exemplo, o do camponês contemporâneo.

O autor ainda enfatiza o grande volume de entrada de capitais estrangeiros no país, decorrente da crise mundial de 2008 no centro da ordem internacional (CARVALHO, 2013). Inicialmente, a conjuntura econômica foi impactada de forma positiva e, com o aumento de divisas e ainda maior dinamização do mercado de terras, o Brasil se tornou uma referência mundial em exportação de *commodities*. Juntamente com a produtividade, o crescimento do uso de agrotóxicos e fertilizantes e a flexibilização de crimes ambientais — pelas revisões do Código Florestal já citadas — foram fatores que cresceram permanentemente (DELGADO, 2012), já que a territorialização e a superexploração de recursos naturais são indispensáveis para o crescimento do setor primário-exportador.

Com altos índices de lucro das classes burguesas e visível melhora nas condições de vida da classe trabalhadora, o segundo mandato de Lula da Silva termina em 2010 com recorde de popularidade, abrindo um caminho natural para a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, no ano seguinte. As propostas contidas no programa de governo apresentado, bem como alguns dos discursos da nova presidenta pouco mencionava o tema da reforma agrária, ainda que falasse em erradicar a fome e a pobreza rural (MOREIRA, 2017). Se, para isso, não fosse feito um enfrentamento à estrutura agrária do país para fornecer condições dignas de reprodução da vida material às classes trabalhadoras do campo, era de se esperar que a solução já era vista na ampliação de crédito à agricultura familiar e das políticas sociais, como feito no segundo mandato de Lula da Silva. E assim foi feito, concretizando ainda mais a exclusão do tema da reforma agrária da cena política nacional. Nos ateremos brevemente sobre as políticas agrárias e agrícola dessa administração federal até o impedimento oficial do seu segundo mandato em agosto de 2016, por meio de um golpe de Estado.

De acordo com os números que o boletim DATALUTA apreende do relatório do Incra, demonstrados pelo Gráfico 1, os governos Dilma (2011-2015⁵¹) alcançaram números recordes em baixa efetividade assentar famílias demandantes por reforma agrária. Como de praxe⁵², os números de famílias assentadas em novos assentamentos (ou seja, oriundos de desapropriação) são ainda menores e ficam muito aquém dos dados oficiais divulgados pelo Incra (133,6 mil famílias). Essa diminuição tem a ver com alguns fatores que vão ser percorridos mais adiante, mas especialmente pelo consenso político criado ao longo dos anos de que a reforma não era necessária. Tanto que houve uma alta de ocupações de terra e manifestações políticas no campo em três dos cinco anos e meio de governo, o que não ocorria desde a virada do ano de 2007 para 2008. Ainda assim, há de se considerar que se fez relativamente em quantidade muito inferior ao engajamento que os movimentos sociais pela terra demonstravam nos governos Lula da Silva. O ano de maior quantidade de pessoas realizando ocupações no governo Dilma (2011-2016) ocorreu no ano de 2015, com 38.789 famílias, enquanto o ano recorde do segundo governo Lula (2007) apresentou atividades que abrangiam 69.484 famílias (DATALUTA, 2018).

As ações voltadas à política agrária se concentraram no melhoramento das políticas sociais rurais consolidadas no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010). O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) geria propostas de amenização da fome e da pobreza rural, como o Plano Brasil sem Miséria, e programas de acesso à recursos naturais incentivos para produção à agricultura familiar (MOREIRA; DAL MORO, 2018). No entanto, de forma alguma se cogitou o enfrentamento da grande propriedade, já que o agronegócio vivenciava sua ascensão e a agenda de política agrícola continha Planos de Safra ambiciosos, de ampliação da produção cada vez mais. As desapropriações e regularizações fundiárias ocorria nas áreas de entorno à grande propriedade, de forma a conectar as relações produtivas das famílias assentadas, sendo englobada à lógica da agricultura familiar, às cadeias produtivas do agronegócio.

Com o impedimento do segundo mandato de Dilma em 2016 e a ascensão à presidência de seu vice-presidente, Michel Temer, o tema da reforma agrária completou seu caminho de abandono, não tendo sido nenhuma família assentada no ano de 2017 (MST, 2016 *apud*

⁵¹ Desconsideramos o ano de 2016, em que ocorreu o processo de *impeachment*.

⁵² Como ocorrido em todos os governos desde o fim do regime civil-militar, a manipulação de dados pelo Incra é generalizante e considera diferentes instrumentos de reconhecimento fundiário como maneiras de se realizar a reforma agrária, ainda que não interfiram em nada na concentração de terra ou de renda. Por isso, diversos pesquisadores se encarregam de fazer a discriminação destes dados de acordo com as formas que os assentamentos foram obtidos e/ou registrados.

MOREIRA; DAL MORO, 2018, p. 16). Os motivos dessa ruptura institucional não serão tratados aqui, mas algo que não se pode negar é que o pouco espaço de reivindicação por melhorias sociais que as classes trabalhadoras possuíam se encerrou. Relativos ao campo, os interesses dos grandes proprietários de terra, que sempre foram se sobressaíram, passaram a prevalecer entre as políticas agrárias.

A rigor, podemos dizer que esta nunca se realizou, substituída, cada vez mais pela combinação de privilégios ao agronegócio e políticas de colonização e regularização fundiária, as quais funcionam ao mesmo tempo como mecanismo de distensão dos conflitos e abertura de novas áreas de expansão para o agronegócio (ALENTEJANO, 2018, p. 312).

Ao fim do ciclo do Partido dos Trabalhadores no Poder Executivo, podemos avaliar que foi o período de maior crescimento do setor primário-exportador da história recente do Brasil, ainda que paralelamente tenham sido as administrações que mais assumiram compromissos com as classes trabalhadoras rurais. Considerando os movimentos sociais e sindicatos, no geral, e o MST, em particular, pode-se dizer que estes entes políticos compartilharam lutas sociais semelhantes às do PT desde a fundação do partido até a integração do Movimento na política institucional junto às administrações petistas. Esta proximidade que se rompe após o impedimento de Dilma Rousseff por um golpe institucional em 2016, levando ao maior cargo do Poder Executivo o então vice-presidente, Michel Temer, que, mesmo se comprometendo inicialmente a assumir um governo de transição, executa uma postura política de interesse claro em paralelo à ortodoxia neoliberal, promovendo inclusive reformas institucionais profundas com o viés macroeconômico de austeridade fiscal.

4 A QUESTÃO AGRÁRIA EM OUTROS TERMOS: DOMINÂNCIA DO AGRONEGÓCIO E DESGASTE DA PERSPECTIVA DE REFORMA

Os anos que se passaram de 2014 até a atualidade foram definitivos para ressignificar os eixos da cena política no trato da questão agrária no Brasil, compreendendo a transição entre o primeiro e o segundo governos de Dilma Rousseff e o impedimento do segundo mandato. Por um lado, a consolidação da lógica produtivista do agronegócio e, por outro, o melhoramento das condições de vida e produção agrícola de pequenos produtores e assentados foram alguns dos principais fatores para enraizar o consenso político-ideológico de que a reforma agrária não teria mais espaço nem propósito na agenda estatal. Os movimentos da conjuntura internacional e a crise política que passa a percorrer a política interna entre 2013 e 2014 atritaram ainda mais algumas tensões entre certos grupos sociais e, no que se trata do bloco no poder do Estado, a

fração de classe hegemônica do grande capital financeiro, que se alertava com a possibilidade da retração da acumulação, começou a se articular politicamente de forma mais ativa. O cenário econômico apresentava mudanças relativas aos efeitos da crise internacional de 2008 e do fim do boom das *commodities*.

4.1 Considerações iniciais

Apesar dos índices positivos para o bem-estar das classes trabalhadoras, como a queda na taxa de desemprego, a redução da pobreza e o fato de o Brasil ter saído do Mapa da Fome no ano de 2014, outros fatores despertaram a oposição ao governo Dilma, sendo alguns destes a desaceleração do crescimento econômico, o aumento da taxa de inflação e a volta do crescimento da dívida pública acompanhado do encolhimento do superávit primário (FILGUEIRAS, 2017). Juntamente a estes indicativos macroeconômicos, outras disputas político-ideológicas estavam em jogo, como as manifestações públicas que ficaram conhecidas como Jornadas de Junho de 2013, consistindo em uma variedade de reivindicações e interesses entre as classes trabalhadoras e as classes burguesas, e o desgaste político-judicial gerado pela Operação Lava-Jato sob a prerrogativa de combate à corrupção. Acontecimento este que se expressou pelo desmantelamento de grandes empresas, como ocorrido no setor da construção civil — integrante da burguesia interna, que compunha a base de apoio do referido governo (BASTOS, 2017).

Dentro das contradições existentes nestas disputas, estavam os antagonismos dos interesses da própria frente política neodesenvolvimentista, que vinha assumindo destaque nos anos recentes. Esta frente ampla representava, em última instância, alguns setores da grande burguesia interna (setores da construção pesada, da indústria, da mineração e do agronegócio), juntamente à força política de classes populares, como camadas baixas da classe média, o operariado urbano e o campesinato (BOITO JR; BERRINGER, 2013). Enquanto as Jornadas de Junho de 2013 amadureciam — como um movimento recorrente tendo sido principiado pela expressão do Movimento Passe Livre (MPL) contra o reajuste de passagens do transporte público e dotado de ações diretas (PINHEIRO, 2013) —, suas próprias pautas passaram a afastar as frações mais pobres da centralidade da participação e incluir camadas mais altas da classe média, por possuir uma representação de interesses muito diversos e, por vezes, antagônicos aos interesses das classes trabalhadoras.

Assim, a ofensiva neoliberal (representante do grande capital financeiro) ganhou força em manifestações posteriores por meio da defesa de uma suposta legalidade anticorrupção, a favor da Operação Lava-Jato, e contrária ao aumento de gastos públicos, tendo como alvo principal a promoção dos grandes eventos (Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e Olimpíadas, em 2016) (BOITO JR, 2018). Na medida em que se ocorreu uma confluência de demandas, tanto relacionadas a direitos sociais e bens públicos, como direcionadas aos rumos da política econômica (esta muito conduzida pela grande mídia), o governo Dilma passou a sofrer com uma baixa de popularidade, sendo pressionado a ceder em seu programa político. Aqui, trata-se apenas de contextualizar o ambiente político que também contava com apoio de representantes do Congresso Nacional, não de estabelecer um quadro hierárquico sobre a relevância dos fatos para as ocorrências posteriores.

Nos termos da política econômica, o referido governo seguia até então a mesma premissa do segundo governo Lula de tentar consolidar um modelo econômico apoiado na tentativa de implementar um desenvolvimento das forças produtivas com certa diversificação tecnológica para além dos setores primário-exportadores, que primavam pela imediatividade da geração de divisas para o pagamento da dívida pública e dos seus juros (FILGUEIRAS, 2017). Diante de uma conjuntura desfavorável de queda dos preços das *commodities*⁵³ e uma situação política tensionada, ocorreu que estas ações políticas eram conflitantes aos interesses rentistas do grande capital financeiro e, portanto, questionavam a hegemonia do bloco no poder. Este que, assim, se utilizava de todos os seus recursos materiais e simbólicos e dos seus aparelhos ideológicos para deslegitimar as atitudes do governo e pressioná-lo para a restrição dos gastos públicos e o seguimento mais rígido do tripé macroeconômico (metas de inflação, superávit fiscal primário e câmbio flutuante).

Quando pensa a respeito dos interesses que o ajuste fiscal atende, Luiz Filgueiras (2017, p. 164) concatena da seguinte forma:

Portanto, o papel do ajuste fiscal não é ‘sanear’ as finanças públicas, como foi no passado, quando o padrão de desenvolvimento era hegemonizado pelo capital industrial. Esse tipo de política não tem mais essa função nem capacidade, o seu papel é garantir a transferência permanente de recursos públicos e de renda das atividades produtivas para a especulação financeira; da população em geral para os mais ricos. Trata-se de ajustar todas as demais despesas do Estado em função do aumento da despesa financeira, daí os cortes das despesas primárias, sem redução das despesas com o serviço da dívida. O ajuste tem, claramente, um caráter de classe: é uma escolha

⁵³ A queda acentuada dos preços do barril de petróleo tipo *Brent* entre 2014 e 2016 estava no centro desta questão à época por se tratar da *commodity* mais estratégica da geopolítica mundial. Saindo de uma média de 108,66 dólares americanos em 2013, o barril de petróleo cai para 52,39 dólares, em 2015, e chega à marca de 43,73 dólares em 2016 (BP, 2019).

a favor do grande capital, em especial do capital financeiro, e dos mais ricos; e contra os trabalhadores, em especial os segmentos mais fragilizados.

Foi dessa forma que a política econômica seguiu sendo pautada na cena política nas eleições presidenciais de 2014, quando Dilma Rousseff concorreu pela reeleição de forma direta contra Aécio Neves, candidato do PSDB, partido de direita historicamente alinhado com os interesses da referida fração hegemônica. Com a vitória eleitoral acirrada da candidata petista, as medidas políticas mais importantes da agenda econômica do novo governo buscaram atender às novas restrições fiscais impostas pelo capital financeiro, seguindo a tática política tradicional de conciliação de classes do Partido dos Trabalhadores. O exemplo mais enfático disto foi a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda (Economia), tendo sido anteriormente o economista-chefe do maior banco privado do país, o Bradesco (BASTOS, 2017).

A visão em relação ao campo neste momento se restringia à demanda de produtividade do agronegócio para exportação e não mais como um território que apresentava possibilidade de desenvolvimento social. Entre 2015 e 2016 (ano em que se processou o *impeachment* da presidenta Dilma, com o vice Michel Temer assumindo após o mês de maio), pouco mais de 6 mil famílias foram assentadas ou tiveram suas terras regularizadas (DATA LUTA, 2018). O revés institucional do golpe representou a consagração do projeto político neoliberal, apoiado, no que condiz ao campo, na produtividade da grande propriedade da terra, gestada pelo grande capital financeiro. Isto representou, dentre outras derrotas para as classes trabalhadoras rurais, o esgotamento da reforma agrária em meio ao cenário da questão agrária, que também foi sendo cada vez mais negligenciada em seus fatores do governo de Michel Temer (2016-2018) em diante.

4.2 Elementos estruturantes da questão agrária e seus movimentos políticos

Em uma situação de progressiva liberalização econômica e financeira como a contemporânea, o setor do agronegócio brasileiro chega perto do seu ápice em termos de legitimidade econômica e política no ano de 2022, assumindo o papel de protagonista nas exportações no primeiro semestre ocupando 48,3% do total (MAPA, 2022a). Entretanto, é importante que seja apontada a ressalva feita por Mitidiero Júnior e Goldfarb (2021), a qual destaca a contradição entre este progressivo destaque na Balança Comercial brasileira e a tímida participação da agropecuária básica no PIB do país, que manteve uma média de pouco mais de

5% entre os anos 2010 e 2018⁵⁴. Em contrapartida, outras metodologias se utilizam do cálculo da participação do agronegócio no PIB nacional abrangendo os outros diversos setores de participação, como os serviços de transporte, os insumos que alimentam a produção agropecuária e o comércio de produtos ao mercado interno, chegando a uma participação entre 20 e 27 por cento nos anos recentes (MITIDIERO JR; GOLDFARB, 2021).

Apesar da controvérsia, a relevância do agronegócio na agenda de política econômica brasileira é notória, principalmente em termos de comércio externo. No que condiz ao abastecimento do mercado interno e à geração de emprego e renda ao país, o agronegócio enfrenta alguns conflitos de narrativas quanto à sua participação efetiva, até por haver a confusão conceitual dos limites da agricultura familiar e do agronegócio. Ainda assim, o discurso da obsolescência da reforma agrária se apoia no êxito da produtividade do agronegócio na resolução de problemas internos como a pobreza rural, pela geração de empregos, e a fome, pela produção alimentícia para o mercado interno.

No quadro recente da pandemia de Covid-19, algumas contradições desse discurso se manifestaram na realidade, visto que, mesmo que a produção do agronegócio estivesse atingindo lucros recordes no primeiro semestre de 2022⁵⁵, o cenário de crise econômica internacional do sistema capitalista evidenciou a situação de vulnerabilidade das classes empobrecidas; haja vista, o expressivo aumento da fome, totalizando 33,1 milhões de pessoas em abril do mesmo ano, e da insegurança alimentar, que já somam 125,2 milhões de brasileiros. Junto a isto, há de se destacar que a população rural é atingida de forma mais grave pela

⁵⁴ Essa questão é contida de uma controvérsia metodológica relativa ao cálculo do PIB do agronegócio no que se refere a questão da abrangência intersetorial do segmento econômico. Os próprios autores apresentam esse dado de forma crítica no documento, em contestação ao “PIB do Agronegócio”, de autoria do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (Esalq/USP), sendo o estudo financiado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Este estudo calculou que o agronegócio teria sido responsável por 20,5% do PIB nacional em 2019 e 26,6% em 2020 — anos posteriores ao último ano demonstrado por Mitidiro Jr. e Goldfarb (2021), o ano 2018. A diferença metodológica deste estudo é que “calcula-se a soma dos valores da produção agropecuária básica/primária, dos insumos para atividade, da agroindústria (processamento) e do que eles chamaram de agrosserviços” (MITIDIERO JR; GOLDFARB, 2021, p. 12); enquanto o valor de 5% seria referente somente à produção agropecuária básica, de produtos sem elaboração tecnológica ou processamento agroindustrial. Evidentemente que a abrangência intersetorial do agronegócio precisa ser considerada e mais bem elaborada no caso brasileiro, porém, a baixa participação produtiva no processo de acumulação nacional faz com que a imagem da agropecuária de exportação como indispensável para a economia brasileira seja questionada; ainda mais pela baixa empregabilidade do setor.

⁵⁵ No mesmo período do ano em que foi calculado o aumento expressivo da fome e da pobreza rural, o agronegócio apresentou recordes de exportações devido à alta do preço dos alimentos, somando US\$ 79,32 bilhões (+29,4% em relação ao primeiro semestre de 2021), tendo como destaque a produção de soja, carnes bovinas e café (CANAL RURAL, 2022). Este paradoxo pode evidenciar tanto o descompasso dos grandes setores do agronegócio com o mercado interno, quanto os efeitos do desmonte das políticas agrárias (citado mais adiante no texto), como também pode ser o produto das duas situações.

insegurança alimentar, considerando que mais de 60% dos domicílios do campo abrangem essa condição, sendo este um índice acima da média nacional (PENSSAN, 2022).

Tratando-se dos termos do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários, o Censo Agropecuário de 2017 do IBGE (2019) computava 15.105.125 de produtores rurais no total, sendo que 10,1 milhões destes estariam localizados na agricultura familiar. A produção mecanizada de larga escala do agronegócio não abarca uma grande quantidade de trabalhadores, apesar de dispor de uma grande quantidade de terras e concentrar historicamente a maior parte do crédito rural dos Planos Safra⁵⁶. É por meio do gerenciamento da produtividade agrícola por formas de propriedade e de produção que o Estado exerce uma das práticas de incentivo mais decisivas para a prosperidade do setor: a concentração do acesso ao crédito agrícola para as grandes propriedades, dado que, de acordo com a Oxfam (2019), os imóveis rurais de área acima de 1000 hectares detêm cerca de 43% de todo o crédito rural disponibiliza. Ainda que inexata a separação entre estas duas dimensões produtivas do campo, consideremos a predominância da lógica produtiva do agronegócio e dos seus efeitos políticos e econômicos nas tendências que serão expostas a seguir.

O debate sobre os movimentos do capitalismo internacional e brasileiro, em particular, se faz necessário pelo objetivo de esboçarmos uma linha de pensamento sobre como a questão agrária se manifesta na atualidade. Nas relações sociais do campo, o agronegócio passou a se consolidar numa posição de maior relevância na economia nacional no fim da década de 2000 e se afirmar politicamente no decorrer da década de 2010. Sendo composto por uma integração de cadeias produtivas intersetoriais, que vão desde os capitais financeiro e especulativo, passando pela produção agroindustrial em larga escala, até os serviços agregados e o capital comercial (ELIAS, 2021), este complexo social é composto por diversos interesses, que foram adquirindo uma homogeneidade ideológica ao longo do processo de maturação do campo político, mesmo que continuem heterogêneos entre os variados segmentos.

Essa abrangência também é constituída por uma variedade produtiva, mas que é galgada em alguns pressupostos comuns, que se complexificaram com o crescimento do setor. Dentre eles, está o processo histórico de concentração fundiária⁵⁷, particular de outros países

⁵⁶ A disponibilização de crédito rural público apresenta um histórico grande da disparidade progressiva entre o agronegócio e a agricultura familiar. Para o Plano Safra 2022/2023, serão disponibilizados R\$ 53,6 bilhões para o PRONAF e 287,3 bilhões para as outras formas de produção agropecuária, estabelecendo um percentual de 15,72% e 84,28%, respectivamente (MAPA, 2022b).

⁵⁷ De acordo com o estudo do Imaflora (2020), a concentração fundiária no Brasil pelo valor do índice Gini-total é de 0,73, com base na avaliação do instituto dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017 (cabe dizer que este cálculo leva em consideração todos os tipos de imóveis rurais, inclusive os públicos). Junto a este índice considerado muito alto ao se comparar com outros países, o Imaflora também ressalta a importância de se olhar

periféricos e do capitalismo agrário brasileiro, cujo amadurecimento foi esboçado na seção 2. Neste sentido, Estado brasileiro tem papel fundamental na manutenção desta concentração da propriedade da terra, proporcionando uma concentração de poder político e uma articulação favorável a certos interesses, como a liberalização da comercialização de terras, e contrária a outros interesses, como a redistribuição do acesso à terra.

A esta forma particular, incorporam-se outras dinâmicas da contemporaneidade do projeto político neoliberal, estabelecendo movimentos e direcionamentos específicos em torno da economia rural. Segundo Karina Kato e Sérgio Leite (2020), estes movimentos localizam a questão agrária em três dimensões: a *financeirização crescente da agricultura*, decorrente e proponente da expansão do agronegócio; a *financeirização e a estrangeirização das terras*, que passam a modificar o comportamento do mercado fundiário; e, apresentando-se como a totalidade que abrange as dinâmicas anteriores, o processo global de *land grabbing*, entendido como apropriação de terras por meio da especulação financeira, configurando “uma integração sem precedentes entre o capital financeiro e a propriedade da terra” (KATO; LEITE, 2020, p. 471).

A partir dos efeitos da crise econômica internacional de 2008, o grande capital financeiro passa a se movimentar em busca de novos ativos, tanto pelas suas entidades tradicionais, como a bancária, como pelas suas organizações financeiras alternativas, sendo elas fundos de investimento privados e agências ligadas à especulação de mercados futuros. É por meio de uma confluência de crises de naturezas diversas (financeira, ambiental, energética, alimentar) que se manifesta o caráter de acumulação predador do capital financeiro em busca de alternativas de investimento pela superexploração dos recursos naturais. Com isso, o fenômeno do *land grabbing* (açambarcamento de terras) se manifestaria “por meio de transações que envolvem a transferência dos direitos de propriedade e/ou do controle sobre a terra e a produção” (KATO; LEITE, 2020, p. 477).

Os países latino-americanos e africanos se apresentam como principal alvo dessa ofensiva por territórios e recursos naturais. O que faz o Brasil se localizar como terreno tão fértil para os fenômenos de financeirização e estrangeirização de terras e da produção agropecuária é a sua dimensão espacial e a oferta destas mercadorias em larga escala por meio da permissividade jurídico-política que se instaurou nos anos recentes — a ser tratada nas subseções adiante. A financeirização das terras pode se dar com objetivos distintos, caminhando

para a desigualdade espacial da distribuição fundiária, afirmando que “o estrato dos 10% maiores imóveis ocupam 73% da área agrícola do Brasil, enquanto o estrato dos restantes 90% menores imóveis ocupa somente 27% da área” (IMAFLOA, 2020, p. 2).

ao lado da financeirização agrícola, de forma a controlar a produção e seccionar o cultivo pela lucratividade no mercado financeiro, geralmente de *commodities*; podendo ser realizada por compra com finalidade de aluguel ou arrendamento da terra; bem como, pelo simples objetivo de especulação. Estima-se que cerca de um terço dos fundos de investimento de todo o mundo possuem investimentos no Brasil. Junto a isso, há o cálculo de que, em 2016, o país ocupava a quinta posição mundial entre os países com o maior número de transações de áreas por investimentos externos⁵⁸, o que caracteriza o entrelaçamento com a questão do aumento da apropriação de terras por capitais estrangeiros (KATO; LEITE, 2020).

A medição destes fenômenos pode ser feita por diversas metodologias que o presente trabalho não poderá se aprofundar, por motivos de tempo de pesquisa. Porém, colhendo algumas análises que traçam estas tendências, é possível identificar uma continuidade argumentativa nas literaturas especializadas, mesmo que as quantidades apresentadas por bancos de dados, como o Boletim DATALUTA, apresentem inconsistências por não serem capazes de captar todas as transações efetivas de terras. A estrangeirização de terras ainda convive com algumas barreiras institucionais postas pela legislação brasileira, mesmo que as recentes empreitadas jurídico-políticas estejam tentando revertê-las. Mas, esses impeditivos não impediram o avanço do capital estrangeiro na participação e no controle da produção agropecuária e da gestão de comercialização das terras, visto que estes processos se deram por diversas formas ao longo do século XXI, desde titularidade assumida por pessoas físicas e jurídicas até a participação do capital estrangeiro em empresas brasileiras relacionadas ao agronegócio e ao mercado fundiário, agravando ainda mais a dificuldade da quantificação destes dados (PEREIRA, 2019).

Por outro lado, apesar de não poder apresentar valores exatos de comprovação do aumento da participação do capital estrangeiro, ela pode ser verificada diante de movimentações políticas na superestrutura, ou seja, pela tentativa de *lobby* para se alterarem instrumentos jurídicos e marcos regulatórios que inibam a participação estrangeira nas questões agrícola e fundiária. Conforme exposto sobre as movimentações nos limites da política econômica, os direcionamentos estruturais do projeto político neoliberal também incidem sobre as agendas de política agrícola e política agrária, sendo, na primeira, no sentido de maior liberalização mercantil e de exploração de terras e recursos naturais, e na segunda agenda, é notado um esforço para o esvaziamento e inibição de políticas garantidoras de direitos das populações rurais mais vulneráveis e de preservação do meio ambiente.

⁵⁸ Cálculos originários da base de dados, Land Matrix. Disponível em: <https://landmatrix.org/>.

4.2.1 A ofensiva liberalizante do agronegócio sobre marcos regulatórios

Após a tentativa, em 2017, do então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, de liberar a aquisição de terras por estrangeiros por meio de um Projeto de Lei, a Lei n. 13.986/2020, já sob o governo Bolsonaro chamada de “Lei do Agro”, alterou a Lei n. 5.709/71 que proibia esse tipo de aquisição ou transferência, no sentido de flexibilizar a comercialização por empresas estrangeiras ou brasileiras controladas por estrangeiros. Dentre outros dispositivos desta Lei, Bernardo M. Fernandes (2020) cita outro que destaca ainda mais a participação do Estado na sustentação e manutenção do agronegócio:

[...] ampliou a alocação de recursos para o crédito rural, criou subvenções econômicas para construção de armazéns pelo setor cerealista e facilitou os mecanismos de financeirização da terra com a emissão de títulos do agronegócio em dólar e a autorização para afetação de somente parte do imóvel rural como garantia em operações de crédito (FERNANDES, 2020, p. 347).

O processo de estrangeirização não é recente ou isolado na história política brasileira, mas acontece de forma incidente sobre os marcos jurídicos sob prerrogativa de interesses explícitos em atrair o investimento estrangeiro em território e recursos nacionais, mesmo em conjuntura de confluência das crises já mencionadas (econômica, financeira, alimentar, ambiental). Portanto, configura-se em mais uma iniciativa da ofensiva pela “superexploração de recursos naturais” (DELGADO, 2012, p. 118) no plano político-institucional de forma mais ostensiva após o ano de 2016, com diversos dispositivos legais para a expansão da fronteira agrícola.

Junto à postura incisiva dos governos federais sobre o aparato jurídico-estatal, o aumento da tramitação de uma quantidade destacável projetos de lei, decretos e medidas provisórias contra a legitimidade de reservas indígenas e áreas de proteção ambiental é um dado gravíssimo. A exemplo disto, estão: o Projeto de Lei 2.633/2020, o chamado “PL da Grilagem”, que pretende normatizar a regularização de posses irregulares de grandes áreas; o Projeto de Lei 2.963/2019, que estimula a maior flexibilização da comercialização de terras pelo capital estrangeiro (KATO; LEITE, 2020); além dos Projetos de Lei nº 3.729/2004, que volta a tramitar em favor da flexibilização das regras de licenciamento ambiental, e os PLs nº 490/2007 e nº 191/2020, que almejam respectivamente alterar as regras de demarcação de terras indígenas de acordo com o marco temporal da promulgação da Constituição (1988) e flexibilizar a

exploração mineradora nessas reservas, respectivamente (CASTRO, 2021; MPF, 2022; ANTUNES, 2021).

Continuando as amenizações fiscais aos grandes produtores rurais⁵⁹, ainda no primeiro ano de governo Temer (2016), a Medida Provisória 13.340 concedeu descontos expressivos para o pagamento de dívidas, amortizando de 60% a 95% do total dos valores. No mesmo ano, as MPs 756 e 758 alterariam limites de parques naturais e reservas ambientais no estado do Pará, onde se predomina o bioma da Amazônia, ampliando a área de exploração da agropecuária e dos extrativismos mineral e vegetal (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019). A implementação de leis que flexibilizam o aparato jurídico-legal de proteção sobre as questões agrária e ambiental não somente alteram as condições materiais e jurídicas, mas também se mostram um esforço ideológico de incentivo a práticas criminais mais recorrentes de queimadas e desmatamento para a exploração destas áreas e recursos.

A priorização da expansão da produtividade e da acumulação do agronegócio se revela pelas políticas estatais e pelos índices de monitoramento ambiental. A despeito dessas regularizações que ainda estão em tramitação nos órgãos institucionais, o desmatamento já apresenta um salto preocupante, como demonstram os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), identificando um aumento de 48,3% no índice de desmatamento entre os biênios de 2017-2018 e o de 2019-2020 (ISA, 2021). Entre outras flexibilizações no caminho da financeirização da agricultura, está o Projeto de Lei 5191/2020 que altera a Lei 8.668/1993 e cria o Fundo de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro), que condiz com a abertura e atração de investimento externo no agronegócio brasileiro (GIOVANAZ, 2021). O PL em questão representa a síntese jurídico-política dos movimentos que caracterizam a atualidade da questão agrária brasileira, no que se refere à financeirização e à estrangeirização das terras e da agricultura.

Essa pressão é sentida pela rápida valorização da terra, conjugada ao crescimento das propostas de compra de suas posses, a ameaças e ao uso da violência ou a prática de operações ilegais que transferem terras públicas para mãos privadas (grilagem) e que já se tornou uma tradição no contexto brasileiro (KATO; LEITE, 2020, p. 474).

Em todas estas empreitadas políticas, estiveram presentes esforços de representantes da Bancada Ruralista, materializando o compromisso de segmentos do agronegócio — mesmo que não de todos ou da maioria — com a extinção e o esvaziamento de recursos de aparelhos

⁵⁹ Sobre as isenções e os passivos fiscais de grandes e médios proprietários rurais, conferir em “O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo” (2021), de Marco Antonio Mitidiero Junior e Yamila Goldfarb.

administrativos voltados a amenizar a agudização da questão agrária. Esta que recebe menos amparo de políticas públicas a cada ano, a se considerar suas instâncias diversas, como a agricultura familiar, a questão fundiária, a segurança alimentar, o trato do meio ambiente, entre outras.

4.2.2 O desmonte das políticas agrárias e o desaparelhamento da reforma agrária

Em seu primeiro dia de governo interino de 12 de maio de 2016, o então presidente extinguiu o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão que concentrava as demandas mais sensíveis para a questão agrária brasileira e que possuía a capacidade de englobar as representatividades da população agrária, como os sindicatos e os movimentos sociais rurais. Todas as instâncias institucionais do órgão foram rebaixadas para o nível de Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), inicialmente subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, posteriormente, passada para a jurisdição da Casa Civil (MATTEI, 2018). Assim, o enxugamento institucional foi sendo executado, seguindo as premissas da austeridade fiscal. Na mesma toada inicial, iniciou-se o fenômeno de desmonte das políticas agrárias no Estado brasileiro, que se aprofundou no governo posterior de Jair Bolsonaro (2019-2022).

O governo Temer implementou diversas contrarreformas que estrangularam a suficiência da vida das classes trabalhadoras, estando entre elas a Reforma da Previdência e a Reforma Trabalhista (2016-2017) (afetando a população rural em maior proporção), sendo esta austeridade sacramentada pela política do Teto de Gastos (2016), a qual impõe um limite dos gastos públicos para além das metas orçamentárias traçadas pelos 20 anos seguintes. As ferramentas de participação social na resolução dos problemas passaram igualmente pelo corte orçamentário, a exemplo do sucateamento das Ouvidorias Agrárias e de programas voltados à agricultura familiar; o esvaziamento de recursos de políticas voltadas à segurança alimentar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); o desaparelhamento de fóruns de discussão pública, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama); o desabastecimento de programas de Assistência Técnica à agricultura familiar e famílias assentadas; e a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no primeiro dia de governo Bolsonaro (2019-2022); entre outras realocações institucionais para desautorizar agências e órgãos administrativos (ELIAS, 2021; SAUER; LEITE; TUBINO, 2020).

Seguindo esta mesma explanação, cabe a exibição de alguns percentuais de comparativos anuais em relação ao orçamento projetado entre anos de governo Dilma e governo Temer. De acordo com um estudo realizado por Francisco Vasconcelos *et al.* (2019), com base em dados do Consea, a Lei Orçamentária Anual do ano de 2017 estabeleceu reduções drásticas relativamente ao ano de 2014: o orçamento destinado ao PAA sofreu uma redução de 67%; o orçamento do Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foi diminuído de cerca de 630 milhões de reais para 185,4 milhões; e seguindo a mesma lógica, os repasses para o Programa de Assessoria Técnica Social, Ambiental à Reforma Agrária (ATES) foram encurtados em cerca de 94%. Isto para nos atermos em alguns dos exemplos do desmonte de políticas públicas voltadas a populações rurais em estado de vulnerabilidade diante de um cenário de crise econômica internacional, havendo ainda, paralelamente, um repasse orçamentário para a amortização da dívida pública tendo crescido em 344% no mesmo período (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

O estabelecimento deste tipo de prioridade orçamentária deixa em evidência que o atendimento dos interesses do grande capital financeiro fica na frente das das classes trabalhadoras, escancarando também a sua correlação com o desmonte das políticas agrárias. Os métodos para se realizar este desmantelamento são diversos e calculados a partir dos ganhos ou perdas políticas que isso possa representar. Portanto, como tenta esboçar a investigação de Eric Sabourin (2021), baseando-se nas contribuições teórico-conceituais de Andrew Jordan, Michael W. Bauer e Christoffer Green-Pedersen (2013), no que concerne à categoria de “*policy dismantling*”; os artifícios que consistem nesta empreitada política são variados e vão desde a extinção concreta até o esvaziamento das instâncias administrativas de recursos materiais e pessoal.

Entretanto, parte-se do entendimento de que são necessárias ressalvas de modo a negar uma transposição conceitual automática de uma investigação do desmantelamento de políticas sociais europeias para se tratar da realidade brasileira e, em específico, do desmonte das políticas agrárias, circunscrito em um momento sem precedentes na história política do país. Devido ao fato de a literatura sobre o tema ser recente no Brasil, como destaca Sabourin (2021), uma reflexão baseada em tipos ideais (usados para analisar o desmonte de políticas sociais europeias) para interpretar instrumentos de avaliação das experiências brasileiras corre o risco de desconsiderar os processos estruturantes da formação social particular do país, que determina uma disposição e uma relação de forças políticas também complexa de formas específicas. Uma investigação sobre os fundamentos político-ideológicos do desmonte ocorrido a partir de 2016

ainda possui necessidade de ser realizada, com a finalidade de compreender que frações de classe se beneficiaram com os cortes orçamentários e a desassistência de populações vulneráveis, bem como quais foram os agentes políticos mais ativos nessas movimentações políticas, assim como a quem eles representam.

Seguindo nas análises políticas que circundam o tema da reforma agrária, há de se considerar que, na atualidade da política institucional, a força de influência de movimentos pela reforma agrária, como o MST, não possui a mesma força política de constrangimento de decisões do governo federal e de órgão institucionais como uma vez teve nas décadas de 1990 e 2000. A luta pela terra por meio do grande volume de ocupações sublevava a questão agrária como um dos temas centrais da cena política, bem como os incidentes de violência no campo eram tratados com mais apelo pelos aparelhos de mídia. Nos anos recentes, ainda que os índices de violência no campo tenham subido em escala, inclusive por parte do Estado, a questão da concentração fundiária não é sequer debatida como causa destes conflitos, que, em sua maioria das vezes, nem adquirem relevância nacional contínua. Dentre os incidentes mais emblemáticos esteve o Massacre de Pau D'Arco, no Pará, ocorrido em 24 de maio de 2017, quando 10 trabalhadores rurais sem-terra foram executados durante uma ação da Polícia Militar e da Polícia Civil do estado (CPT, 2017).

Casos de conflitos e massacres no campo não são necessariamente consequências, mas podem ser considerados efeitos das contradições que o agravamento da questão agrária nacional salienta. De acordo com o documento intitulado “Conflitos no Campo Brasil 2021”, da Comissão Pastoral da Terra (2022), as ocorrências totais de conflitos no campo apresentaram um crescimento expressivo nos anos que se sucederam o golpe institucional, como demonstra a Tabela 3:

Tabela 3 – Conflitos Rurais em dois períodos: 2011/2015 e 2016/2021

	2011/2015	2016/2021	Incremento(%)
Ocorrência Terra	4096	7223	76,34%
Conf. Trabalhista	827	582	-29,63%
Conflitos pela Água	532	1811	240,40%
Total de Conflitos *	6737	10384	54,13%
Assassinatos	188	252	34,04
Pessoas Envolvidas	3568585	5534203	55,08%
Hectares (Conflitos no Campo)	63342264	302125254	376,97%

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2022). Org.: Associação Brasileira de Reforma Agrária.

O aumento de conflitos no campo se dá por tensões sociais que envolvem a demanda histórica pelo acesso à terra e aos seus recursos, condições que são privadas pelo monopólio da propriedade fundiária do grande capital financeiro e especulativo. A tendência destoante na tabela é relativa à diminuição dos conflitos trabalhistas, cuja motivação é indicada pela Associação Brasileira de Reforma Agrária (2022, p. 25) como sendo:

provavelmente [...] relacionada à restrição da atuação dos órgãos de fiscalização do trabalho rural, às recentes reformas de flexibilização das leis trabalhistas que forçaram a precarização das relações de trabalho no campo – onde a informalidade é a regra dominante –, além do próprio avanço da mecanização sobre novas áreas incorporadas ao agronegócio.

Por outro lado, o crescimento expressivo do índice de conflitos por água deve estar relacionado pelo aumento da concorrência internacional do capital financeiro no sentido da exploração extrativista de recursos naturais (KATO; LEITE, 2020), atrelado à permissividade jurídico-legal que o Estado brasileiro passa a apresentar com a flexibilização de marcos regulatórios neste período. De todo modo, a luta de classes no campo se tensiona, tanto pela piora de condições de vida das populações rurais, como pelo avanço do agronegócio pela expropriação de novos territórios na corrida por expansão e acumulação primitiva de capital — processos que, por meio da violência, são permanentes e intrínsecos ao desenvolvimento histórico do capitalismo enquanto modo de produção (MARX, 2015), atingindo níveis mais intensos do que os últimos sob o projeto político neoliberal. A piora das condições de vida da população rural se amplia de forma substantiva e a questão agrária passa a se demonstrar cada

vez mais latente com o passar dos anos, mesmo que a cena da política institucional não tenha a incorporado por conflito de interesses, como já vinha acontecendo anteriormente.

4.3 A consolidação político-ideológica do agronegócio

O apagamento do debate sobre reforma agrária e a unanimidade do agronegócio como única forma de sociabilidade no campo também foi regulamentado neste período, com o aterramento de diversas possibilidades de se realizar regularizações de posse, que seriam ferramentas mínimas dos órgãos voltados para a política fundiária. A consolidação política do agronegócio na cena política brasileira corresponde ao destaque das frações de classe que o compõem no bloco no poder do Estado, sendo o grande capital financeiro a hegemônica, e passa pela homogeneização ideológica como um projeto indispensável economicamente ao desenvolvimento do país e politicamente correto, no sentido sustentável e relacional com outros povos do campo.

A concentração do poder político se faz evidente ao somarmos o alinhamento político-ideológico do governo federal com essa fração de classe, bem como a representatividade na política institucional por meio da Frente Parlamentar Agropecuária, a chamada Bancada Ruralista. No ciclo de deputados federais de 2019-2022, foram 280 parlamentares membros da bancada (39 senadores e 241 deputados federais) que representaram 47% do total de 594 parlamentares do Congresso Nacional (FPA, 2022). Passadas as eleições de 2022 e indefinidos os filiados à Frente, a tendência é de aumento da composição da Bancada, dado o aumento de parlamentares eleitos filiados ideologicamente ao agronegócio, com destaque para as duas maiores bancadas partidárias do Congresso Nacional sendo compostas de membros do Partido Liberal (PL) e do Progressistas (PP).

Juntamente a esta expressividade política, a reprodução ideológica do setor conta com associações de grandes multinacionais no financiamento à assessoria técnica da bancada suprapartidária, o Instituto Pensar Agropecuária (IPA) (RAMOS, 2022). A empreitada do setor nestas estruturas sociais surte efeitos concretos, como busca demonstrar Cleyton Gerhardt (2021) em sua investigação sobre a disseminação intensa do termo “agro” na internet. Em contrapartida, esse agrupamento está longe de ser homogêneo e apresenta cisões de interesses e posicionamentos que se expressam no fato de algumas representações políticas do agronegócio se posicionarem a favor do desaparelhamento de políticas agrárias e outras, de

caráter mais legalista, se posicionarem pelo cumprimento da constitucionalidade e de acordos internacionais sobre esses mesmos aspectos políticos (POMPEIA, 2021).

No sentido de conquistar coesão, esta empreitada política se interliga diretamente com o que Caio Pompeia (2021) denomina de “concertação política do agronegócio”, significando uma coadunação de noções políticas do setor na cena política, de forma a pautar um consenso ideológico mais hegemônico e adquirir força política na representação de interesses. Para isso, a consolidação deste campo agregou as associações patronais em núcleos político-ideológicos, sendo os principais o Instituto Pensar Agropecuária (IPA) e o “Conselho do Agro”, ainda com a retomada da relevância da tradicional União Democrática Ruralista (UDR). Há de se levar em conta, no entanto, que estas discordâncias estão presentes inclusive com a maior representação e unidade do agronegócio da história política recente: o governo de Jair Bolsonaro (2019-2020).

Todas as atividades da política institucional relatadas dos últimos anos contaram com a participação direta dos membros da Bancada Ruralista, em sua maioria, como autores destes projetos. Para Regina Bruno (2015), a Bancada seria a institucionalização dos interesses do patronato rural e agroindustrial. Ao seguir esta lógica, o que justifica ainda mais a importância da presente proposta de pesquisa é que, ao destrinchar a formação política do agronegócio e investigar a diversidade de segmentos e de demandas, nota-se que o campo político é muito menos homogêneo do que aparenta em sua forma ideológica, pelos seus processos decisórios conflituosos e pela gama variada e, por vezes, antagônica de propostas políticas.

Nessa lógica, as discordâncias de maior proporção nessa concertação começam a ocorrer em torno da questão ambiental (e da indígena) e das políticas públicas levadas a cabo por determinadas entidades, como a UDR e a CNA, e por representações patronais de cargos ministeriais caros ao agronegócio, como a ministra da Agricultura, Tereza Cristina e o ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que ocupou o cargo entre 2019 e 2021 (POMPEIA, 2021). Salles que, por sua vez, protagonizou discursos contrários ao aparato jurídico protetor do meio ambiente, tanto publicamente, quanto em uma reunião ministerial gravada, no dia 22 de abril de 2020, citando a passagem tão comentada pela sociedade:

[...] eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil, de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura, é instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no Judiciário, no dia seguinte. [...] Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir *passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas*. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos (SALLES, 2020, p. 20, grifo nosso).

A referida fala ocorre no sentido da flexibilização de normas ambientais, mas posicionando-se em defesa da máxima do “desenvolvimento sustentável”, constantemente utilizado na construção da ideologia política do agronegócio. Em contrapartida, a prática política expõe as contradições, já que sua candidatura para deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2022, pelo Partido Liberal (PL), teria recebido doações de donos e membros associados de empresas que se autodenominam “sustentáveis”, segundo a apuração de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pela Repórter Brasil, por Pedro Rocha Franco (2022). Estas empresas, ainda que ligadas a setores como o agronegócio e a construção pesada, se põem como apoiadoras de fóruns em defesa do meio ambiente, como a Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura. Outras são signatárias do Pacto Global da ONU (Organização das Nações Unidas) (FRANCO, 2022), este que é um dos compromissos internacionais que o Brasil firma no sentido de um desenvolvimento sustentável. Essa conflituosidade também ocorreu em relação à postura de política externa nos fóruns internacionais sobre a questão ambiental e a ameaça de sanções pela União Europeia, que junto à China, formam os principais mercados consumidores da produção alimentícia brasileira.

Por outro lado, no sentido do consenso do campo político, que é o que sustenta essa “concertação”, a rejeição da pauta da reforma agrária é unânime, tanto entre o empresariado rural mais progressista, quanto entre as entidades do patronato rural mais tradicional. Ainda assim, Caio Pompeia (2021) mostra que na história recente já houve entidade representante dos empresários rurais em defesa da execução de uma reforma agrária para acirrar a competitividade e, por consequência, a produtividade do campo — aqui refere-se à Associação Brasileira do Agronegócio/Agribusiness (Abag) no início da década de 1990. Isto se encerrou pelo tensionamento do antagonismo de classes sublevado pelo ganho de relevância política nacional do MST na segunda metade da década de 1990, forçando com isso a política de “reforma agrária de mercado” dos governos de Fernando Henrique Cardoso.

No decorrer dos governos do PT e com a modificação da conjuntura, por um lado, a consolidação política do agronegócio incentivada pelo Estado ocorreu até compor força de destaque no bloco no poder e representatividade de interesses expressiva em todos os poderes da República, incluindo a deslegitimação da reforma agrária como política viável e a criminalização das organizações defensoras dela. Por outro lado, apesar da participação política do MST e de outros movimentos sociais rurais, o crescimento do poder político do agronegócio e a não execução de uma reforma agrária ampla e popular como requeria a existência do Movimento, levaram ao seu enfraquecimento enquanto força social mobilizadora na cena

política, bem como ao apagamento da reforma agrária dos centros de discussão político-ideológicos.

4.4 O apagamento da reforma agrária em programas de governo e a cooptação do MST ante as administrações federais do PT

A análise de programas de governo é importante para a reparar a percepção que cada administração passa a ter sobre a questão agrária e a pujança que a reforma agrária possui nos momentos históricos. A depender não somente da incidência com que o termo é empregado nos documentos, mas especialmente da maneira com que se apreendem as formas de percepção e intervenção na estrutura agrária brasileira. Seguindo a lógica relatada no capítulo anterior, qualquer avanço político sobre os interesses das classes trabalhadoras só é possível se houver um movimento de pressão por meio das lutas política e/ou econômica. Na perspectiva das análises que rejeitam a possibilidade de se realizar uma reforma agrária na atualidade, são utilizados alguns argumentos para justificar a suposta obsolescência desta política pública.

Segundo Sérgio Leite (2013), dentre eles, estariam: *a)* o modelo do agronegócio teria resolvido problemas, como a produção alimentar, o emprego e a pobreza no meio rural; *b)* a reforma agrária seria antiquada e não causaria impacto na sociedade brasileira; *c)* a modernização agrícola teria esgotado a disponibilidade de terras, exceto as reservas de biomas naturais; *d)* a reforma agrária é um programa custoso e de pouco retorno no que se refere à empregabilidade; *e)* os projetos de assentamentos seriam de baixa qualidade de vida, gerando um processo de favelização rural; e *f)* as famílias assentadas não estaria vocacionada para a agricultura. O próprio autor já se ocupou em rebater os referidos apontamentos em sua oportunidade, por um artigo denominado “Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil” (LEITE, 2013).

Todavia, será percorrido em seguida observações sobre o tratamento da questão agrária, com a reforma agrária em perspectiva, por alguns programas de governo eleitos neste século XXI para o Poder Executivo brasileiro, sendo estas seguidas de alguns apontamentos materiais para que o leitor possa se aproximar minimamente da conjuntura histórica de cada momento. O método escolhido busca avaliar em que proporção a pauta política da reforma agrária estava posicionada no que o candidato ao Poder Executivo possuía de interesses de campanha, localizado no que determinava o ambiente político da sociedade brasileira. No sentido de

utilizar a mesma base de dados para efeitos comparativos sobre cada problemática, o exercício se aproxima de dados sobre situações vivenciadas pela população brasileira.

Após dois mandatos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do PSDB, as eleições presidenciais de 2002 contaram com a disputa entre Lula da Silva, pelo PT, e José Serra, pelo PSBD. O primeiro, como oposição à esquerda, apresentou um programa crítico às condições econômicas e sociais em que o país vivenciava, interpretando como uma crise social. A reforma agrária aparece como ponto importante em seu Programa de Reformas, ainda que de forma mais tímida que nas candidaturas anteriores em que Lula da Silva foi derrotado, nos anos 1989, 1994 e 1998⁶⁰, e assumia uma postura muito mais radical e condizente com as demandas de sua base social do campo, com destaque para o MST. Na ocasião deste programa, a candidatura petista propunha a reforma por um “instrumento indispensável de inclusão social, num País de grave concentração de renda como” (PT, 2002, p. 21), possuindo a desapropriação por interesse social em terras improdutivas como ferramenta central da política. Todavia, como já verificado no capítulo 3, a regularização da posse foi a ferramenta mais utilizada no II PNRA, sendo o número de famílias efetivamente assentadas a partir de desapropriação foi por volta de 67% menor que a meta estabelecida, pela avaliação dos dados do Incra feita por Oliveira (2007). Posteriormente, Lula da Silva (2002), em sua emblemática “Carta ao Povo Brasileiro”, assume compromissos mais fortes com o empresariado do agronegócio e com o capital financeiro, citando a reforma agrária pontualmente referindo-se como seu propósito “que assegure a paz no campo” (SILVA, 2002, p. 2).

No polo oposto, em perspectiva de continuidade com a agenda política peessedebista, a candidatura de José Serra enfatiza os feitos da reforma agrária de mercado executada pelo governo FHC e preza pela continuidade do programa, bem como o melhoramento da qualidade dos assentamentos; a participação política dos movimentos sociais e sindicatos rurais; e especificando as ferramentas de reforma em desapropriação por interesse social, a utilização de terras públicas e a compra de terras (PSDB, 2002). Ambas propostas apresentavam paridade em torno do tema, o qual se punha em voga pelo crescimento do MST enquanto organização na década de 1990 e da luta de outros movimentos sociais rurais que impunham pressão por uma reforma agrária ampla sobre o Estado.

⁶⁰ Sobre estas outras candidaturas, ver mais no ensaio “Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira: a participação do MST na chegada do PT ao poder” (2020), de João Felipe Ferraz.

Nas eleições presidenciais seguintes, do ano de 2006, Lula da Silva buscava sua reeleição para o segundo mandato e, desta vez, o seu programa se concentrou em dar continuidade ao II PNRA e ao desenvolvimento da agricultura nacional. Em uma seção denominada “Reforma Agrária e Política Agrícola”, a candidatura de Lula já não falava mais em desapropriações, mas em melhoramento dos assentamentos, disponibilização de crédito e aumento de renda da população do campo (PT, 2006). O então presidente governou uma queda significativa na sua política de assentamentos, categorizada por “contra reforma agrária” (OLIVEIRA, 2010), em contrapartida, implementou uma melhora acentuada na qualidade de vida das famílias assentadas.

Ao fim do seu mandato em 2010, Lula da Silva bate recorde de aprovação em seu governo com a porcentagem de 87%, segundo cálculos do Ibope (BONIN, 2010), encaminhando Dilma Rousseff para a sucessão do cargo presidencial, também pelo PT. Em seus “13 compromissos programáticos”, lançado a menos de uma semana da votação do segundo turno contra José Serra (PSDB), a candidatura de Dilma cita a reforma agrária de forma ainda mais tímida, circunscrita a uma passagem em que o tema é voltado à política agrícola, cujo assunto principal seria a integração entre agronegócio e agricultura familiar. Seu governo eleito daria “prosseguimento à reforma agrária em curso, com a ampliação do crédito e do apoio científico e tecnológico de organismos como a Embrapa” (PT, 2010, p. 9). Essa citação burocrática, acompanhada de projetos para a política agrícola, segue a vertente mercadológica que se criara àquela conjuntura da questão agrária brasileira, como se sua existência já tivesse sido superada pelo aumento da produtividade no campo e pelo destaque econômico do agronegócio em sua participação no comércio externo.

A integração (subordinada) da agricultura familiar à lógica produtiva do agronegócio já consolidava os atores sociais que teriam maior relevância político-ideológica na década de 2010: as frações do agronegócio. Na corrida eleitoral para a presidência de 2014 entre Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB), nenhuma das candidaturas sequer citou o termo “reforma agrária” no intuito de proposta política. A única menção ocorreu no programa de Dilma ao rememorar os marcos históricos do conjunto de mandatos petistas até o dado momento (PT, 2014). Por parte da candidatura de Aécio Neves, foi proposta a:

Aceleração da regularização fundiária dos territórios, agilizando os processos de demarcação e garantindo sua proteção física, bem como de apoio aos assentamentos e garantia de oferta das ações das diversas políticas públicas aos seus integrantes com qualidade e eficiência (PSDB, 2014, p. 14).

Uma tentativa de pautar o *modus operandi* contínuo do Incra. A disputa presidencial foi acirrada até seus últimos resultados, os quais deram a vitória para a presidenta Dilma por pouco

mais de 3,4 milhões de votos, cuja legitimidade foi contestada posteriormente pela oposição (TSE, 2022).

Com a presidenta deposta em pouco mais de um ano de governo, as eleições presidenciais de 2018 teriam outros atores políticos, ainda mais pelo encarceramento do ex-presidente Lula da Silva no mesmo ano (que teria sua liberdade concedida em 2019), que era o candidato petista mais cotado para a disputa. Por conseguinte, o PT tentaria concorrer novamente pelo nome de Fernando Haddad, tendo como opositor, Jair Bolsonaro, pelo partido de extrema-direita, Partido Social Liberal (PSL). Nessa disputa, a candidatura petista volta a citar a reforma agrária no sentido de uma retomada da política, reconhecendo a existência de uma questão agrária e da necessidade da “democratização da terra” e propondo que ela esteja no “centro da agenda pública nacional” (PT, 2018, p. 17). A candidatura de Bolsonaro, por sua vez, sequer cita os termos “reforma agrária” ou “agricultura familiar”. O máximo que o documento se aproxima das pautas coletivas das classes trabalhadoras rurais é traçar um objetivo: “solução para a questão agrária” (PSL, 2018, p. 69), presente na seção “Agricultura – grandes demandas” (PSL, 2018).

Neste ano de 2022, com o fim do mandato de Bolsonaro, a disputa se apresentou entre o então presidente, agora pelo Partido Liberal (PL), e o ex-presidente Lula da Silva (PT), o qual se sagrou vitorioso para exercer o seu terceiro mandato. No programa de governo de Bolsonaro, a “reforma agrária” foi citada somente na descrição do nome do órgão Incra, na finalidade de exhibir os feitos de titulação de seu mandato (2019-2022). No documento “Diretrizes para o programa de transformação e reconstrução do Brasil” (2022), lançado como o esboço de um programa, a candidatura petista cita a reforma agrária pontualmente por duas vezes, sem fazer uma descrição mínima da política: uma sendo um dos tópicos de iniciativa para “criar oportunidades de trabalho e emprego” (PT, 2022, p. 4) e outra sendo um dos tópicos de iniciativa para se atingir a soberania alimentar. Posteriormente, em um documento que pode ser considerado uma reedição da “Carta ao Povo Brasileiro”, mas de bem menor proporção midiática, a candidatura lança um documento há 3 dias da votação para o segundo turno das eleições, chamado “Carta para o Brasil do Amanhã” (SILVA, 2022). Neste novo documento, de caráter mais formal, apesar de resumido, são elencadas algumas diretrizes e compromissos, nos quais a reforma agrária segue sem aparecer.

O esvaziamento e o progressivo desaparecimento da reforma agrária nos programas de governo possuem motivações variadas, bem como são condizentes com interesses de grupos sociais e classes também distintos. A constituição da cena política reserva determinações

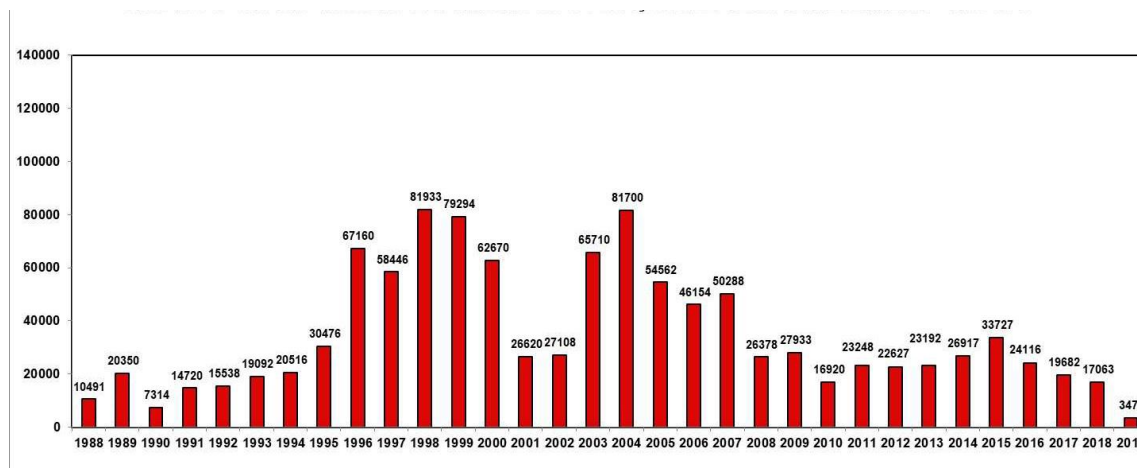
estruturais da sociedade brasileira em suas naturezas econômica, ideológica e política. Dentre os diversos fatores estão o crescimento do poder político do agronegócio que se consolida durante governos Dilma, com a “concertação política” (POMPEIA, 2021); a melhoria na qualidade dos assentamentos e na vida dos trabalhadores rurais para o consumo; e, sobretudo, a cooptação constante da base social pelos governos do PT, promovendo um apoio contínuo e, por vezes, confundindo os interesses do Movimento e do Partido. Trataremos brevemente sobre alguns dos posicionamentos do MST diante dos referidos eventos históricos, no intuito de posicionar o Movimento enquanto sujeito das suas ações políticas e não como simples objeto de cooptação dos governos petistas, como muitos preferem o colocar, sem considerar os ganhos que o próprio Movimento adquiriu com essa relação.

Que, por sua vez, é histórica desde a fundação dos dois organismos de representação, a origem do PT esteve atrelada com o desenvolvimento de movimentos de massa da década de 1980, como o MST, por parte da luta pela terra, e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), pela luta sindical (MARTINS, 2016). Dessa forma, a pauta fundante e central do MST, que era a reforma agrária, sempre fez parte dos programas políticos do PT, desde sua fase de oposição parlamentar até suas candidaturas à presidência da república. No entanto, as ações políticas dos governos do PT no Poder Executivo de nunca terem implementado a esperada reforma na estrutura agrária do país evidenciam a contradição do motivo do apoio consecutivo do movimento nas disputas eleitorais. É evidente que esta aliança nunca se deu de maneira acrítica, mas a recentes perda de combatividade em manifestações populares e mobilização em torno de sua pauta principal configuram um apassivamento do Movimento nesse sentido, assim como a relação dele com o Estado e com a política institucional se entrelaça (CORRÊA, 2013).

Com a vitória de Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, o posicionamento da Coordenação Nacional do MST foi de expectativa com a realização da tão desejada reforma para o enfrentamento à raiz da questão agrária brasileira com a democratização do acesso à terra e, assim, a redistribuição de terra e renda. Em conclamação ao povo e ao governo que se iniciaria, a organização declara que “[...] o inimigo é o latifúndio, e o governo Lula vai desempenhar um papel fundamental para democratizar a propriedade da terra no Brasil” (MST, 2002). Depois de anos de criminalização do movimento durante os governos de FHC, além de massacres e repressões policiais, o movimento inicia o governo com uma alta de ocupações de terra exercendo pressão para a realização da reforma, como mostra o Gráfico 2. Essa mobilização política vai ser executada também dentro da institucionalidade, com participação

no MDA e no Incra, com o objetivo de se fazer presente na elaboração da agenda de políticas agrárias.

Gráfico 2 – Número de famílias em ocupações de terras e retomadas (1988-2019)



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2020.

Todavia, sabe-se que as políticas de assentamentos dos governos Lula (2003-2010) contidas no I PNRA não somente foram insuficientes para a democratização do acesso à terra, mas o conjunto de políticas agrárias e agrícolas aprofundaram a concentração fundiária. Ao notar que o primeiro mandato do governo não havia cumprido com os compromissos de sua base social, o MST se posiciona em tom crítico no ano de 2005 esclarecendo que, após um balanço sobre os feitos da administração petista, “passados dois anos e meio, constatamos que a Reforma Agrária caminha a passos de tartaruga. O governo foi incapaz de implementar seu próprio plano. Faltou coragem para enfrentar os empecilhos da Reforma Agrária” (MST, 2005). A avaliação de conjuntura do Movimento e o tom de cobrança ressaltaram inclusive as famílias que estiveram à espera do acesso à terra durante o referido tempo, como também resgata o forte tom de crítica à escolha da política econômica pelo fortalecimento do agronegócio. Consecutivamente, no ano de 2006, a perspectiva de análise do governo por parte do Movimento se repete, frisando decepção ante à falta de “vontade política”. Os destaques às mobilizações populares e à luta pela terra se misturam a lamentações:

O MST se ressentia que a Reforma Agrária não seja vista como mecanismo de democratização da terra (em nosso país apenas 1% dos proprietários detém 46% das terras) e de geração e distribuição de riqueza e renda. Ela é tida como mera política de compensação social em uma economia que prioriza as exportações de grãos para os países ricos, enquanto o povo não tem acesso fácil aos produtos da cesta básica (MST, 2006).

No mesmo ano, a declaração de apoio oficial do Movimento ao PT ocorreria nos momentos finais da disputa presidencial contra Geraldo Alckmin, depositando esforço em ressaltar que o voto em Lula da Silva seria, na prática, um voto contrário ao seu oponente. Junto a outros movimentos sociais que tiveram suas expectativas frustradas com o desempenho do primeiro mandato, a Coordenação Nacional do Movimento reforça a importância da manutenção da luta no segundo mandato e, agora, uma maior desconfiança e baixa expectativa sobre a execução da reforma. Nas palavras de Gilmar Mauro (2006), membro da Coordenação Nacional, “Do ponto de vista do que se fez concretamente para os setores mais pobres, os resultados são pequenos. Em contrapartida, Lula não criminalizou os movimentos sociais e pelo menos manteve o diálogo”.

Em postura defensiva, o MST se põe em defesa dos direitos conquistados no primeiro mandato. Todavia, na medida em que o movimento de consolidação da economia do agronegócio se fortalece ao longo da década de 2000, esta postura de resistência se repete, como se pôde observar no apoio à eleição de Dilma Rousseff (PT), mesmo diante da redução da política de assentamentos no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010); desta vez, por meio de um manifesto da Via Campesina junta a outros movimentos sociais para combater a candidatura de José Serra, do PSDB. Logo, em 2011, ocorreu o marco da Carta de saída dos 51, significando a dissidência de um grupo de militantes pontuando uma série de críticas a organizações que mantinham uma relação estreita aos governos do PT e à estratégia política do Projeto Democrático Popular — sendo estas o MST, a Via Campesina, o Movimento de Trabalhadoras e trabalhadores por Direitos (MTD) e a Consulta Popular. Pela avaliação destes dissidentes, que saíram ou foram expulsos entre 2009 e 2010, a estratégia dos movimentos sociais não condiziam com um horizonte de transformação, mas de manutenção e fortalecimento da ordem:

Ao abandonar as lutas de enfrentamento, embora sigamos fazendo mobilizações, nossas lutas passaram a servir para movimentar a massa dentro dos limites da ordem e para ampliar projetos assistencialistas dos governos, legitimando-os e fortalecendo-os. Agora o que as organizações necessitam é de administradores, técnicos e burocratas; e não de militantes que exponham as contradições e impulsionem a luta.⁶¹

As contradições apresentadas por estes dissidentes se manteriam nos anos eleitorais seguintes, quando em 2014, após o seu VI Congresso Nacional, o MST declarava demandas à presidenta Dilma Rousseff, dentre as quais estava a reforma agrária, mesmo que não tenha

⁶¹ “Carta de saída das nossas organizações (MST, MTD, Consulta Popular e Via Campesina) e do projeto estratégico defendido por elas” (2011).

havido a proposta de uma política de assentamentos no primeiro mandato e a reforma mal tenha sido apresentada no programa de governo da candidatura petista (MST, 2014). O Movimento repetiu a declaração de apoio à candidatura de Fernando Haddad, derrotada em 2018 (MST, 2018), bem como, mais tarde, no ano de 2022, declararia apoio à escolha petista por Geraldo Alckmin para o cargo de vice-presidente da candidatura à presidência de Lula da Silva (BERGAMO, 2022).

Durante a vigência da detenção de Lula da Silva em 2018, a composição do Movimento na Vigília Lula Livre também era massiva e este imbricamento com a estratégica política institucional do PT só se consolidou ultimamente (MST, 2019). Utilizando-se da sigla do PT, o Movimento procurou investir taticamente na política institucional propondo 15 de seus quadros para candidaturas legislativas nestas últimas eleições do ano de 2022, elegendo 7 representantes entre deputados(as) federais e estaduais (MST, 2022). A tentativa de constituir a chamada Bancada da Reforma Agrária é afirmada por lideranças como forma de combater a hegemonia representativa da Bancada Ruralista nos pleitos legislativos.

Em síntese, o alinhamento do Movimento com as candidaturas presidenciais petistas, e com seus respectivos governos federais, mostram que o MST pode não somente ser objeto de cooptação por parte destas administrações, como forma de fidelizar uma base eleitoral, mas também observa enquanto sujeito político que o aparato institucional do Estado é capaz de atender aos principais interesses da sua base social, sendo a reforma agrária popular sua principal bandeira. Todavia, se mostra evidente também que com a consolidação econômica e política do agronegócio, juntamente ao apagamento político-ideológico da reforma agrária, as formas de luta política estruturadas pela mobilização dos trabalhadores rurais sem-terra se enfraqueceram.

A contraposição explícita da insuficiência das políticas de assentamentos dos governos petistas e da permanência de apoio do Movimento à estratégia política do Partido pode ajudar a compreender a queda de engajamento das famílias nas ações de política direta nos últimos anos, como mostra o Gráfico 2. No entanto, o que não pode ocorrer é a atribuição desta perda de engajamento e do apassivamento do Movimento somente a estes fatores, ainda mais ao se ressaltar o longo tempo da luta ativa pela terra de famílias em espera; o histórico de violência aos acampamentos e assentamentos que cresceu intensamente na última década; o retorno da criminalização dos movimentos sociais após o golpe institucional de 2016; e, também, o desmonte de políticas agrárias levado a cabo pelos governos Temer e Bolsonaro, que piorou em termos significativos a qualidade de vida das famílias já assentadas.

4.5 Reposicionamento de alternativas políticas

Por suposto, na medida em que o agronegócio se desenvolveu de forma incontestada, impondo hegemonia nas relações sociais de produção do campo, a agricultura familiar (composta por pequenos produtores, assentados e por outras formas familiares de produtores rurais) não ficou de fora desta lógica mercantil produtivista, mas foi aglutinada. Ainda que, por vezes, a categoria de “agricultura familiar” seja tomada de forma antagônica ao agronegócio pelos discursos políticos e acadêmicos, ela se expressa na realidade de maneira correlata, em alguns sentidos, às dinâmicas de produção geridas pelas grandes cadeias produtivas da agropecuária (CAUME, 2009). Assim sendo, pelo fato de esta categoria social ter se modificado com os processos da história política recente, pode-se dizer que parte dela adquiriu dimensão empresarial e, portanto, não faz jus ao antagonismo que à lógica mercantil produtivista do agronegócio.

Entretanto, a disputa político-ideológica da questão agrária se reposiciona no sentido das formas de produção e no trato dos recursos naturais pela agropecuária. Sobre as disputas em torno das classificações sociais, enquanto os movimentos sociais rurais sempre propuseram a agricultura familiar e o agronegócio enquanto opostos, os governos do Partido dos Trabalhadores, os quais compartilhavam a estratégia democrático popular, procuravam posicionar as categorias como complementares umas às outras, seguindo o esforço de conciliação de classes. De forma a tentar desconectar a agricultura familiar das narrativas dos movimentos sociais, as narrativas patronais e empresariais a interligava como uma das vertentes do agronegócio, sendo parte constituinte deste, objetivando reafirmar a máxima de publicidade do “Agro é tudo”, caracterizando “um imaginário superenglobante do agronegócio” (POMPEIA, 2021, p. 310).

Este esforço por criar uma grande dimensão produtiva sobre tudo o que há nas relações de produção rurais faz parte de configurar uma homogeneidade ideológica sobre a ideia de que não haveria divergências ou contrapontos em relação à hegemonia do agronegócio. De forma similar, o segmento age em relação a problemas postos pela contemporaneidade da questão agrária, como as crises alimentar, nutricional e ambiental, ao propor a aglutinação destes debates por Sistemas Alimentares Sustentáveis, apesar das divergências políticas entre os setores que o compõem.

Assim, a participação de fóruns internacionais para a discussão das agendas de segurança alimentar e nutricional (SAN) e questão ambiental só se deram com a consolidação do campo político por parte do agronegócio na década de 2010. As premissas usadas pelos agentes dominantes do segmento para a defesa destas agendas políticas eram na direção de legitimar a produção alimentícia brasileira como referência mundial e no intuito de convencer a comunidade internacional de que os limites das reservas ambientais e das comunidades tradicionais seriam empecilhos para o desenvolvimento dos objetivos sociais (POMPEIA; SCHNEIDER, 2021). De acordo com as análises de Caio Pompeia e Sérgio Schneider (2021, p. 188),

as narrativas de SAN de parte dos agentes dominantes do campo visam, presentemente, à onipotência na esfera pública nacional e a seus possíveis desdobramentos em termos de legitimidade e influência política. Durante a pandemia do novo coronavírus, as duas ordens têm sido empregadas para legitimar predisposições orçamentárias e tributárias favoráveis a atores prevaletentes nas principais cadeias de commodities. [...] Contudo, enquanto tais agentes pretendem hegemonizar a agenda de SAN, a deterioração da transição nutricional em curso no país e suas influências na população intensificaram, principalmente nos últimos anos, uma ampla controvérsia alimentar relacionada aos determinantes comerciais da saúde.

Como já explanado anteriormente, os esforços de constituição de uma ideologia política do agronegócio se contrapõem aos posicionamentos de suas entidades representativas na política institucional brasileira no que concerne a questão agrária nacional, sendo voltadas principalmente para a legitimação política.

De forma a antagonizar a perspectiva de produção do agronegócio, o MST já oferecia soluções contundentes à questão agrária desde o seu IV Congresso Nacional em 2000, propondo a ideia de soberania alimentar através da agroecologia e se opondo ao ideário de segurança alimentar, proposto pelo Banco Mundial, por meio da *Food and Agriculture Organization* (FAO). Os termos da soberania alimentar seriam atender as necessidades alimentares e nutricionais dos diferentes povos do campo, por meio de uma produção que atendessem a:

[...] preservação da biodiversidade, da diversidade alimentar cultural dos povos, a sementes como sendo um patrimônio do povo a serviço da humanidade e o não patenteamento das mesmas, a luta contra os transgênicos, e a luta pela reforma agrária integral, de modo que seja garantido aos camponeses o direito à terra e aos frutos dela, para que assim possam produzir e garantir o abastecimento das populações locais a partir das demandas culturais e biodiversidade regional (PEREIRA; PARAIZO, 2015, p. 135).

A implementação desta ideologia política como objetivo da reforma agrária popular passaria a ser a força política do movimento no enfrentamento à questão agrária na década de 2010. Apesar da perda de combatividade em ações diretas e de pressão por desapropriações, como as ocupações de terra, o Movimento amadureceu sua estratégia política e as formas de

produção dos assentamentos rurais já existentes, operando a agroecologia como forma alternativa de produção à lógica produtiva do agronegócio (BORSATTO; CARMO, 2013).

Com isso, a atualização das lutas político-ideológicas em torno da questão agrária se colocaria em outros termos na conjuntura política. Dentro das principais representações entre os dois paradigmas opostos, os agentes dominantes do segmento do agronegócio apostam no alinhamento às pautas da comunidade internacional relacionadas às questões ambiental e alimentar e nutricional, enquanto opera o desmonte institucional de políticas agrárias em âmbito doméstico. Já em relação ao MST, enquanto maior representação dos movimentos sociais rurais, a reforma agrária popular pautada na produção agroecológica visando a soberania alimentar se coloca como horizonte de luta de resistência e organização política, apostando permanentemente na tática junto ao PT de projeto democrático popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho dissertativo pretendeu se aproximar da discussão do reposicionamento da questão agrária na atualidade, procurando responder se o Estado brasileiro, sob o modo de produção capitalista, seria capaz de realizar uma reforma agrária, de maneira a transformar as relações sociais estruturantes do campo brasileiro. Para isso, levou-se em conta os limites postos pela conjuntura nos diversos momentos da história política nacional, bem como as particularidades da formação social, a estruturação jurídico-política que o Estado adquire na contemporaneidade com a Constituição Federal de 1988 e as limitações de atuação política conscrita ao projeto político neoliberal.

Assim, longe de ter um caráter conclusivo, a pesquisa chegou a algumas considerações parciais de desfecho que podem servir de reflexões para pensar os termos em que a questão agrária se coloca na atualidade, bem como as reflexões sobre alternativas de transformações sociais possíveis. Em última instância, a hipótese geral do trabalho foi configurada corretamente, ao avaliarmos que o apagamento da perspectiva de uma reforma agrária na cena política brasileira deve-se à concentração de poder político do agronegócio, sob a hegemonia absoluta do grande capital financeiro. No entanto, esta premissa não abrange uma reflexão tão razoável, pelos motivos de que a hegemonia do capital financeiro não incide somente sobre as frações de classe do agronegócio e uma política de reordenamento agrário não infringiria somente os interesses rurais, mas principalmente os do capital financeiro e especulativo do

capitalismo contemporâneo, que apoia sua acumulação em bases como a renda fundiária e a exploração da terra e de recursos naturais, resguardada pela sua concentração de posse.

Portanto, inserido no projeto político neoliberal, presume-se que o Estado brasileiro não possui autonomia nem interesse em realizar uma reforma estrutural nas bases sociais que moldam a sua formação social e suas relações de produção. Esta limitação fica evidente quando evidenciamos, no Capítulo 2, a centralidade na constituição do modo de produção capitalista brasileiro que possui a transferência da renda capitalizada dos negros escravizados para a propriedade privada da terra. De forma continuada, notamos que este monopólio da terra se mantém por parte das classes dominantes por proteção direta do aparato estatal, utilizando-se tanto de seus aparelhos ideológicos, como da repressão violenta a movimentos que buscaram a democratização do acesso à terra.

O desenvolvimento capitalista das forças produtivas pelos processos de substituição de importações para industrialização entre os anos 1930 e 1980; a modernização conservadora da agricultura por meio da integração de capitais e formação de Complexos Agroindustriais; a transformação gradual (e parcial até hoje) das relações de trabalho no campo em relações livres e assalariadas; o alcance de metas de produtividade pela agropecuária para suprir a defasagem de abastecimento do mercado interno; entre outros. A concentração fundiária e a estrutura agrária desigual se mantiveram apesar de todos estes fenômenos, incluindo o fato de o Brasil ter saído do Mapa da Fome em 2014. Sobreviveram até mesmo às maiores tentativas de políticas de assentamentos entre as décadas de 1990 e 2000, como foi averiguado na investigação do Capítulo 3.

Verificou-se que, em contrapartida às chamadas “reforma agrária de mercado” (PEREIRA, 2013) e “contra reforma agrária” (OLIVEIRA, 2010) dos governos de FHC e Lula da Silva, respectivamente, foi nesta ocasião em que se consolidou a “economia do agronegócio” (DELGADO, 2012), a qual possui entre as suas bases fundamentais a concentração da grande propriedade fundiária, mantida e financiada pelo Estado. Portanto, especialmente nos governos petistas (2003-2016), houve, tanto a melhora expressiva (porém, conjuntural e não estrutural) do bem-estar das classes trabalhadoras rurais, quanto também houve o agravamento estrutural da concentração fundiária, como evidenciado na Tabela 2. Verificou-se, dessa forma, que as políticas de assentamentos foram insuficientes para interferir na estrutura fundiária concentrada, mas se restringiu em diversificar as quantidades de imóveis rurais em diferentes proporções de área.

Assim, mesmo tendo ocorrido uma expectativa sobre mudanças estruturais nestas administrações, a estratégia política regida pelo padrão de desenvolvimento liberal periférico manteve a dependência econômica do país, assim como a sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho – fatores da economia política que incidem diretamente no aprofundamento das desigualdades da sociedade brasileira em quaisquer momentos de crise e na manutenção da vulnerabilidade social das populações mãos desassistidas.

Nesse sentido, o referido direcionamento lógico ocorreu com o desencadeamento dos efeitos da crise econômica internacional de 2008, impactando a economia brasileira de forma enfática a partir de 2014, e, assim, desencadeando uma confluência de crises sociais que retrocederam rapidamente o estado de bem-estar social mínimo conquistadas pelas classes trabalhadoras com o estabelecimento de alguns direitos sociais básicos nos anos anteriores. Como demonstrado no Capítulo 4, as situações de fome, pobreza e desemprego logo se instauraram, sendo estas agravadas pela ofensiva político-ideológica de forças sociais reacionárias ligadas aos interesses do agronegócio e do grande capital financeiro. Em decorrência disto, em poucos anos, ocorre um ressurgimento da questão agrária como objeto central da cena política brasileira, só que agora em um estado grave que já havia sido superado há décadas.

Desta vez, no entanto, a questão agrária se reposiciona na cena política brasileira isenta da perspectiva de reforma agrária, ou seja, sem a possibilidade de uma transformação estrutural das bases sociais do campo, que se dispõem de formas profundamente desiguais em termos de acesso a terras, recursos naturais e bem-estar material e simbólico. A partir da análise documental dos programas de governo e dos posicionamentos do MST em relação às eleições presidenciais concorridas pelas candidaturas petistas, concluiu-se que a pauta da reforma agrária sofreu um processo de apagamento gradual na medida em que o campo do agronegócio adquiria protagonismo político, assim como também chegou-se ao resultado de que o apoio político contínuo do Movimento não proporcionou ganhos materiais sustentáveis nem à base social, nem à organização política.

Na contemporaneidade, as soluções da questão agrária (a qual abarca as dimensões alimentar, nutricional, econômica, energética, ambiental, habitacional, entre outras) passam a serem pautadas pelos fóruns internacionais, dentro dos limites do capitalismo neoliberal mundializado, sendo algumas destas a busca por um desenvolvimento capitalista sustentável, a redução da emissão de gases poluentes e por políticas de segurança alimentar. O cerceamento de perspectivas alternativas às do *status quo* do capital internacional ocorrem de maneira similar

às propostas de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial entre as décadas de 1990 e 2000 para os países periféricos, que se pautavam na compra e venda de terras para a sua redistribuição, bem como no endividamento do beneficiário da política.

Dessa forma, as considerações finais caminham para o desfecho de que as alternativas de transformação social efetiva com participação popular decisiva e nas políticas públicas, próximas às propostas de reforma agrária popular por meio da agroecologia para o alcance da soberania alimentar, não são realizáveis aos moldes do ordenamento social do Estado capitalista brasileiro. Não somente pelas condições de certa conjuntura histórica serem insatisfatórias, ou pela maior parte dos membros parlamentares serem interligados aos interesses da Bancada Ruralista, ou pela disposição de forças inoportuna nas relações sociais do campo. Mas, por compreender que os marcos institucionais do Estado brasileiro atendem os interesses das classes dominantes diretamente, em sua razão de ser, e, portanto, exercem a dominação política sobre as classes trabalhadoras como forma de existência.

Nessa mesma lógica, é necessário que se constitua uma luta política alternativa, que objetifique a conquista do poder político do Estado para implementar transformações efetivas, duradouras e que modifiquem as estruturas fundantes da formação social brasileira. Para isso, se faz mais imprescindível que nunca o entendimento sobre os processos históricos que se desenvolvem no meio rural, em torno de um setor produtivo deslocado dos interesses da maioria da população e voltado para a geração de superávits primários para a quitação e amortização de passivos externos. A lógica produtiva de exportação de *commodities* não pode perdurar enquanto hegemônica na questão agrária, se desejarmos uma sociedade minimamente soberana nas dimensões econômicas, políticas e ideológicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária. Violência, desmonte de políticas públicas e pilhagem dos territórios: o projeto nacional atual para o campo brasileiro. In: CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo Brasil 2021**. Goiânia: CPT Nacional, 2022, pp. 24-32.

AGÊNCIA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. “Conheça os ministros e secretários do governo Lula”. Agência Fundação Perseu Abramo: Partido dos Trabalhadores. 09 mai. 2006. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/09/conheca-os-ministros-e-secretarios-dogoverno-lula/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária no Brasil do século XXI. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 1, p. 2-15, 2004.

ALENTEJANO, Paulo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018.

ANTUNES, André. “PL 3729: O fim do licenciamento ambiental?”. **Ecodebate**, 26 mai. 2021. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2021/05/26/pl-3729-o-fim-do-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 04 set. 2022.

BARONE, Luís Antonio. O MST frente ao campo político institucional do início do século XXI. **REDD–Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 3, n. 2, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, 2017.

BERGAMO, Monica. “MST dá aval a Alckmin como vice de Lula e não vê aliança como entrave a apoio”. **Folha de São Paulo**, 19 jan 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/monicabergamo/2022/01/mst-da-aval-a-alckmin-como-vice-de-lula-e-nao-ve-alianca-como-entrave-a-apoio.shtml>.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2015.

BOITO JR, Armando. A burguesia no governo Lula. **Crítica marxista**, v. 21, p. 52-77, 2006.

BOITO JR, Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. In: BOITO JR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, SP: Editora Unicamp/São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.

BOITO JR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, SP: Editora Unicamp/São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.

BOITO JR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 31-38, 2013.

Bonin, Robson. “Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope”. **G1**, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>.

BORSATTO, Ricardo Serra; CARMO, Maristela Simões do. A construção do discurso agroecológico no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, p. 645-660, 2013.

BP – British Petroleum. BP statistical review of world energy. 68 ed. **British Petroleum Statistical Review of World Energy**, Bplc. editor, Pureprint Group Limited, UK, 2019.

BRANDÃO, Octavio. **Agrarismo e Industrialismo: Ensaio marxista-leninista sobre a revolta de São Paulo e a guerra de classes no Brasil – 1924**. 2 ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

BRASIL. Actos do Poder Legislativo. 1850. (Coleção Leis do Brasil).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília – DF, 1988.

BRASIL. **II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf. 2004.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Presidência da República, 1964.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 2004. Disponível em: http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf> Acesso em: 07 mar. 2022.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Consequência, 2020.

BRUNO, Regina. Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista. **Texto de conjuntura. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura–OPPA/CPDA, 2015.

BRUNO, Regina. **Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

CANAL RURAL. “Exportações do agronegócio em junho batem recorde de US\$ 15,71 bilhões”. **Canal Rural**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/exportacoes-do-agronegocio-em-junho-batem-recorde-de-us-157-bilhoes/>.

CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do Rio Bonito: Estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida**. 11 ed. Ouro sobre Azul: Rio de Janeiro, 2010.

CAPORAL, Francisco Roberto; PAULUS, Gervásio; CASTOBEBER, José Antônio. **Agroecologia: uma ciência do campo da complexidade**. 2009.

“Carta de saída das nossas organizações (MST, MTD, Consulta Popular e Via Campesina) e do projeto estratégico defendido por elas”. **Passa Palavra**, 22 nov. 2011. Disponível em: <https://passapalavra.info/2011/11/48866/>.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária. In: CARTER, Miguel (org.); YAMAGAMI, Cristina (trad.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, pp. 27-78, 2010.

CARTER, Miguel; CARVALHO, HM de. A luta na terra: fonte de crescimento, inovação e desafio constante ao MST. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, p. 287-330, 2010.

CARVALHO, Horácio Martins de. A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), edição especial**, p. 61-68, 2013.

CASTRO, Carol. “O que é o PL 490 e como ele afeta a vida dos povos indígenas?”. **Ecoa – UOL**, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2021/07/07/o-que-e-o-pl-490-e-como-ele-afeta-a-vida-dos-povos-indigenas.htm>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CAUME, David José. Agricultura familiar e agronegócio: falsas antinomias. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 1, p. 26-44, 2009.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. São Paulo: **Revista Histórica**, v. 2, p. 1-8, 2005.

CAVALCANTI, Matuzalem; FERNANDES, Bernardo Mançano. Territorialização do agronegócio e concentração fundiária. **Revista Nera**, n. 13. jul. - dez. 2008.

CODATO, Adriano. Intelectuais de Estado e a gestão da política econômica no regime ditatorial brasileiro. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: O que resta da transição**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

CORRÊA, Ana Elisa. Movimentos Sociais e Estado: o governo do PT e o apassivamento do MST. **Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina**, v. 10, 2013.

COSME, Claudemir Martins. A resistência do campesinato assentado em uma formação territorial marcada pela contrarreforma agrária: da luta pela terra à luta para permanecer no território dos assentamentos rurais no Sertão alagoano. Tese – Recife: **UFPE**, 2019.

COSME, Claudemir Martins. Os governos do PT e os descaminhos com a questão agrária no Brasil: contribuições para um diálogo polêmico, necessário e imprescindível à classe trabalhadora. **Revista Pegada**. Presidente Prudente, v. 4, n. 1, 2016. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/4467>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à República: momentos decisivos**. 6 ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COX, Robert W. et al. Forças sociais, Estados e ordens mundiais: além da teoria de Relações Internacionais. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 20, n. 2, 2021.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. “Pau D’Arco 2017”. **CPT**, Massacres no campo, 2017. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/massacres/110-para/3982-pau-d-arco-2017>.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo Brasil 2021**. Goiânia: CPT Nacional, 2022, pp. 24-32.

CUNHA, Paulo Ribeiro da. Trombas: um ensaio revolucionário. In: FERNANDES, B., MEDEIROS, L., PAULILO, M. (Orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. 1: o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

DATALUTA. RELATÓRIO DATALUTA BRASIL 2017. Presidente Prudente: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP. dez. 2018.

DATALUTA. RELATÓRIO DATALUTA BRASIL 2020. Presidente Prudente: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP. 2020.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, pp. 51-89, 2005.

DELGADO, Guilherme Costa. Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira. Tese de Doutorado. **Campinas, SP: UNICAMP, 1984**.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: UFRGS Ed., 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. Economia do Agronegócio (Anos 2000) como Pacto do Poder com os Donos da Terra. In: TEIXEIRA, Gerson et al. Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**; Edição Especial, jul. 2013.

DELGADO, Guilherme Costa. QUESTÃO AGRÁRIA E CAPITAL FINANCEIRO NA AGRICULTURA BRASILEIRA. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 4, n. 42, p. 286-305, 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edições Loyola, 2018.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária e os movimentos sociais do campo. CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DEZEMONE, Marcus. A Era Vargas e o mundo rural brasileiro: memória, direitos e cultura política camponesa. In: MOTTA, M., ZARTH, P. (Orgs.) **Formas de resistência**

camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história, v. 2: Concepções de justiça e resistência nas repúblicas do passado (1930 – 1960). São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

ECKERT, Cordula. O Master e as ocupações de terra no Rio Grande do Sul. In: FERNANDES, B., MEDEIROS, L., PAULILO, M. (Orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. 1:** o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

ELIAS, Denise. Mitos e nós do agronegócio no Brasil. **GEOUSP**, v. 25, 2021.

FABRINI, João. Sem-terra: da centralidade da luta pela terra. À luta por políticas públicas. **Boletim Dataluta**. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – NERA. Presidente Prudente, fevereiro de 2015, número 86. ISSN 2177-4463.

FERNANDES, Bernardo Mançano *et al.* A questão agrária no Governo Bolsonaro: pós-fascismo e resistência. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 4, n. 42, p. 333-362, 2020.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Editora Vozes, 2 ed., 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Cliff; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Os usos da terra no Brasil: debates sobre políticas fundiárias**. Cultura Acadêmica Editora, 2014.

FERNANDES, Bernardo, MEDEIROS, Leonilde, PAULILO, Maria. **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. 1:** o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

FERNANDES, Florestan. **Da guerrilha ao socialismo: a revolução cubana**. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FERRAZ, João Felipe de Almeida. Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira: a participação do MST na chegada do PT ao poder. **Revista Mosaico**, v. 12, n. 18, p. 93-114, 2020.

FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio; CARVALHO FILHO, J. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária—embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: IPEA. **Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise: Vinte Anos da Constituição Federal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. Economia, política e o bloco no poder no Brasil. **Bahia Análise & Dados**, v. 27, n. 2, p. 147-173, 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias**

nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique (Org.). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. ago. 2006.

FPA – Frente Parlamentar Agropecuária. “Todos os membros”. **FPA**, 07 jan. 2021. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 03 set. 2022.

FRANCO, Pedro Rocha. Empresários ‘sustentáveis’ lideram doações para campanha de Ricardo Salles. **Repórter Brasil**, 21 out. 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/10/empresarios-sustentaveis-lideram-doacoes-para-campanha-de-ricardo-salles/>. Acessado em: 23 out. 2022.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48 ed. São Paulo: Global, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 2005.

GALEANO, Eduardo. Salva-vidas de chumbo. Eric Nepomuceno (trad.). **Fonte IPS**. Site MST. Disponível em: <https://mst.org.br/2006/08/16/salva-vidas-de-chumbo/>. 16 ago. 2006.

GERHARDT, Cleyton. Agronegócio" desde o gene até o meme": a invasão do vírus/totem agro. **Mana**, v. 27, 2021.

GIOVANAZ, Daniel. “À espera de sanção, PL do Fiagro escancara as portas para o capital estrangeiro”. **Brasil de Fato**, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/12/a-espera-de-sancao-pl-do-fiagro-escancara-as-portas-para-o-capital-estrangeiro>. Acesso em: 05 set. 2022.

GIRARDI, Eduardo Paulon; FERNANDES, Bernardo Mançano. A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a Reforma Agrária conservadora. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 8, p. 73-98, 2008.

GOMES, Laurentino. **Escravidão: do primeiro leilão de cativos de Portugal à morte de Zumbi dos Palmares**. 1 ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GÓMEZ, Francisco Pineda. Emiliano Zapata. A revolução camponesa do México. In: STÉDILE, João Pedro (Org.); BEZERRA, Lucas. **Experiências históricas de Reforma Agrária no mundo Vol. 1**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. 6ª ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2016.

GRYNSZPAN, Mario. Ação política e atores sociais: posseiros, grileiros e a luta pela terra na Baixada Fluminense. In: FERNANDES, B., MEDEIROS, L., PAULILO, M. (Orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. 1: o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IASI, Mauro Luis; FIGUEIREDO, Isabel Mansur; NEVES, Victor. **A estratégia democrático-popular: um inventário crítico**. Marília: Lutas Anticapital, 2019.

IBGE/SIDRA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IMAFLORA. Estudo mostra o mapa da desigualdade da distribuição de terras no Brasil. **Imaflora**, 11 mai. 2020. Disponível em: <https://www.imaflora.org/noticia/estudo-mostra-o-mapa-da-desigualdade-da-distribuicao-de-terras-no-brasil>. Acesso em: 05 set. 2022.

ISA. “Desmatamento na Amazônia bate recorde em 12 anos e afeta Unidades de Conservação e Terras Indígenas”. **Instituto Socioambiental**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-na-amazonia-bate-recorde-em-12-anos-e-afeta-unidades-de-conservacao-e-terras-indigenas>. Acesso em: 03 set. 2022.

JADE, Tsui; CHI, Lau; TIEJUN, Wen; XIAOHUI, Yan. Reforma Agrária na nova China. In: STÉDILE, João Pedro (Org.); BEZERRA, Lucas. **Experiências históricas de Reforma Agrária no mundo Vol. 1**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy Dismantling. **Journal of European Public Policy**, Vol. 20, No. 5, 2013, pp.795 - 805.

KATO, Karina Yoshie Martins; LEITE, Sergio Pereira. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 458-489, 2020.

Land Matrix public database. Disponível em: <https://landmatrix.org/>.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton; SAUER, Sérgio. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. **Brasil: Incertezas e submissão**, p. 171-190, 2019.

LEITE, Sérgio. Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil. In: João Pedro Stédile (org.) **A questão agrária no Brasil 8: Debates sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

LENIN, Vladimir. O desenvolvimento do capitalismo na agricultura dos Estados Unidos, 1915. In: STÉDILE, João Pedro (Org.); BEZERRA, Lucas. **Experiências históricas de Reforma Agrária no mundo Vol. 1**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

LERRER, Débora Franco. Trajetória de militantes sulistas: tradição e modernidade do MST. Tese (Doutorado em Ciência Sociais aplicada ao conhecimento do mundo rural). **Rio de Janeiro, RJ: UFRRJ**, 2008.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. Congresso constituinte brasileiro (1986-1988): Expectativas, atuação e avaliação dos partidos comunistas e do partido dos trabalhadores. **ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA** – João Pessoa, 2003.

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2022/2023**. Site Gov.br, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2022-2023>.

MAPA. “Exportações do agro atingem novo recorde na balança comercial”. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Gov.br. 18 jul 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias-2022/julho/exportacoes-do-agro-atingem-novo-recorde-na-balanca-comercial#:~:text=Os%20dados%20mostram%20que%2C%20no,seis%20primeiros%20meses%20de%202022>. Acessado em: 18 jul. 2022.

MARQUES, Gilberto de Souza. **Amazônia: riqueza, degradação e saque**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MARQUES, Hugo. “Governo demite presidente do Incra”. **DESER**. 2003. Disponível em: <http://www.deser.org.br/noticias_print.asp?id=680>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MARTINS, Jayme. O problema da reforma agrária na China. In: STÉDILE, João Pedro (Org.); BEZERRA, Lucas. **Experiências históricas de Reforma Agrária no mundo Vol. 1**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MARTINS, José de Sousa. **O cativo da terra**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2018.

MARTINS, José de Sousa. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1981.

MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo social**, v. 15, p. 141-175, 2003.

MARTINS, José de Souza. **Do PT das lutas sociais ao PT do poder**. Editora Contexto, 2016.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo social**, v. 11, p. 97-128, 1999.

MARX, Karl. **O Capital I: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital**. Boitempo Editorial, 2015.

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo de. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel (org.); YAMAGAMI, Cristina (trad.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo de. **Reforma agrária no Brasil: História e atualidade da luta pela terra**. 1ª Edição, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENDONÇA, Sonia Regina, STÉDILE, João Pedro (Orgs.) **A questão agrária no Brasil, v.5: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MESZAROS, George. O MST e o Estado de Direito no Brasil. In: CARTER, Miguel (org.); YAMAGAMI, Cristina (trad.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

MITIDIERO JR, Marco Antonio; GOLDFARB, Yamila. O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo. **Friedrich-Ebert-Stiftung–Agronegócio: um negócio global**. São Paulo, 2021.

MORAES, João Quartim de. A natureza de classe do Estado brasileiro. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: O que resta da transição**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MORAIS, Clodomir Santos de. História das Ligas Camponesas no Brasil. 1969. In: STÉDILE, J. (Org.) **A questão agrária no Brasil, v.4: história e natureza das Ligas Camponesas 1954-1964**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, pp. 21-70, 2012.

MOREIRA, Elaine Martins. A Contrarreforma agrária no Brasil (1995-2014). Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: **UERJ**, 2017.

MOREIRA, Elaine Martins; DAL MORO, Maristela. Da carta aos brasileiros à ponte para o futuro: das promessas não cumpridas ao golpe de morte na reforma agrária. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2018.

MOURA, Clóvis. **Dialética Radical do Brasil Negro**. 2 ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois Anita Garibaldi, 2014.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

MOURA, Clóvis. **Sociologia política da guerra camponesa de Canudos: da destruição do Belo Monte ao aparecimento do MST**. Editora Expressão Popular, 2000.

MPF. “PL 191/2020: MPF reitera manifestação contrária à proposta que regulamenta mineração em terras indígenas”. **Site do Ministério Público Federal**, 08 mar. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pl-191-2020-mpf-reitera-manifestacao-contraria-a-proposta-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 27 ago. 2022.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “Ao povo brasileiro e ao presidente Lula”. **MST**, 08 nov. 2002. Disponível em: <https://mst.org.br/2002/11/08/ao-povo-brasileiro-e-ao-presidente-lula/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “Posições políticas do MST nessa conjuntura”. **MST**, 09 ago. 2005. Disponível em: <https://mst.org.br/2005/08/09/posicoes-politicas-do-mst-nessa-conjuntura/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “2006: muita luta e mobilização!”. **MST**, 06 jan. 2006. Disponível em: <https://mst.org.br/2006/01/06/2006-muita-luta-e-mobilizacao/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “Lema para o segundo mandato será ‘nenhum direito a menos’”. **MST**, 06 nov. 2006. Disponível em: <https://mst.org.br/2006/11/06/lema-para-o-segundo-mandato-sera-nenhum-direito-a-menos/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “Vamos Eleger Dilma Rousseff presidenta do Brasil”. **MST**, 15 out. 2010. Disponível em: <https://mst.org.br/2010/10/15/vamos-eleger-dilma-rousseff-presidenta-do-brasil/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “Leia carta do MST a Dilma”. **VI Congresso Nacional do MST**, 14 fev. 2014. Disponível em: <https://mst.org.br/2014/02/13/leia-carta-do-mst-a-dilma/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “Do acampamento Maila Sabrina para a Vigília Lula Livre: por terra e liberdade”. **MST**, 03 nov. 2019. Disponível em: <https://mst.org.br/2019/10/03/do-acampamento-maila-sabrina-para-a-vigilia-lula-livre-por-terra-e-liberdade/>.

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra. “MST elege seis candidaturas em cargos estaduais e federais”. **MST**, 03 out. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/10/03/mst-elege-seis-candidaturas-em-cargos-estaduais-e-federais/>.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos avançados**, v. 15, p. 185-206, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Revista Agrária**. São Paulo. n. 12, pp. 3-113, 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. 1ª ed. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. Boitempo Editorial, 2003.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. (trad.) Fernando Correa Prado. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019. 357 p.

OSTRENSKY, Eunice. Maquiavel: a ambição e o dilema das leis agrárias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 55-90, 2019.

OXFAM. “Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira”. **Oxfam Brasil**, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 01 set. 2022.

PALMEIRA, Moacir. Desmobilização e conflito: relações entre trabalhadores e patrões na agroindústria pernambucana. In: FERNANDES, B., MEDEIROS, L., PAULILO, M. (Orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. 1: o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

PASSOS, Najla. **Os 30 anos de ódio ao MST nas páginas de Veja**. 2014. Carta Maior. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Os-30-anos-de-odio-ao-MST-nas-paginas-de-Veja/12/30253>. Acesso em: 04 mai. 2022.

PAZ, Juan Valdés. A revolução agrária cubana: conquistas e desafios. In: STÉDILE, João Pedro (Org.); BEZERRA, Lucas. **Experiências históricas de Reforma Agrária no mundo Vol. 1**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

PEIXOTO, Sérgio Elísio Araújo Alves. A reforma agrária no Brasil: uma leitura das décadas de 1990 e 2000. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA, 2017.

PENSSAN, Rede. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN. **Relatório final**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A luta política em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado durante o governo Cardoso. In: STÉDILE, João Pedro; ESTEVAM, Douglas (Ed.). **A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000**. Editora Expressão Popular, 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). **CAPTURANDO A TERRA: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização da terra no Brasil: notas teóricas e metodológicas. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Seção Três Lagoas-(ISSN 1808-2653), p. 71-91, 2019.

PEREIRA, Thaylize Goes Nunes. A reforma agrária no Brasil: dilemas, perspectivas e estratégias das famílias do Assentamento Dandara. (Tese de Doutorado) Marília, SP: **Unesp**, 2020.

PEREIRA, Thaylize Goes Nunes; PARAIZO, Maria Angélica. O Governo Lula e a Tentativa de Conciliação de Classes Antagônicas: o Avanço do Agronegócio Versus A Resistência dos Movimentos Sociais em Defesa da Soberania Alimentar no Brasil. In: **Territórios, Movimentos Sociais e Políticas de Reforma Agrária no Brasil**. Mirian Cláudia Lourenção Simonetti (org.). Marília, SP: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

PINHEIRO, Jair. Manifestações de junho fechando o outono. **Lutas Sociais**, v. 17, n. 31, p. 153-165, 2013.

PL – Partido Liberal. **Plano de Governo 2023-2026: Pelo Bem do Brasil**. 2022.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Editora Elefante, 2021.

POMPEIA, Caio; SCHNEIDER, Sérgio. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 57, 2021.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. (trad.) Maria Leonor Loureiro. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019.

PRADO JR, Caio. **A revolução brasileira e a questão agrária no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2014.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo** (Colônia). Editora Brasiliense, 6 ed., 1961.

PRIORI, Angelo. A revolta camponesa em Porecatu. In: MOTTA, M., ZARTH, P. (Orgs.) **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história, v. 2: Concepções de justiça e resistência nas repúblicas do passado (1930 – 1960)**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira. **Diretrizes Gerais Plano de Governo**. Brasília: Coligação Muda Brasil, 2019.

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira. **Programa de Governo José Serra: Trabalho e Progresso Para Todos**. Coalização PSDB-PMDB, ago. 2002.

PSL - Partido Social Liberal. O caminho da prosperidade: proposta de Plano de Governo, 2018.

PT - Partido dos Trabalhadores. **DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL - LULA ALCKMIN 2023-2026**. Coalizão Brasil da Esperança, 2022.

PT - Partido dos Trabalhadores. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. **Brasília: Coligação para o Brasil Seguir Mudando**, 2010.

PT - Partido dos Trabalhadores. **Plano de Governo 2019-2022**. Coligação O Povo Feliz de Novo, 2018.

PT - Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo 2007/2010: Lula de novo com a força do povo**. 2006.

PT - Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo Lula da Silva**. 2002.

PT - Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo: Mais mudanças, mais futuro**. Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, 2014.

QUEIROZ, Maria Isaura de. **História do Cangaço**. 5 ed. São Paulo: Global / História Popular, 1997.

RAMOS, Mariana Franco. “Principais financiadores da bancada ruralista faturam mais de R\$ 1,47 trilhão”. **De Olho nos Ruralistas**, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2022/07/20/principais-financiadores-da-bancada-ruralista-faturam-mais-de-r-147-trilhao/>. Acesso em: 01 set. 2022.

REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 86, p. 89-122, 2012.

RIBEIRO, Vanderlei Vazelesk. **Cartas ao presidente Vargas: outra forma de luta pela terra.** In: MOTTA, M., ZARTH, P. (Orgs.) Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história, v. 2: Concepções de justiça e resistência nas repúblicas do passado (1930 – 1960). São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

ROCHA, H. F. Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil. Presidente Prudente, 2008. Relatório (Iniciação Científica em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2008.

SABOURIN, Eric. Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul. **II Seminário Internacional e IV Jornada – Territórios Rurais, Sistemas Alimentares, Agenda 2030**, 02 jun. 2021. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/598623/1/Desmonte%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20Conf%20RETE%202021%20Sabourin.pdf>. Acessado em: 13 jul. 2022.

SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil.** Boitempo Editorial, 2001.

SALLES, Ricardo. Reunião Ministerial, 22 abr. 2020. LAUDO NII 1242/2020 - INC/DITEC/PF. **LAUDO DE PERÍCIA CRIMINAL FEDERAL (REGISTROS DE ÁUDIO E IMAGENS).** Serviço Público Federal – Polícia Federal, 21 mai. 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/05/transcricao-video-reuniao22abr.pdf>. Acessado em: 07 out. 2022.

SAUER, Sérgio. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). **CAPTURANDO A TERRA: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, Vera Lúcia; WHITAKER, Dulce Consuelo (Org.). **Reforma agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais.** Brasília : MDA ; São Paulo : Uniara [co-editor], 2008.

SECCO, Lincoln. **História do PT, 1978-2010.** Ateliê Editorial, 2011.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Ligia Osorio. **As leis agrárias e o latifúndio improdutivo.** São Paulo em perspectiva, 11(2), pp. 15-25. 1997.

SILVA, Luiz Inácio da. **Carta para o Brasil do Amanhã**, 27 out. 2022.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da burguesia brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2 ed., 1967.

SORJ, Bernardo. Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Disponível em: www.bvce.org. 2008.

SOUZA, Nilson Araújo de. A economia da ditadura e da transição. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: O que resta da transição**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

STÉDILE, João Pedro (Org.); BEZERRA, Lucas. **Experiências históricas de Reforma Agrária no mundo Vol. 1**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

TEIXEIRA, Gerson. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. In: TEIXEIRA, Gerson et al. Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**; Edição Especial, pp. 13-30, jul. 2013.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Fato ou Boato: é falsa a planilha que mostra inversões entre Aécio Neves e Dilma Rousseff no 2º turno de 2014”. TSE, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/fato-ou-boato-e-falsa-a-planilha-que-mostra-inversoes-entre-aecio-neves-e-dilma-rousseff-no-2o-turno-de-2014>.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, 2019.

VEIGA, José Eli. **O que é reforma agrária**. 11ª ed. Brasiliense, 1981.

VILAS BOAS, Lucas Guedes. **Considerações sobre a concentração fundiária no Brasil**. Revista Eletrônica Geoaraguaia. Barra do Garças-MT. V 8, n.1, p. 32 - 54. Janeiro/Junho, 2018.

VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevich. **História da África e dos africanos**. 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

WELCH, Clifford Andrew. Os camponeses entram em cena: a iniciação da participação política do campesinato paulista. In: MOTTA, M., ZARTH, P. (Orgs.) **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história, v. 2: Concepções de justiça e resistência nas repúblicas do passado (1930 – 1960)**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.