



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
DOUTORADO

REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: A REFORMA (IM)POSSÍVEL

Alysson André Oliveira Cabral
Orientador: Prof. Dr. Ivan Targino Moreira

JOÃO PESSOA – PB
2021

ALYSSON ANDRÉ OLIVEIRA CABRAL

REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: A REFORMA (IM)POSSÍVEL

Tese apresentada como requisito à obtenção do título de Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Targino Moreira

Área de concentração: Território, Trabalho e Ambiente

Linha de pesquisa: Cidade e Campo: Espaço e Trabalho

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C117r Cabral, Alysson André Oliveira.
Reforma agrária no Brasil : a reforma (im)possível /
Alysson André Oliveira Cabral. - João Pessoa, 2021.
205 f. : il.

Orientação: Ivan Targino Moreira.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCEN.

1. Reforma agrária. 2. Geografia agrária. 3.
Campesinato. 4. Territórios de Esperança. I. Moreira,
Ivan Targino. II. Título.

UFPB/BC

CDU 332.021.8(043)



Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Exatas e da Natureza
Programa de Pós-Graduação em Geografia

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DA DEFESA DE TESE
 DE DOUTORADO DO ALUNO ALYSSON ANDRÉ
 OLIVEIRA CABRAL, CANDIDATO AO TÍTULO DE
 DOUTOR EM GEOGRAFIA, NA ÁREA DE
 TERRITÓRIO TRABALHO E AMBIENTE.

Aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de março de dois mil e vinte e hum, às 14:00 (quatorze) horas, através da plataforma virtual zoom, reuniram-se em caráter de solenidade pública, os membros da comissão designada para avaliar **Alysson André Oliveira Cabral**, candidato ao grau de doutor em Geografia, na área de Território, Trabalho e Ambiente. Foram componentes da banca examinadora, os professores Ivan Targino Moreira (orientador) - Doutor em Economia; Emília de Rodat Fernandes Moreira (examinadora interna) - Doutora em Geografia; Maria Franco Garcia (examinadora interna) - Doutora em Geografia; Ricélia Maria Marinho Sales (examinadora externa) - Doutora em Geografia e Belarmino Mariano Neto (examinador externo) - Doutor em Sociologia, sendo o primeiro, a segunda e a terceira integrantes do corpo docente da UFPB, a quarta integrante do corpo docente da UFCG e o quinto integrante do corpo docente da UEPB. Dando início aos trabalhos, o Presidente da banca, Prof. Ivan Targino Moreira, após declarar os objetivos da reunião, apresentou o candidato Alysson André Oliveira Cabral, a quem concedeu a palavra para que dissertasse, oral e sucintamente, sobre o tema apresentado, intitulado: **"REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: A REFORMA (IM)POSSÍVEL"**. Após discorrer sobre o referido tema, o candidato foi arguido pelos examinadores, na forma regimental. Ato contínuo, passou a comissão em caráter secreto, a proceder a avaliação e julgamento do trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **Aprovado**. Face à **aprovação**, declarou o Presidente achar-se o avaliado, legalmente habilitado a receber o Grau de doutor em Geografia, cabendo a Universidade Federal da Paraíba, providências como de direito, à expedição do Diploma a que o mesmo fez jus. Nada mais havendo a tratar, eu, Sônia Maria do Nascimento, na qualidade de secretária, lavrei a Ata, que submeto a aprovação da Comissão Examinadora.

Sônia Maria do Nascimento

Sônia Maria do Nascimento
Secretária

Ivan Targino Moreira

Prof. Dr. Ivan Targino Moreira
Orientador

Emília de Rodat Fernandes Moreira

Profª Drª Emília de Rodat Fernandes Moreira
Examinadora interna

Maria Franco Garcia

Profª Drª Maria Franco Garcia
Examinadora interna

Ricélia Maria Marinho Sales

Prof. Dr. Ricélia Maria Marinho Sales
Examinadora externa

Belarmino Mariano Neto

Prof. Dr. Belarmino Mariano Neto
Examinadora externa

AGRADECIMENTOS

A Deus, criador dos céus e da terra, e ao seu filho Jesus Cristo, meu Senhor e Salvador, por todas as bênçãos concedidas.

Ao prof. Ivan Targino Moreira, meu orientador e grande incentivador para que eu chegasse até aqui, meu muito obrigado. Que Deus lhe conceda saúde, muitos anos de vida e disposição para continuar fazendo discípulos.

Aos meus inesquecíveis professores do PPGG, Anieres Barbosa, Marco Mitidiero Júnior, Andréa Porto e, especialmente, a prof^a Emília de Rodat Fernandes Moreira, pelas inestimáveis lições.

Ao prof. Rômulo Panta, dedicado pesquisador das áreas reformadas no município de Sapé (PB), pela generosidade em ter me acompanhado na pesquisa de campo e por ter compartilhado comigo resultados preliminares da pesquisa que estava empreendendo.

Aos professores Ricélia Maria Marinho Sales, Maria Franco Garcia e Belarmino Mariano Neto, pelas honrosas presenças na banca examinadora deste trabalho e pelas valiosas contribuições para a continuidade desta pesquisa.

A todos os professores e servidores do PPGG, pela dedicação e zelo com que cuidam deste Programa.

Aos colegas do PPGG, especialmente Ana Paula, Francisco (Liro), Nayana (*in memoria*), Pablo e Rômulo, pelas discussões conjuntas sobre as nossas pesquisas nas inesquecíveis reuniões semanais com o prof. Ivan.

A todas as famílias assentadas que participaram direta ou indiretamente deste trabalho, pelas contribuições inestimáveis para a compreensão do mundo em que vivem, e pela determinação com que lutam para a construção dos seus Territórios de Esperança.

A todos os colegas e amigos do Departamento de Economia/CCSA/UFPB, pelo amplo apoio nesta conquista, ao permitir que me dedicasse integralmente ao doutorado.

Aos meus familiares e amigos, especialmente minha mãe, Djanir Oliveira, pelo amor, pela dedicação, pelo cuidado, pelo incentivo e pelas orações.

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pela parceria em mais uma conquista profissional.

RESUMO

A presente tese tem como objetivo analisar a política de Reforma Agrária no Brasil. O ponto de partida é identificar a origem da formação do Estado capitalista e sua relação com a defesa da propriedade privada e da manutenção da estrutura de classes. Filósofos como Thomas Hobbes e John Locke, no século XVII, já defendiam a ideia de que o Estado existe para proteger a propriedade. A pesquisa também procura analisar a origem do latifúndio e da oligarquia agrária no Brasil; estudar a atuação do Estado como agente moderador dos conflitos sociais através das políticas públicas, destacando-se a política de Reforma Agrária; levantar as discussões sobre a questão agrária e a necessidade de reforma na estrutura fundiária, tendo como fundamento os conceitos de espaço geográfico e território; pontuar os avanços, retrocessos e limites da política de Reforma Agrária, especialmente no período em que o Partido dos Trabalhadores (PT), que historicamente havia defendido essa bandeira e apoiado a luta dos trabalhadores rurais sem-terra, ocupou o executivo federal e, contraditoriamente, ajudou a fortalecer os latifundiários; traçar a trajetória da luta camponesa pelo acesso à terra, que demonstra que o campesinato é uma classe que luta pela sobrevivência em um ambiente adverso e, a despeito de ser visto como resquício de regimes econômicos arcaicos e, por isso, condenado ao desaparecimento, reafirma sua importância para a reprodução da sociedade capitalista; e discutir a experiência camponesa na construção de territórios de esperança, que são espaços ocupados pelos camponeses em que se observam características de transição entre o modelo tradicional, os *territórios de exploração*, e o território utópico, em que os elementos de subordinação seriam completamente abolidos. A partir de ampla pesquisa bibliográfica, constatou-se que, no Brasil, os entraves do latifúndio à expansão do capitalismo têm sido contornados de tal forma que a Reforma Agrária é postergada indefinidamente. A discussão ou a adoção de qualquer política pública que pretenda mexer na estrutura fundiária do país tem sido interdita por uma aliança *agro-burguesa*. Decisões de política econômica e resistências político-institucionais, além de limitar a capacidade reformista do Estado, fortalecem os grupos políticos e econômicos contrários à luta dos trabalhadores, como observado nos governos do PT, encerrados por um golpe articulado pela aliança *agro-burguesa*. Desde então, assiste-se a um acelerado processo de desmonte da estrutura institucional responsável pelas políticas de Reforma Agrária, de defesa do Meio Ambiente e do Trabalho, e a um crescimento da violência histórica contra os povos do campo. Noutra frente, uma pesquisa de campo procurou investigar como as famílias que vivem em projetos de assentamento no município de Sapé (PB), criados nos anos 1990, se organizam, o que produzem, como produzem, como comercializam, enfim, como se reproduzem. A investigação revelou que, com relativa autonomia, os assentados desenvolvem atividades de subsistência, mas também novas relações com o capital, especialmente o sucroalcooleiro, que monopoliza parte significativa do território e é responsável pela principal fonte de renda das famílias. Apesar das contradições observadas, a criação dos assentamentos proporcionou melhoria nas condições de vida, assegurando de alguma forma a reprodução camponesa, com a permanência das famílias nesses territórios, e também o fornecimento de matéria-prima e força de trabalho para as usinas de açúcar e álcool da região. A conclusão é de que uma política que mude o espaço agrário só pode ocorrer num contexto mais amplo de mudança social, isto é, sob a hegemonia do capital não há espaço no Brasil para a adoção de uma política efetiva de Reforma Agrária, que desconcentre a propriedade da terra e permita ao campesinato organizar a produção autonomamente. A continuidade da luta camponesa,

alicerçada na família, na comunidade, na crença, na identidade cultural é o caminho para a construção desse espaço.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Campesinato. Territórios de Esperança.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the Agrarian Reform policy in Brazil. The starting point is to identify the origin of the formation of the capitalist state and its relationship with the defense of private property and the maintenance of the class structure. Philosophers like Thomas Hobbes and John Locke, in the 17th century, already defended the idea that the State exists to protect property. The research also seeks to analyze the origin of the latifundium and the agrarian oligarchy in Brazil; to study the performance of the State as a moderating agent of social conflicts through public policies, with emphasis on the Agrarian Reform policy; to raise discussions on the agrarian issue and the need for reform in the land structure, based on the concepts of geographical space and territory; punctuate the advances, setbacks and limits of the Agrarian Reform policy, especially in the period when the Partido dos Trabalhadores (PT), which historically had defended this banner and supported the struggle of landless rural workers, occupied the federal executive and, contradictorily, helped to strengthen landowners; trace the trajectory of the peasant struggle for access to land, which demonstrates that the peasantry is a class that fights for survival in an adverse environment and, despite being seen as a remnant of archaic economic regimes and, therefore, condemned to disappearance, reaffirms its importance for the reproduction of capitalist society; and to discuss the peasant experience in the construction of territories of hope, which are spaces occupied by peasants in which characteristics of transition are observed between the traditional model, the territories of exploitation, and the utopian territory, in which the elements of subordination would be completely abolished. From extensive bibliographic research, it was found that, in Brazil, the barriers of the latifundium to the expansion of capitalism have been circumvented in such a way that Agrarian Reform is postponed indefinitely. The discussion or adoption of any public policy that intends to change the country's land structure has been banned by an agro-bourgeois alliance. Economic policy decisions and political-institutional resistance, in addition to limiting the State's reformist capacity, strengthen political and economic groups opposed to the workers' struggle, as observed in PT governments, closed by a coup articulated by the Agro-bourgeois alliance. Since then, there has been an accelerated process of dismantling the institutional structure responsible for the policies of Agrarian Reform, defense of the Environment and Labor, and an increase in historical violence against the people of the countryside. On another front, a field research sought to investigate how families living in settlement projects in the municipality of Sapé (PB), created in the 1990s, organize themselves, what they produce, how they produce, how they trade, in short, how they reproduce. The investigation revealed that, with relative autonomy, the settlers develop subsistence activities, but also new relationships with capital, especially sugar and alcohol, which monopolizes a significant part of the territory and is responsible for the main source of income for families. Despite the contradictions observed, the creation of the settlements provided an improvement in living conditions, somehow ensuring peasant reproduction, with the permanence of families in these territories, as well as the supply of raw materials and labor power for the sugar mills and alcohol in the region. The conclusion is that a policy that changes the agrarian space can only occur in a broader context of social change, that is, under the hegemony of capital, there is no space in Brazil for the adoption of an effective Agrarian Reform policy, which deconcentrates the ownership of the land and allows the peasantry to organize production autonomously. The continuity of the peasant struggle, based on family, community, belief, cultural identity is the way to build this space.

Keywords: Agrarian Reform. Peasantry. Territories of Hope.

RÉSUMÉ

Cet thèse vise à analyser la politique de réforme agraire au Brésil. Le point de départ est d'identifier l'origine de la formation de l'État capitaliste et sa relation avec la défense de la propriété privée et le maintien de la structure de classe. Des philosophes comme Thomas Hobbes et John Locke, au XVII^e siècle, défendaient déjà l'idée que l'État existe pour protéger la propriété. La recherche cherche également à analyser l'origine du latifundium et de l'oligarchie agraire au Brésil; d'étudier la performance de l'Etat en tant qu'agent modérateur des conflits sociaux à travers les politiques publiques, en mettant l'accent sur la politique de réforme agraire; susciter des discussions sur la question agraire et la nécessité de réformer la structure foncière, sur la base des concepts d'espace géographique et de territoire; souligner les avancées, les revers et les limites de la politique de réforme agraire, en particulier à l'époque où le Parti des travailleurs (PT), qui avait historiquement défendu cette bannière et soutenu la lutte des travailleurs ruraux sans terre, occupait l'exécutif fédéral et, de manière contradictoire, aidé à renforcer les propriétaires fonciers; retracer la trajectoire de la lutte paysanne pour l'accès à la terre, qui démontre que la paysannerie est une classe qui lutte pour sa survie dans un environnement défavorable et, bien qu'elle soit considérée comme un vestige de régimes économiques archaïques et donc condamnée à la disparition, réaffirme sa importance pour la reproduction de la société capitaliste; et de discuter de l'expérience paysanne dans la construction de territoires d'espérance, qui sont des espaces occupés par des paysans dans lesquels des caractéristiques de transition sont observées entre le modèle traditionnel, les territoires d'exploitation et le territoire utopique, dans lequel les éléments de subordination seraient complètement abolis. À partir d'une recherche bibliographique approfondie, il a été constaté qu'au Brésil, les barrières du latifundium à l'expansion du capitalisme ont été contournées de telle sorte que la réforme agraire est reportée indéfiniment. La discussion ou l'adoption de toute politique publique visant à changer la structure foncière du pays a été interdite par une alliance agro-bourgeoise. Les décisions de politique économique et la résistance politico-institutionnelle, en plus de limiter la capacité réformatrice de l'État, renforcent les groupes politiques et économiques opposés à la lutte ouvrière, comme observé dans les gouvernements PT, fermés par un coup d'État articulé par l'alliance agro-bourgeoise. Depuis lors, il y a eu un processus accéléré de démantèlement de la structure institutionnelle responsable des politiques de réforme agraire, de défense de l'environnement et du travail, et une augmentation de la violence historique contre les populations des campagnes. Sur un autre front, une recherche de terrain a cherché à étudier comment les familles vivant dans des projets d'installation dans la commune de Sapé (PB), créés dans les années 1990, s'organisent, ce qu'elles produisent, comment elles produisent, comment elles commercent, bref, comment elles reproduire. L'enquête a révélé qu'avec une relative autonomie, les colons développent des activités de subsistance, mais aussi de nouvelles relations avec le capital, notamment le sucre et l'alcool, qui monopolise une partie importante du territoire et est responsable de la principale source de revenus des familles. Malgré les contradictions observées, la création des colonies a permis une amélioration des conditions de vie, assurant en quelque sorte la reproduction paysanne, avec la permanence des familles dans ces territoires, ainsi que l'approvisionnement en matières premières et en force de travail pour les sucreries et l'alcool dans le Région. La conclusion est qu'une politique qui change l'espace agraire ne peut se produire que dans un contexte plus large de changement social, c'est-à-dire que sous l'hégémonie du capital, il n'y a pas de place au Brésil pour l'adoption d'une politique efficace de réforme agraire, qui déconcentre les propriété de la terre et permet à la paysannerie d'organiser la production de manière autonome. La continuité de la lutte paysanne, basée sur

la famille, la communauté, la croyance, l'identité culturelle est le moyen de construire cet espace.

Mots clés: Réforme agraire. Paysannerie. Territoires de l'espoir.

LISTA DE SIGLAS

Abag – Associação Brasileira do Agronegócio

Abra – Associação Brasileira da Reforma Agrária

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

APP – Área de Preservação Permanente

Arena – Aliança Renovadora Nacional

Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assistência Técnica, Social e Ambiental

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CBCAFS – Central de Beneficiamento e Comercialização da Agricultura Familiar e
Economia Solidária

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEM – Partido Democratas

EcoVárzea – Associação dos Agricultores e Agricultoras Agroecológicos da Várzea Paraibana

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária ou “bancada ruralista”

Funrural – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

IFPB – Instituto Federal da Paraíba

IN – Instrução Normativa

Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Inter – Instituto Jurídico das Terras Rurais

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ISA – Instituto Socioambiental

Losan – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

Mirad – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário

MP – Medida Provisória

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PASS – Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro

PCA – Paradigma do Capitalismo Agrário

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDS – Partido Social Democrático

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PEC – Programa Especial de Crédito

PFL – Partido da Frente Liberal

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PGMBIO – Programa de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade

PGPAF – Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar

Planaf – Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnater – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária

PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PQA – Paradigma da Questão Agrária

PRA – Programa de Regularização Ambiental

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

Procer – Programa BNDES de Crédito Especial Rural

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronater – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

Pronera – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PSI – Programa de Sustentação do Investimento

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PUC-PR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná

P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas

P1+2 – Programa Uma Terra, Duas Águas

SEAF – Seguro da Agricultura Familiar

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SRB – Sociedade Rural Brasileira

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDR – União Democrática Ruralista

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UNE – União Nacional dos Estudantes

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VBP – Valor Bruto da Produção

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Reforma Agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	90
Tabela 2 – Reforma Agrária no governo Luiz Inácio Lula da Silva.....	105
Tabela 3 – Reforma Agrária no governo Dilma Rousseff.....	116
Tabela 4 – Reforma Agrária no Brasil – Indicadores selecionados	124
Tabela 5 – Distribuição dos estabelecimentos dos distintos grupos de agricultores familiares segundo as regiões do Brasil – 2006.....	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Reforma Agrária nas democracias contemporâneas: duas abordagens.....	61
Quadro 2 – Conflitos no campo (2011-2016)	127

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO.....	19
II – ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
2.1 – Estado capitalista.....	31
2.1.1 – O Estado oligárquico brasileiro: onde os “párias” não têm vez.....	34
2.2 – A intervenção do estado: as políticas públicas.....	37
2.2.1 – Políticas públicas: conceitos, perspectivas, abordagens contemporâneas.....	39
2.3 – Espaço, território e Reforma Agrária.....	42
2.3.1 – Espaço e território.....	42
2.3.1.1 – O Território de Esperança.....	46
2.3.2 – Questão agrária e Reforma Agrária.....	47
2.3.2.1 – Modelos de Reforma Agrária.....	52
2.3.3 – Breve histórico sobre questão agrária e Reforma Agrária no Brasil.....	63
2.3.4 – O modelo “legal” de Reforma Agrária no Brasil.....	74
III – REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: A REFORMA (IM)POSSÍVEL.....	79
3.1 – Reforma Agrária na Nova República: O I PNRA e a Constituição de 1988.....	81
3.2 – A ausência da Reforma Agrária na agenda neoliberal.....	87
3.3 – O “velho” latifúndio e o “moderno” agronegócio.....	94
3.4 – Esperança e frustração: a Reforma Agrária no governo Lula.....	96
3.4.1 – Do Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) a “não reforma agrária”.....	96
3.4.2 – Da “não reforma agrária” à contrarreforma agrária.....	103
3.5 – Reforma Agrária no governo Dilma: a Reforma (Im)possível.....	107
3.5.1 – Da reforma possível à reforma impossível.....	113
3.5.2 – Limites e retrocessos na política de Reforma Agrária.....	118
3.5.3 – Os dilemas da Reforma Agrária.....	120
3.5.4 – Um balanço da política de Reforma Agrária.....	122
3.6 – Ruptura política e conflitos no campo.....	128
3.6.1 – Temer: o esvaziamento das políticas públicas e a violência no campo.....	129

3.6.2 – “007: Licença para matar”.....	132
IV – A LUTA DO CAMPESINATO PELA SOBREVIVÊNCIA I: A LUTA PELA TERRA.....	135
4.1 – O futuro do campesinato.....	136
4.2 – A luta do campesinato pela sobrevivência.....	138
4.2.1 – Histórico da luta do campesinato no Brasil.....	141
4.2.1.1 – Abertura política e retomada da luta do campesinato.....	144
4.2.1.2 – Novas estratégias de luta: O protagonismo do MST.....	147
4.2.1.3 – A luta do campesinato por território.....	151
4.3 – Políticas públicas de apoio ao campesinato.....	154
4.4 – A heterogeneidade do campesinato brasileiro.....	157
V – A LUTA DO CAMPESINATO PELA SOBREVIVÊNCIA II: A LUTA NA TERRA...	161
5.1 – Os assentamentos da Reforma Agrária no município de Sapé (PB).....	162
5.2 – Territórios de Esperança: Os assentamentos da Reforma Agrária no município de Sapé (PB).....	166
5.2.1 – Produção.....	167
5.2.2 – Comercialização.....	173
5.2.3 – A Reprodução camponesa.....	180
5.3 – O futuro do campesinato assentado.....	183
VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
REFERÊNCIAS.....	192
ANEXO.....	206

I – INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil continua sem solução mais de cinco séculos após a chegada dos portugueses, quase dois séculos após a Independência, mais de 125 anos de abolição da escravidão e do advento da República e mais de 30 anos do início da mais recente fase democrática na História do país, a Nova República.

Durante todo esse período, nenhuma política pública foi efetivamente implementada com vistas à alteração na estrutura fundiária. As poucas propostas foram no máximo esboçadas, sem efetivamente lograrem transpor a fronteira entre as ideias e a ação.

A estrutura fundiária brasileira guarda os traços principais da política de ocupação do espaço implantada pelo sistema sesmarial. O campo ainda preserva a configuração que os portugueses estabeleceram quando ocuparam esse espaço, ao dividirem o território em grandes áreas e distribuírem para poucas famílias, com base na Lei de Sesmarias. Essa Lei surgiu em Portugal em 1375, mas vigorou no Brasil de 1530, com a expedição de Martin Afonso de Souza, até 1822, com a Independência (SILVA, 1996).

A propriedade das terras da Colônia pertencia à Coroa Portuguesa, que através da Lei de Sesmarias outorgava o direito de posse e uso ao sesmeiro. Este tinha cinco anos para tornar a terra produtiva e pagar os devidos impostos à Coroa Portuguesa, sob pena de perder o direito sobre a terra para outro interessado. Para cumprir as exigências e evitar a perda da terra, embora ilegal, os sesmeiros arrendavam suas terras a pequenos agricultores, dando origem aos posseiros (PETRY, 2013).

A exploração econômica da colônia por quase quatro séculos foi baseada na monocultura, no trabalho escravo e no monopólio da terra. A produção inicialmente de açúcar e, mais tarde, de café, bem como a pecuária, estavam assentadas na utilização de grandes áreas. A força de trabalho, constituída por africanos escravizados e pequenos posseiros, moldou relações sociais de submissão e exploração, que quase 130 anos após a abolição da escravidão, não foram totalmente superadas.

Targino (2002) reconstitui “A luta pela terra” do período colonial ao final do século XX e o que observa é uma forte reação das forças hegemônicas da sociedade contra qualquer iniciativa de alteração da estrutura fundiária, seja ela espontânea ou por iniciativa de forças políticas não hegemônicas ou de comunidades religiosas sem aparente interesse político ou econômico.

Em 1850, quando as pressões inglesas para o fim da escravidão se intensificaram, foi promulgada a Lei nº 601, conhecida como Lei das Terras, que na prática tornava a terra inacessível para os ex-escravos e novos colonos. A partir da promulgação da Lei, o acesso à terra só seria possível mediante compra, sendo penalizados os atos de ocupação fora desse marco legal:

Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes (Art. 2º da Lei nº 601/1850, grafia original).

A Lei regularizava os títulos concedidos e as denominadas “posses pacíficas”, transformando as concessões do governo português e do governo imperial em propriedade privada. As áreas não ocupadas efetivamente seriam consideradas devolutas, isto é, seriam consideradas de propriedade do Estado. A mesma Lei, em seu Art. 18, autorizava o governo imperial a custear a imigração de trabalhadores livres para serem empregados nos estabelecimentos agrícolas.

O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem (grafia original).

De forma semelhante havia acontecido na Inglaterra, como narra Karl Marx no capítulo XXIV de *O Capital*, “A Assim Chamada Acumulação Primitiva”. Segundo o pensador alemão:

o processo que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação de trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios sociais de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção (MARX, 1996, p. 340).

No capítulo XXV, “A Teoria Moderna da Colonização”, Marx ressalta que enquanto o acesso à terra for possível e barato, o capitalismo não consegue se desenvolver.

Onde a terra é muito barata e todos os homens são livres, onde cada um pode à vontade obter uma parcela de terra, o trabalho não somente é muito caro, no que diz respeito à participação do trabalhador em seu produto, mas a dificuldade está em conseguir trabalho combinado a qualquer preço (WAKEFIELD, [1833], *apud* MARX, 1996, p. 386-387).

Ainda:

a expropriação da massa do povo de sua base fundiária constitui a base do modo de produção capitalista. A essência de uma colônia livre consiste, pelo contrário, em que a maior parte do solo ainda é propriedade do povo e cada povoador, portanto, pode transformar parte dele em sua propriedade privada e em meio de produção individual, sem impedir os povoadores que chegam depois de executarem essa mesma operação (MARX, 1996, p. 386).

Durante a campanha abolicionista, grupos mais radicais chegaram a defender a concessão de um pedaço de terra ao escravo liberto “para garantir sua liberdade econômica e social” como ocorrera nos Estados Unidos, pois tinham a compreensão de que a liberdade sem acesso à terra representaria um novo tipo de servidão (TARGINO, 2002, p. 150).

No prefácio ao livro “O cativo da Terra”, o sociólogo José de Souza Martins relata que

a lei americana de colonização permitia que mesmo os ex-escravos pudessem se tornar proprietários de terra, sem ônus. O oposto do modelo de ocupação territorial e de capitalismo pelo qual o Brasil optara. Lá, a mudança fora presidida pelo capital; aqui, fora presidida pela economia de exportação e o latifúndio, no qual ela se baseava. Lá, o capital se arvorou politicamente contra a propriedade da terra, seguindo a ordem lógica que impusera o fim do antigo regime na Europa. Aqui, a propriedade da terra se institucionalizou como propriedade territorial capitalista, presidiu o processo de instauração, difusão e consolidação do capitalismo entre nós, acasalou terra e capital, concentrou a repartição da mais-valia e avolumou a reprodução ampliada do capital.

Segundo o referido autor, o Brasil “inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava”. O cativo da terra seria, então, “a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos” (MARTINS, 2010).

No século XX, a preocupação com a questão agrária esteve subordinada à ideia de industrialização. Sob essa perspectiva, a agropecuária era vista como mercado consumidor da indústria, como fornecedora de matérias-primas e como abastecedora de alimentos para a população urbana e operária. As propostas para enfrentar a questão agrária vislumbravam a ampliação da oferta de produtos agrícolas e da demanda por máquinas e implementos agrícolas, como tratores e fertilizantes químicos, fornecidos pela indústria.

Mesmo nas famosas Reformas de Base, propostas pelo presidente João Goulart, a Reforma Agrária é apresentada como pré-condição para o avanço do processo de desenvolvimento econômico do país, que se confundia na época com o avanço da industrialização (BRASIL, 1962).

Os governos militares marcaram a agropecuária brasileira com a concessão de incentivos fiscais e financeiros para a adoção do pacote tecnológico da chamada “Revolução Verde” (melhoria genética, adubos e defensivos químicos, máquinas e equipamentos), no que ficou conhecido como “modernização conservadora”. O consequente aumento da produção e da produtividade não foi acompanhado de melhoria nas condições de vida e trabalho no campo, nem em qualquer alteração na estrutura fundiária (SILVA, 1982). No período, houve aumento do número de expulsões dos trabalhadores rurais das terras e da exploração do trabalhador do campo.

Sufocados pela repressão dos governos militares, os movimentos de luta pela terra e por direitos sociais e trabalhistas ao trabalhador do campo, retomam com apoio de setores da Igreja Católica, liderados por padres e bispos preocupados com a questão social. O movimento vai culminar com a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975.

Nos anos 1980, há uma reorganização dos sindicatos de trabalhadores rurais e o surgimento do principal movimento social em defesa da Reforma Agrária, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), com forte atuação na década seguinte (FERNANDES, 2000).

Ainda nos anos 1980, o fim da ditadura militar e a Assembleia Nacional Constituinte apontavam para a retomada das discussões relativas à questão agrária, principalmente a realização da Reforma Agrária no país.

O fato é que tão logo o governo anuncia a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), os grandes proprietários de terras se articulam com o intuito declarado de impedir a efetivação da política de Reforma Agrária. A articulação é bem-sucedida e o Plano é

descaracterizado. Mais fortes, na Assembleia Nacional Constituinte, impedem que uma Reforma Agrária progressista seja assegurada pela Carta Magna do país (SILVA, 1989).

Nos anos 1990, as ideias neoliberais passam a orientar as políticas públicas no Brasil, a partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e, principalmente, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período, propostas de Reforma Agrária de mercado e de transformação do camponês em pequeno produtor capitalista passam a orientar a política agrária brasileira.

O MST teve forte atuação na época, cobrando do governo a realização da Reforma Agrária por meio de protestos, ocupação de terras, criação de acampamentos às margens das rodovias etc. A violenta repressão ao movimento pelas autoridades e pelos fazendeiros teve forte repercussão na opinião pública nacional e internacional, obrigando o governo a priorizar o assunto. Conforme definido por Rua (1998), o *estado de coisas* havia se tornado um *problema político*.

Há um avanço na agenda agrária tanto com a desapropriação de terras como na adoção de políticas sociais no campo. Mas, no final da década, por recomendação do Banco Mundial, o governo começa a implementar a política de Reforma Agrária de mercado, que consistia no financiamento para aquisição de terras que estivessem à venda. O fato contribuiu para elevar o preço da terra, que estava em baixa (SAUER, 2003; PEREIRA, 2013).

A formação de grandes impérios alimentares, o avanço do denominado agronegócio e o aumento da demanda mundial por *commodities*, no início do século XXI, elevou o interesse mundial por terras. O discurso de mudanças climáticas e escassez de água, o interesse por *commodities* agrícolas e não agrícolas, biocombustíveis ou a simples especulação com terras atraíram até instituições financeiras (SAUER, 2013, p. 168).

Há, também, no início do século XXI, autores que acreditam que o agronegócio tornou anacrônica a questão agrária. Segundo Estevam e Stédile (2013, p. 13), vários autores “interpretam a desnecessidade da reforma agrária no Brasil com argumentos similares aos utilizados nas décadas de 1970 e 1980 quando a modernização tecnológica garantiu o aumento da produção sem alterar a distribuição”.

Os impérios alimentares, que controlam produção, comercialização e consumo de alimentos no mundo, têm aumentado seu domínio sobre o mercado brasileiro. Inicialmente, se associando com as elites locais (fusões, *joint venture* etc.), para em seguida assumirem o

controle do complexo agroindustrial, reduzindo esses sócios à condição de minoritários, para finalmente excluí-los da sociedade, ao adquirirem a totalidade do capital.

Oliveira (2016) traz inúmeros exemplos desse comportamento nos últimos anos, em que o capital monopoliza novos territórios, submetendo-os à lógica do mercado mundial.

Harvey (2004, p. 105) aponta que oligopólios localizados majoritariamente nas regiões capitalistas centrais controlam efetivamente a produção de sementes, fertilizantes, produtos eletrônicos, programas de computação, produtos farmacêuticos e produtos do petróleo, entre muitos outros. Segundo ele, maior abertura não aumenta a competição, mas apenas cria oportunidades para a proliferação dos poderes monopolistas; cerca de dois terços do comércio ocorre entre e dentro das maiores corporações; e o livre comércio não significa comércio justo (STIGLITZ, 2007).

Também se assiste a uma presença cada vez maior do mercado financeiro no campo, concedendo crédito, controlando produção e circulação, centralizando os mercados de produtos agrícolas (*commodities*), adquirindo terras, transformando a natureza em ativo financeiro. Enfim, através de seus diversos tentáculos e formas de atuação tem submetido o campo à sua lógica e aos seus interesses.

Tudo isso, com a complacência ou cumplicidade do governo brasileiro, que tem desempenhado um papel importante nesse processo, ao subsidiar a compra de terras, máquinas e equipamentos, insumos químicos, sementes melhoradas, com oferta de crédito a taxas de juros e condições favorecidas. Paralelamente, tem também promovido a expansão da eletrificação rural, construção de silos, promoção de exportações, isenção de impostos para indústrias do complexo agroindustrial, seguro agrícola, pesquisa agropecuária.

O Estado também ajuda na aliança da classe burguesa capitalista em níveis mundiais, eliminando entraves nacionais e garantindo e fomentando o processo de financeirização (PITTA, 2016).

No Brasil, a terra e os recursos naturais continuam sendo espoliados com o uso da violência em todas as suas concepções, com a conivência e com o apoio do Estado (MITIDIERO JR., 2016). Assim como descrito por Marx na Inglaterra, o parlamento, o executivo e o judiciário tornam legal essa espoliação.

No Congresso Nacional brasileiro, uma das forças políticas mais fortes é a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), popularmente conhecida como “bancada ruralista”,

formada por parlamentares de diversos partidos políticos que se unem em uma frente suprapartidária para defender os interesses dos grandes latifundiários e apresentar projetos de lei que avançam sobre a natureza e a exploração do trabalho. Alguns deles, inclusive, com denúncias de exploração do trabalho em condições análogas à escravidão. Essa bancada submete o poder executivo e, até em governos trabalhistas, como os de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, asseguraram a preservação de seus interesses e a inclusão da sua pauta na agenda do executivo (BARCELOS, 2009; PETRY, 2013; COSTA, 2018; ZAIA, 2019).

Mesmo quando o parlamento aprova leis de interesse social, como a possibilidade de Reforma Agrária em terras que não cumprem sua função social, Rodrigues (2016, p. 105) constatou que “à revelia da lei, os juízes ignoram tal norma criando enormes barreiras à execução da política de reforma agrária em nosso país”. Seria o que Mitidiero Jr. (2016) denomina de *judiciário criminalizante/criminoso*, isto é, a atuação do judiciário inocentando poderosos que cometem crimes e criminalizando os camponeses.

A resistência camponesa, silenciosa ou combativa, é o contraponto a tudo isso, ao mesmo tempo em que permite a construção de um território na sua mais ampla concepção, contemplando as dimensões econômica, política, cultural, religiosa, étnica, de gênero e ideológica.

Conforme síntese de Sampaio (2001, p. 7), a questão agrária pode ser definida como obstáculos econômicos, sociais, políticos e culturais que uma dada estrutura agrária opõe ao desenvolvimento das relações necessárias para uma sociedade capaz de autodeterminar seu desenvolvimento. Dessa forma, a questão agrária acompanhou a evolução socioeconômica do país e contemporaneamente não se trata apenas de obstáculo ao desenvolvimento industrial.

No século XXI, a terra é encarada como uma mercadoria qualquer, cobiçada pelo capital financeiro, contrariando o normativo constitucional do caráter social e ambiental da propriedade. Esta seria a questão agrária contemporânea e a Reforma Agrária seria o instrumento para impedir a dilapidação da natureza, a exploração do trabalho e a expropriação dos grupos étnicos e culturais que dependem da terra para sua sobrevivência (DELGADO *et al.*, 2017).

A ausência de Reforma Agrária num país continental com mais de cinco séculos e elevada concentração fundiária, ao mesmo tempo em que trabalhadores rurais lutam por acesso à terra, foi o ponto de partida para a presente pesquisa.

O trabalho empreendido parte da hipótese de que uma política que mude o espaço agrário só pode ocorrer num contexto mais amplo de mudança social. Especificamente, sob a hegemonia capitalista não haveria espaço no Brasil para a adoção de uma política efetiva de Reforma Agrária, que desconcentrasse a propriedade da terra e permitisse ao campesinato organizar a produção autonomamente.

O objetivo do trabalho é analisar a política de Reforma Agrária no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se: identificar a origem da formação do Estado capitalista e sua relação com a defesa da propriedade privada e da manutenção da estrutura de classes; analisar a origem do latifúndio e da oligarquia agrária no Brasil; estudar a atuação do Estado como agente moderador dos conflitos sociais através das políticas públicas, destacando-se a política de Reforma Agrária; levantar as discussões sobre a questão agrária e a necessidade de reforma na estrutura fundiária; pontuar os avanços, retrocessos e limites da política de Reforma Agrária; traçar a trajetória da luta camponesa pelo acesso à terra; e discutir a experiência camponesa na construção de territórios de esperança¹.

Para alcançar essa pretensão, inicialmente, empreendeu-se uma pesquisa bibliográfica sobre espaço, território, campesinato, Reforma Agrária e políticas públicas. Durante essa fase, houve necessidade de compreender melhor a ação e a omissão do Estado brasileiro em relação à política agrária, ampliando-se a pesquisa bibliográfica para a formação do Estado capitalista.

A pesquisa também contempla análise de documentos, como a Lei nº 601/1850 (Lei das Terras), a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), os artigos referentes à Reforma Agrária da Constituição Federal de 1988, os Planos Nacionais de Reforma Agrária (1986 e 2003), as propostas de governo da então candidata à Presidente da República Dilma Rousseff (2010 e 2014), entre outros.

Utilizaram-se, ainda, dados secundários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre assentamentos, áreas desapropriadas, famílias beneficiadas. Esses dados foram organizados e analisados no contexto da discussão sobre a política de Reforma Agrária. Também foram utilizados os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre os conflitos no campo no Brasil.

¹ Versões preliminares deste trabalho foram publicadas em forma de capítulo de livro e como artigos em anais de encontros e congressos e em revista científica: Cabral (2017), Cabral *et al.* (2017), Cabral (2018), Cabral e Targino (2019), Cabral (2019), Cabral (2020) e Cabral *et al.* (2021).

Para aprofundar a pesquisa, buscou-se compreender a luta do campesinato pela terra, por meio de revisão da literatura, e também a luta do campesinato na terra, com a realização de pesquisa de campo em assentamentos da Reforma Agrária no estado da Paraíba.

A pesquisa de campo teve como objetivo estudar a realidade dos assentamentos rurais na Paraíba, tendo em vista discutir se as condições vivenciadas pela população assentada podem ser, ou não, consideradas como um argumento das dificuldades enfrentadas pela política agrária no estado. Inicialmente, o desenho da pesquisa incluía levantamento feito em Projetos situados nas microrregiões do Litoral Sul e na microrregião de Sapé que tivessem sido implantados no final da década de 1990. Isto por algumas razões: essas microrregiões dispõem de melhores condições naturais do que as situadas no Agreste, na Borborema e no Sertão, isto é, condições mais favoráveis ao desenvolvimento das atividades agropecuárias; estão situadas mais próximas da Região Metropolitana de João Pessoa, o que ofereceria acesso mais fácil ao mercado urbano; por terem sido implantados há mais de vinte anos, já se encontrariam em fase de consolidação.

As restrições impostas pelo isolamento social, devido à pandemia da covid-19, em 2020, inviabilizaram a continuidade dessa parte do trabalho, obrigando a uma reavaliação do que havia sido planejado, o que resultou na limitação da pesquisa de campo aos assentamentos do município de Sapé, que havia sido iniciada no segundo semestre de 2019.

Esse fato, contudo, não compromete a relevância da pesquisa, em razão da importância histórica que teve a luta camponesa no município. Berço das Ligas na Paraíba, Sapé abriga oito assentamentos de Reforma Agrária (21 de Abril, Padre Gino, João Pedro Teixeira, Santa Helena I, II e III, Nova Vivência e Rainha do Anjos), além do Memorial das Ligas Camponesas.

O trabalho de campo procurou investigar como as famílias assentadas se organizam, o que produzem, como produzem, como comercializam, enfim, como se reproduzem. A investigação combinou visita de reconhecimento da área, observação crítica, conversa com o técnico agrícola Luiz Pereira de Sena, designado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) para dar assistência técnica aos parceiros, com os presidentes das associações dos assentamentos Padre Gino (Antônio Trajano da Silva) e Santa Helena I (João Balbino), e com o presidente da EcoVárzea (Luiz Damásio de Lima), além de entrevistas com 12 famílias que vivem nos assentamentos Padre Gino e Santa Helena I, II e III, conforme roteiro que encontra-se no anexo. À primeira vista esse número pode parecer insuficiente, mas na realização das

entrevistas ficou evidenciado que as informações fornecidas pelas famílias começavam a ser repetitivas, apontando para o que a literatura pertinente denomina de saturação em pesquisa qualitativa (FONTANELLA, RICAS e TURATO, 2008; MINAYO, 2017).

Além disso, os dados colhidos puderam ser confrontados com as informações obtidas na pesquisa realizada por Panta (2019), que aplicou questionários numa amostra de 62 famílias (de um universo de 545 famílias) que vivem nos oito assentamentos da Reforma Agrária em Sapé. O acesso a essas informações foi cedido por aquele pesquisador.

O presente texto está dividido em seis capítulos, incluindo esta introdução. No próximo capítulo, discute-se o surgimento do Estado capitalista, as políticas públicas e a Reforma Agrária como política pública e política territorial. O capítulo 3 analisa a política de Reforma Agrária brasileira a partir da redemocratização, em 1985. Nos capítulos 4 e 5, procuramos compreender a luta do campesinato pela sobrevivência. Primeiro, a luta do campesinato pela terra no Brasil; e, em seguida, a luta do campesinato na terra, suas contradições e perspectivas, a partir de trabalho de campo realizado em assentamentos da Reforma Agrária no município de Sapé. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

II – ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A defesa da Reforma Agrária no Brasil se caracterizou por três fases: econômica, social e territorial.

Na fase econômica, que vai de meados do século XX aos anos 1980, os argumentos enfatizavam os benefícios que a Reforma Agrária propiciaria sobre a industrialização brasileira, ao ampliar a oferta de alimentos e matérias-primas, barateando os custos e os salários pagos pelas indústrias, por um lado, e por outro, ao melhorar a distribuição de renda no campo, ampliar a demanda por produtos industrializados, assegurando a continuidade do processo de industrialização (BRASIL, 1962; DELGADO, 2001; RANGEL, 2005a e 2005b; PRADO JÚNIOR, 1979).

Nos anos 1980, os argumentos passam a enfatizar aspectos sociais, como as péssimas condições de vida nas periferias das grandes cidades, atribuídas ao êxodo rural. A Reforma Agrária possibilitaria a permanência dos trabalhadores no campo, evitando que se transformassem em miseráveis urbanos e marginais (PMDB, 1981). A Reforma Agrária seria, em resumo, uma política pública barata para os problemas urbanos (emprego, moradia, saneamento básico, transporte, violência).

No final do século XX, a Reforma Agrária passa a ser vista como uma política territorial, a partir do reconhecimento da heterogeneidade dos povos que lutam pela terra e pela preservação da própria identidade, como os camponeses, os quilombolas, os povos da floresta, as várias etnias indígenas (PORTO-GONÇALVES, 2009; BARONE e FERRANTE, 2017).

Os argumentos contrários à Reforma Agrária continuam privilegiando o aspecto econômico, mais precisamente a suposta “modernidade” e “eficiência” da produção em larga escala, a despeito dos indicadores que apontam a pequena propriedade como responsável pela produção de mais de dois terços dos alimentos consumidos no país (STÉDILE, 2013).

Em qualquer desses enfoques, caberia ao Estado a condução da política de Reforma Agrária, por implicar em reestruturação do direito de propriedade ou de posse da terra.

Conforme avaliação de Carter (2010, p. 48), “a origem e o tipo de reforma agrária podem ser atribuídos a duas forças propulsoras básicas: uma proveniente da sociedade (ou “de

baixo”) e a outra ancorada no Estado (ou “de cima”), mas, “na prática, nenhuma reforma agrária moderna poderia ocorrer na ausência de um Estado” e “nenhuma reforma agrária poderia surgir em uma sociedade que não tivesse expectativas e demandas por ela”.

Como veremos, o Estado existe para garantir o direito de propriedade e assegurar o funcionamento da sociedade de classes. Mas, o Estado brasileiro apresenta duas características que os estudiosos da formação socioeconômica do país apontam como responsáveis pelo seu não desenvolvimento pleno.

Uma delas é a coexistência de relações arcaicas e modernas, como ressaltada por autores como Celso Furtado, Ignacio Rangel, José de Souza Martins, dentre outros. A outra é o paternalismo, quase uma unanimidade entre os sociólogos e cientistas políticos brasileiros.

O latifúndio é entendido como um dos elementos arcaicos que ainda vigoram no Brasil, a despeito da modernização e diversificação da economia ao longo do século XX. Os proprietários de terras preservam importante força política que não reflete essa modernização e diversificação das atividades econômicas, como é facilmente observável a partir da atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional.

Este poder remonta ao início da colonização do Brasil. Celso Furtado (2007), ao comparar a situação brasileira com a dos Estados Unidos da América (EUA), identifica que a principal força política da nascente nação norte-americana era formada por comerciantes urbanos e pequenos agricultores. No Brasil, com extensão territorial e desenvolvimento na época semelhante aos EUA, os grandes proprietários eram a única força política.

Essa diferença talvez explique a preocupação da sociedade americana em conter o poder monopolista do capital em várias esferas (ferrovias, petróleo, bancos etc.), além de limitar o tamanho das propriedades rurais. Já por aqui, mesmo com espaço capaz de abrigar inúmeras unidades produtivas familiares e um sem número de pequenos capitalistas, o território é dominado por latifúndios e os mercados por grandes oligopólios e monopólios.

Enquanto nos EUA o capital esbarra em restrições legais que dificultam sua concentração (Sherman Act de 1890), no Brasil ele nunca encontrou maiores obstáculos², pelo contrário, recebe estímulos e incentivos governamentais para sua formação e consolidação de forma semelhante à formação e consolidação do latifúndio.

Neste capítulo, abordaremos a instituição do Estado capitalista; o mecanismo de intervenção desse Estado para assegurar o funcionamento da sociedade de classes: as políticas públicas; as implicações da hegemonia política das oligarquias agrárias sobre o Estado brasileiro e, conseqüentemente, sobre as políticas públicas; o território como espaço de poder político; as discussões sobre a questão agrária e a política de Reforma Agrária no Brasil.

Na próxima seção, abordaremos obras e autores clássicos acerca da concepção de Estado, relacionando a criação do Estado capitalista à instituição da noção de direito à propriedade privada como conhecemos atualmente, bem como sua atuação em defesa da classe proprietária dos meios de produção e da manutenção da organização da sociedade de classes, além de realçar o caráter antagônico do campesinato a essa organização.

2.1 – ESTADO CAPITALISTA

A noção de propriedade capitalista que se tem atualmente data do período de transição do feudalismo para o capitalismo, conhecido como fase da acumulação primitiva, em que os meios de produção foram separados da força de trabalho.

No Brasil, esta noção foi assegurada com a promulgação da Lei das Terras, em 1850. No século XX, foi incorporada a ideia de função social da propriedade, numa clássica situação de alargar o conceito sem de fato alterar a concepção de propriedade consagrada pelo Estado capitalista.

A função social da propriedade aparece na Constituição de 1934, é expressamente preconizada na Constituição de 1946, mas só regulamentada com o Estatuto da Terra em 1964 (RIBEIRO, 1987).

² No Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi criado em 1962 pela Lei nº 4.137/1962 com o objetivo de reprimir formas de abuso do poder econômico. No entanto, só a partir de 1994 com a sua reformulação através da Lei nº 8.884/1994, que o transformou em autarquia federal e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, foi que o órgão passou a exercer efetivamente as funções de controle do poder econômico.

Segundo Martins (1980, p. 94), Paulo Botelho de Almeida Prado sugeria

que o princípio da função social da propriedade, formulado na Constituição, fosse levado à prática mediante a subordinação da propriedade ao seu cultivo. A terra que permanecesse inculta, depois de determinado número de anos, deveria, como no regime de sesmarias, reverter ao domínio público para ser transferida a quem nela possa trabalhar.

Filósofos como Thomas Hobbes e John Locke, no século XVII, já defendiam a ideia de que o Estado existe para proteger a propriedade, embora esses autores divergissem quanto aos poderes que o soberano deveria ter sobre os súditos. O primeiro advoga que esse poder deve ser pleno, já o segundo considera a liberdade individual um bem maior, por isso, o poder do Estado deve ser limitado pelos princípios do direito natural e, quando não respeitados, os súditos podem se rebelar³.

O Estado para Hobbes e Locke é instituído como uma coalização social para se evitar o conflito. Hobbes advoga que os cidadãos devem transferir sua autoridade ao Estado em troca de proteção. Locke, por sua vez, vê a liberdade como direito natural, por isso, a submissão ao Estado não pode contrariar o direito natural. Diferentemente de Hobbes, Locke defende que o Estado pode ser criticado e sofrer oposição.

Os marxistas entendem o Estado como elemento de consolidação de um grupo sobre os demais, através da legislação, do uso da força. Ao analisar o ordenamento jurídico do Estado capitalista, Pachukanis (1988) nega a existência de uma noção de direito subjetivo, que fundamentaria as normas vigentes, e defende que a necessidade de organização social de acordo com as exigências da organização econômica é o que fundamenta o Direito. Em síntese, o Direito é um reflexo da estrutura econômica e não uma noção superior, anterior e neutra.

³ Para uma discussão mais ampla sobre o Estado Capitalista na ótica de Hobbes, Locke, Pachukanis e Offe, ver Cabral e Targino (2019).

No Brasil, a relação entre grandes proprietários de terras e camponeses reflete bem essa concepção marxista, pois historicamente o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) atua como elemento de consolidação do poder dos grandes proprietários sobre os camponeses, valendo-se de todas as esferas de atuação e da violência para impedir o acesso à terra e para assegurar a exploração do trabalho.

Essa constatação reforça a compreensão de que “a transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria sido nem é possível sem uma política estatal” (OFFE e LENHARDT, 1984, p. 17).

A principal transformação provocada pela adoção do trabalho assalariado foi a perda da autonomia do trabalhador para estruturar e organizar o trabalho segundo o seu próprio interesse, como ressaltam os referidos autores, que consideram essa submissão do trabalhador a um controle externo uma das principais características do capitalismo.

Cabe ao Estado disciplinar e “adestrar” a força de trabalho para essa inserção no sistema. Para isso, atua em duas frentes. Numa é montado todo um arcabouço que tende a “considerar delituosos, e reprimir, modos de subsistência que constituam uma alternativa à relação de trabalho assalariado”. Noutra frente, o Estado organiza a “transmissão de normas e valores”, que observados, asseguram a exploração do trabalho assalariado, ao incutir na classe operária essas características do modo de produção capitalista como se fossem óbvias leis da natureza (OFFE e LENHARDT, 1984, p. 20).

Em sua análise sobre a teoria marxista do Estado, Offe e Ronge (1984) identificam duas perspectivas: uma de que o Estado é controlado e está a serviço da classe capitalista e outra que o Estado não está a serviço de uma classe específica mas assegura a manutenção do sistema como um todo.

Sinteticamente, para Offe e Ronge (1984, p. 123), “o Estado nem está a serviço nem é ‘instrumento’ de uma classe contra outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista”.

Entendemos que o Estado contemporâneo existe para defender a propriedade privada capitalista, conforme as concepções de Hobbes e Locke, e assegurar a reprodução da sociedade de classes, como concebido por Pachukanis (1988) e Offe (1984). Nesse sentido, as políticas públicas são encaradas como a ação ou a omissão do Estado com vistas a assegurar o funcionamento do sistema.

Para compreendermos o Estado brasileiro, é necessário sublinhar o poder político da oligarquia, forjado na concentração fundiária e nas relações patriarcais que se estabeleceram no processo de colonização ibérica e que têm se perpetuado até os nossos dias. Por essa razão, na próxima seção procuramos entender como essa hegemonia condiciona a ação e a omissão do Estado, especialmente no tocante à política de Reforma Agrária.

2.1.1 – O Estado oligárquico brasileiro: onde os “párias” não têm vez

A oligarquia agrária controla o Estado brasileiro desde o período colonial, quando os senhores de engenho e criadores se apropriavam de grandes latifúndios e mão de obra escrava para produzirem o açúcar que abastecia a Europa e os animais de tiro necessários à organização da produção açucareira. As sucessivas crises que se abateram sobre a atividade açucareira a partir da segunda metade do século XVII podem ter gerado impactos econômicos localizados, mas não tirou da oligarquia açucareira o poder político regional (ANDRADE, 1985; MELO, 1975).

O desenvolvimento da pecuária, da mineração e da cafeicultura no Sul e Sudeste deslocaram, sucessivamente, o centro dinâmico da economia, até alçar a oligarquia cafeeira ao controle político do Estado na segunda metade do século XIX. Furtado (2007) considera essa oligarquia consciente do papel que desempenha sobre a condução político-econômica do país, ao contrário da oligarquia açucareira, que, isolada e sem o conhecimento pleno das relações mercantis, teria se transformado numa classe de “rentistas ociosos”, sendo representada pela figura do “patriarca bonachão” nas obras dos sociólogos nordestinos.

A proximidade da capital do país constituía, evidentemente, uma grande vantagem para os dirigentes da economia cafeeira. Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República. O governo central estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a necessária prontidão e eficiência aos chamados dos interesses locais. A descentralização do poder permitirá uma integração ainda mais completa dos grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a maquinaria político-administrativa. Mas não é o fato de que hajam controlado o governo o que singulariza os homens do café. E sim que hajam utilizado esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política. E por essa consciência clara de seus próprios interesses que eles se diferenciam de outros grupos dominantes anteriores ou contemporâneos (FURTADO, 2007, p. 172).

A tradição ibérica estaria na origem das oligarquias na América Latina, como atesta Martins (1993), que, a exemplo de Furtado e outros importantes pensadores brasileiros, evidencia a contradição entre o moderno e o arcaico no Brasil, que sustenta historicamente essas oligarquias. A principal forma de atuação, ainda hoje, é através do clientelismo político. Segundo o autor:

na América Latina se desenvolveu – e é essa uma clara herança ibérica – o poder oligárquico, uma forma barroca de poder. A cara das oligarquias é uma cara moderna. Às vezes fazem um discurso de esquerda; no passado, eram liberais, mas tinham escravos. É esse o nosso barroquismo: viver em contradição. Essas oligarquias defendem o contrato social, a razão, as relações contratuais entre as pessoas, a igualdade; mas, ao mesmo tempo, fundam e baseiam o seu poder em relações de dependência pessoal, uma forma de servidão, um relacionamento derivado da escravidão (MARTINS, 1993, p. 22).

Nesse ambiente, os direitos conquistados no processo social são compreendidos não como direitos, mas como privilégios, como dádivas dos poderosos aos fracos (MARTINS, 1993, p. 171).

Rangel (2005a, p. 574) também enfatiza a contradição entre o arcaico e o moderno no Brasil. Nas suas palavras,

a economia brasileira é, ao mesmo tempo, moderna e arcaica, e a coexistência entre o seu lado moderno e o arcaico não se exprime por uma simples justaposição, mas por um conflito que enche toda a nossa história, que lhe dá o que ela tem de mais típico, de mais característico. A unidade entre esses dois aspectos é uma unidade dialética, unidade de contrários.

A manutenção do poder político e econômico das oligarquias estaria no controle monopolístico da propriedade da terra, por isso só mexendo no direito de propriedade seria possível atacar a existência delas. Essas oligarquias sempre se constituíram como grupos armados, mantendo exércitos privados (jagunços, pistoleiros), e grande capacidade de mobilização das forças coercitivas do Estado, para impor de forma violenta sua vontade política e econômica. A resistência dos trabalhadores rurais, seja ocupando ou seja se mantendo na terra, representaria, portanto, uma forma de atacar as bases desse poder político local (MARTINS, 1984; 1993).

Outra importante característica do poder oligárquico no Brasil é o patrimonialismo. Para preservar essa característica, os limites entre o público e o privado são convenientemente

manejados com o propósito de atender aos interesses das oligarquias dominantes e manter “os párias” afastados do Estado.

Costa (2018) desenvolve uma análise interessante da complexidade brasileira a partir da formação e da interação de quatro castas, que seriam a dos guerreiros (militares), aristocratas (oligarcas governantes), mercadores (comerciantes), sábios (sacerdotes e tecnocratas) e trabalhadores (lideranças sindicais ou de partidos trabalhistas). Os demais seriam os “párias”.

O poder é exercido geralmente por uma aliança entre as castas. Se uma casta hegemônica não se alia com as demais, ela torna-se vulnerável. Quando isso ocorre, as outras “contra-atacam via Golpe de Estado” (COSTA, 2018, p. 54).

Seguindo com a analogia ao sistema de castas indiano, o referido autor assevera que

O Estado aqui nunca foi puro, cândido, inocente, sem mistura ou mescla, recatado, pudico. No Brasil, o Poder ainda não foi atingido ou tocado por coisas consideradas impuras apenas no que se refere aos párias. Aqui, o Poder busca convencer ao eleitorado de estar à distância de impurezas apenas para aparentar ser isento, intacto. Mas isso é só a aparência, pois, em sua essência, sempre foi dominado por alianças dinâmicas entre castas com exclusão dos párias, ou seja, de ‘os intocáveis’ (COSTA, 2018, p. 84).

Analizando a obra de José Honório Rodrigues “Conciliação e Reforma no Brasil” (1965), Costa (2018, p. 96) registra que a simplificação do debate, seu adiamento ou a ocultação dos problemas são as formas mais comuns de conciliação entre os “donos do poder”. Essa estratégia visa diluir ou anular o dissenso.

Os conflitos entre os membros da elite costumam ser perdoados e os revoltosos readmitidos ao grupo, como na Guerra dos Farrapos, ao contrário do que ocorre com as revoltas populares, cujos participantes são violentamente reprimidos e massacrados, a exemplo dos cabanos e dos beatos de Canudos (COSTA, 2018, p. 87).

Quando trata da representação da sociedade no parlamento, Costa (2018, p. 94) constata que o Congresso brasileiro sempre foi dominado pelos representantes da casta dos aristocratas fundiários e oligarcas regionais. Esses políticos costumam submeter o poder executivo à coalização de partidos heterogêneos que dominam o poder legislativo, a pretexto de formação de uma base parlamentar governista. Como contrapartida, a máquina

governamental é tocada por membros da casta de sábios-tecnocratas em favor da então aliança de castas.

Com ironia, ele conclui que são “os fenômenos políticos, isto é, resultantes de ações coletivas, como conciliação, autoritarismo, elitismo, populismo, culto à personalidade, e corrupção, os elos mais notáveis nessa rede de relacionamentos entre as castas brasileiras” e associa cada uma dessas características com uma casta específica (COSTA, 2018, p. 107).

a conciliação é a ideologia de coesão nacional. O autoritarismo é a coerção imposta pela casta dos guerreiros. O elitismo é próprio da casta dos aristocratas governantes em aliança com a casta dos sábios esnobes. O populismo de esquerda ocorre quando o povo, composto por ‘párias’, estabelece conexão direta com uma liderança trabalhista. O culto à personalidade corresponde à tradição populista autoritária de direita. Por fim, a casta dos mercadores é corruptora de todas as demais para impor seus interesses privados.

Como percebemos, o Estado brasileiro tem sido dominado por um concerto entre as elites, tendo a procrastinação como estratégia padrão para a não solução das questões inconvenientes para essa parcela da sociedade, a exemplo da questão agrária.

Numa análise mais objetiva, Barcelos e Berriel (2009, p. 21; 30) observaram que “o aparelhamento do Estado pelo poder agro-fundiário, instrumentaliza o processo de produção do espaço agrário, tanto pelo discurso quanto pelas ações político-institucionais”. Eles identificaram, ainda, uma ampliação do bloco de poder do agronegócio, que agora contemplaria interesses técnico-científico, agroindustrial, financeiro, midiático e parlamentar, o que proporcionaria garantia institucional para manter e reproduzir as desiguais relações sociais e de poder no campo, além de conservar a perversa estrutura fundiária.

Na seção seguinte, discutiremos as políticas públicas, isto é, como se dá a intervenção do Estado na sociedade.

2.2 – A intervenção do Estado: as políticas públicas

A intervenção do Estado nas relações sociais foi repelida desde a expansão do comércio que vai culminar na Revolução Industrial. A “mão invisível” do mercado propiciaria maior bem-estar para a sociedade do que qualquer bem-intencionado dirigente social, como

advogava Smith (1983). A ciência econômica louvava a superioridade da “liberdade” sobre a “autoridade”.

A formação de grandes empresas monopolistas e a expansão do movimento operário com sua consequente radicalização, no final do século XIX, a Primeira Guerra Mundial, seguida de experiências revolucionárias socialistas, a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, na primeira metade do século XX, põem em xeque o futuro da sociedade de classes e a supremacia do mercado desregulado.

Nesse ambiente, a análise de políticas públicas ganha força após a Segunda Guerra Mundial como uma consequência das políticas econômicas e sociais que passaram a integrar a agenda dos principais países. Essas políticas, de inspiração *keynesiana* – alusão ao economista britânico John Maynard Keynes, que propôs maior intervenção do Estado na economia para evitar as crises econômicas – se popularizaram junto com as técnicas de planejamento, utilizadas inicialmente na então União Soviética e adotadas pelos Estados Unidos durante o esforço de Guerra e, na sequência, nos programas de reconstrução da Europa e como instrumento de promoção do desenvolvimento de países subdesenvolvidos.

A política pública como ferramenta das decisões governamentais, na avaliação de Souza (2006, p. 3), seria produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes, enquanto nos Estados Unidos datam dos anos 1950 e, na Alemanha, dos anos 1970 (FREY, 2000, p. 214).

O campo de estudos surge a partir de duas correntes principais: uma nos Estados Unidos, interessada na ação do governo, e outra na Europa, a partir de ideias sobre a concepção e o papel do Estado.

A Ciência Política e a Sociologia predominaram no desenvolvimento teórico desse campo, mas devido ao caráter multidisciplinar, a análise de políticas públicas é enriquecida por conhecimentos de outras áreas, como a Administração, a Economia e a Geografia.

Rua ([1998], p. 2) define “políticas públicas” como “decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” ou como produto resultante da atividade política.

Segundo a autora, as demandas da sociedade, através da atuação dos atores políticos, podem ser novas (a partir da atuação de novos atores ou o surgimento de novos problemas), recorrentes (problemas não resolvidos ou mal resolvidos) e reprimidas. A Reforma Agrária no Brasil seria um exemplo de demanda recorrente.

A questão agrária brasileira existe há mais de cinco séculos. Nesse período, nenhuma política pública foi efetivamente implementada para alterar a estrutura fundiária. A luta pela terra é marcada por violência, com massacre e morte de trabalhadores que ousam reivindicar uma fração do espaço para o sustento da família (LE MOS, 1996; TARGINO, 2002).

Políticas públicas com vistas a garantir o acesso à terra e o caráter social da propriedade chegaram a ser asseguradas por lei, sem contudo se materializarem plenamente. De acordo com a análise de políticas públicas, as políticas redistributivas, como é o caso da política de Reforma Agrária, são as que enfrentam maiores resistências, pois os atores políticos avaliam como jogo de soma-zero, isto é, para que um ganhe é preciso que outro perca.

2.2.1 – Políticas públicas: conceitos, perspectivas, abordagens contemporâneas

O estudo acadêmico da política pública surge como sub-área da Ciência Política no pós-Guerra. Segundo a cientista política Celina Souza (2006), Harold Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são considerados os “pais” fundadores, ao introduzirem, respectivamente, os conceitos de *policy analysis* (análise de política pública), racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), necessidade de ampliar a análise com a incorporação de novos elementos (variáveis) e a definição da política pública como um sistema.

Ainda segundo a autora, a política pública como ferramenta de decisão do governo data de 1948, quando Robert McNamara cria a *Rand Corporation*, nos Estados Unidos.

“O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional”. Depois, essa proposta de análise foi se expandindo para outras áreas do governo (SOUZA, 2006, p. 4).

Klaus Frey (2000), por sua vez, remete aos filósofos clássicos Platão e Aristóteles preocupações sobre como o governo e o Estado poderiam “garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade”. Ele também aponta a falta de teorização como uma crítica comum à análise de políticas públicas (*policy analysis*).

Duas correntes influenciaram as teorias sobre políticas públicas: uma norte-americana e outra europeia. A diferença fundamental entre essas duas correntes reside no fato de que discussões sobre a concepção de Estado não fundamentam as contribuições dos principais autores norte-americanos, possivelmente em razão da hegemonia da concepção de Estado norte-americana entre a população dos Estados Unidos, enquanto na Europa essa discussão precede a análise da política, uma vez que no continente podem ser identificadas heterogêneas concepções.

No Brasil, identificam-se duas correntes: uma, fortemente influenciada pelos autores norte-americanos e a concepção liberal de Estado, abraçada por administradores, economistas e cientistas políticos, principalmente a partir do final dos anos 1980, e outra, de influência marxista, adotada por sociólogos, geógrafos e economistas heterodoxos.

A segunda corrente remonta à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), órgão das Nações Unidas (ONU), com sede em Santiago, no Chile, que reunia intelectuais de várias áreas das ciências sociais e cujas ideias formaram gerações de universitários brasileiros até os anos 1980. A primeira, só recentemente, com a ascensão do ideário neoliberal, se popularizou. O uso de termos e expressões anglo-saxônicas é uma característica desta corrente. Souza (2006) considera esse período como de ressurgimento do campo de conhecimento denominado “políticas públicas”.

Segundo ela, esse “ressurgimento” se deve à adoção de medidas de restrições de gastos públicos, às novas visões sobre o papel dos governos e à incapacidade dos países em desenvolvimento e de democracia recente em formar coalizões políticas que assegurassem políticas públicas de desenvolvimento econômico e de inclusão social para a maioria da população.

Muitas das definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. De acordo com Souza (2006, p. 5), não há uma única, nem melhor, definição. A mais conhecida é a de Laswell, para quem as “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. A que melhor sintetiza o que é política pública para as pretensões deste trabalho é a de Thomas R. Dye. Para ele, política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Essa definição revela os interesses da aliança de classes que controla o Estado, pois, como explicitamente colocado por Martins (1980, p. 153), “na omissão há uma intenção e uma ação”. Compartilhando da concepção de que os burocratas são simples mandatários

desses interesses, compreendemos que a política pública está, portanto, subordinada a essa aliança de classes.

As políticas públicas podem ser: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (estruturadoras).

As políticas distributivas parecem distribuir vantagens sem custo, por isso, teriam baixo grau de conflito. Já as políticas redistributivas, por se assemelharem a jogos de soma-zero (um ganha, outro perde), costuma enfrentar um processo político polarizado e repleto de conflitos. Nas políticas regulatórias, “os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas”, enquanto as políticas constitutivas, por definir as “regras do jogo”, determinariam a estrutura dos processos e conflitos políticos (FREY, 2000, p. 224).

O referido autor propõe cinco fases para o chamado ‘*policy cycle*’: percepção e definição de problemas; definição de agenda (*agenda setting*); elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas e da correção da ação (*evaluation*).

Rua (1998) vê a política como expressão das relações de poder e resolução pacífica de conflitos relativos aos bens públicos, enquanto as políticas públicas seriam resultado da atividade política. Os atores políticos podem ser públicos (políticos, burocratas), privados (empresários, trabalhadores) ou até estrangeiros (multinacionais, mercado financeiro, organismos internacionais).

A sobrecarga de demandas por políticas públicas, segundo a autora, pode gerar uma crise, que ameaçaria a estabilidade do sistema, podendo levar a rupturas institucionais e/ou a crises de governabilidade.

Segundo Rua (1998, p. 5-6), somente quando algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação (estado de coisas) “passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, torna-se um problema político”. Para resolvê-lo, formulam-se alternativas, isto é, os atores apresentam suas preferências. Mas, a autora alerta que “em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las” (1998, p.15).

Ela também alerta que a política pública pode não ser implementada em razão de oposição de quem tem interesses contrariados, o que já é esperado, mas também por oposição (ou omissão) tanto dos agentes públicos envolvidos com a implementação da política quanto dos potenciais beneficiários. A fase de implementação se revela como um processo interativo e continuado de tomada de decisões que afetam os grupos envolvidos com a política, que reagem efetiva ou potencialmente à decisão tomada (RUA, 1998, p. 17).

Isso ocorre porque as políticas públicas traduzem formas de exercício de poder político e, portanto, envolve elementos como a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos decisórios e a repartição de custos e benefícios sociais, como colocado por Teixeira (2002, p. 2).

A partir dessas considerações, compreendemos que a Reforma Agrária é uma política pública identificada como redistributiva, com potencial para alterar a correlação de poder em dado espaço geográfico, por essa razão enfrenta um processo político polarizado e repleto de conflitos.

Na seção seguinte, discutiremos a questão da Reforma Agrária e sua relação com o espaço e o território.

2.3 – ESPAÇO, TERRITÓRIO E REFORMA AGRÁRIA

2.3.1 – Espaço e território

A categoria território na Geografia está intimamente relacionada à ideia de exercício de poder político. O conceito, trabalhado por Friedrich Ratzel, no século XIX, como espaço vital, estava submetido ao poder do Estado. Depois de permanecer cerca de um século em segundo plano, a categoria é redescoberta com a ascensão da Geografia Crítica, em meados do século XX.

Para Ratzel, segundo Saquet (2013, p. 30-31), “a sociedade se transforma em Estado para garantir a posse e proteção dos recursos que necessita, como o solo, a água e os alimentos”. Ainda segundo ele, o território “ora aparece como sinônimo de ambiente e solo ora como Estado-Nação e dominação” nas obras do geógrafo alemão.

Já no século XX, “mudam os significados de território conforme se altera a compreensão das relações de poder” (SAQUET, 2013, p. 33).

Saquet (2013) identifica quatro tendências e/ou perspectivas de abordagem do território: uma, eminentemente econômica, que entende o território a partir das relações de produção e das forças produtivas; outra, sob a ótica geopolítica; uma terceira, com ênfase nas dinâmicas política e cultural; e, por último, uma sobre a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento local.

No Brasil, o conceito mais relevante é o de espaço geográfico, que é o objeto da Geografia e fruto do trabalho humano e das relações sociais de produção que se estabeleceram para formar o espaço. O território é considerado uma fração desse espaço.

Antes de ser adotado pela Geografia, o conceito de território, segundo Moreira e Targino (2007, p. 73), “foi formulado ainda no século XVII pelas ciências naturais, a Botânica e a Zoologia, para designar a área de influência e de predomínio de um determinado grupo de espécie animal ou vegetal”.

Segundo os referidos autores, Rogério Haesbaert classificou as abordagens sobre território em três grupos: jurídico-política, cultural (ista) e econômica. Na primeira, território está vinculado às concepções de Estado e fronteira; na segunda, à identidade espacial, dimensão simbólica e subjetiva do espaço; e, na terceira, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho.

O geógrafo Milton Santos, expoente da Geografia Crítica brasileira, inspirado em Henri Lefèbvre, conforme Moreira ([2017], p. 8), “aprofunda a discussão sobre a concepção de espaço enquanto espaço social”. Ele afirma que:

Não há produção que não seja produção do espaço, não há produção do espaço que se dê sem o trabalho. Viver, para o homem, é produzir espaço. Como o homem não vive sem trabalho, o processo de vida é um processo de criação do espaço geográfico. A forma de vida do homem é o processo de criação do espaço.

Produzir e produzir espaço são dois atos indissociáveis. [...] O ato de produzir é, ao mesmo tempo, o ato de produzir espaço (SANTOS, 1996, p. 163).

Bernardo Mançano Fernandes concebe o espaço geográfico como uma dimensão que engloba territórios, regiões e lugares, todos construções humanas a partir das relações sociais que se estabelecem entre as pessoas e entre as pessoas e a natureza.

O Espaço geográfico contém todos os tipos [de] espaços sociais produzidos pelas relações entre as pessoas, e entre estas e a natureza, que transformam o espaço geográfico, modificando a paisagem e construindo territórios, regiões e lugares. Portanto, a produção do espaço acontece por intermédio das relações sociais, no movimento da vida, da natureza e da artificialidade, principalmente no processo de construção do conhecimento (FERNANDES, s.d., p. 4).

Para o referido autor, “a definição e delimitação do território como espaço geográfico ou como conceito são definidas pelas intencionalidades dos sujeitos ou instituições que os construíram” (FERNANDES, s.d., p. 7).

Essa concepção dá ao território um caráter subjetivo, ao contrário da concepção de Moreira e Targino (2007, p. 75-76), que entendem o território

a) como um espaço concreto, definido por fronteiras e delimitado por e a partir de relações de poder que se estabelecem e se transformam ao longo do tempo histórico; b) como uma porção do espaço socialmente produzido, que exprime as características do espaço a que pertence, porém, destaca-se pela dimensão que assume enquanto objeto de disputa e de enfrentamentos [...]; c) como um produto da luta de classes e do confronto entre capital e trabalho.

Contudo, ao desenvolverem o conceito de *Território de Esperança* incorporam um caráter simbólico a essa noção de território.

Fernandes e Molina, *apud* Moreira e Targino (2007, p. 75), definem território “como o espaço político por excelência, campo de ação e de poder, onde se realizam determinadas relações sociais”, o que é “fundamental para compreender os enfrentamentos entre a agricultura camponesa e o agronegócio, já que ambos projetam distintos territórios”.

O território como um espaço político também está na concepção de Antonio Carlos Robert Moraes, que considera a questão econômica secundária na formação do território.

Para Moraes (2000, p. 43-44), o território “se define pelo exercício do poder sobre um dado espaço” e “a formação dos territórios, apesar de quase sempre possuir motivações econômicas bem determinadas, é fundamentalmente um ato político por excelência”.

Apesar de apontar a dimensão política como a mais importante, o autor considera indissociáveis o material e o simbólico.

Para ele, “não existe produção material do espaço sem produção simbólica, sendo a formação dos territórios e a apropriação dos lugares processos teleológicos, isto é, impulsionados por finalidades e ações conscientes” (MORAES, 2000, p. 47).

Já Ariovaldo Umbelino de Oliveira concebe o território como um produto da luta contínua de classes no capitalismo pelos recursos naturais.

Nas palavras do autor, território é o “produto concreto da luta de classes travada pela sociedade no processo de produção de sua existência. Sociedade capitalista que está assentada em três classes sociais fundamentais: proletariado, burguesia e proprietários de terra. [Território seria, portanto,] a contínua luta da sociedade pela socialização igualmente contínua da natureza” (OLIVEIRA, s.d., p. 5).

Embora abrangente e contemporânea, essa definição reforça o aspecto político-econômico do conceito, sugerindo, numa primeira leitura (ou numa leitura apressada), uma preocupação apenas pela produção material.

É importante destacar, que “pensar o campo como território significa compreendê-lo como espaço de vida, ou como um tipo de espaço geográfico onde se realizam todas as dimensões da existência humana”, como propõe Fernandes (s.d., p. 2).

A evolução das abordagens e concepções sobre território apontam para uma compreensão ampla de relações sociais e de poder, em que aspectos econômicos, políticos e culturais costumam se sobressair. Nas abordagens mais recentes, elementos como redes virtuais, símbolos, cultura e outros elementos imateriais enriqueceram as concepções de território ao propiciarem novas formas de relações sociais e de poder.

Entendendo o espaço geográfico como uma construção histórica e social, a partir do trabalho humano e sua interação com a natureza e os semelhantes, e o território como uma fração desse espaço, a Reforma Agrária se insere na perspectiva de território com vistas a alterar a estrutura de ocupação do espaço.

Nesse sentido, compreendemos que a Reforma Agrária não deve se limitar às dimensões política e econômica. Contudo, superar essas duas dimensões no Brasil se apresenta como o obstáculo mais difícil a se transpor. Para contornar o impasse histórico, os camponeses tentam construir esse território utópico nos espaços que ocupam, formando o que Moreira e Targino (2007) denominam de *Territórios de Esperança*.

2.3.1.1 – O Território de Esperança

Na sociedade em que vivemos, o mercado e o capital procuram controlar todos os aspectos da vida social. No campo brasileiro, o capital ora aparece monopolizando o território ora se territorializando, sendo o latifúndio a face visível da territorialização do capital.

O *território de esperança* é o espaço em que o campesinato procura resistir e se contrapor a essa conformação do espaço agrário. O conceito foi desenvolvido por Moreira e Targino (2007, p. 73) com base na concepção de espaço de Milton Santos, para quem “o espaço é socialmente produzido, isto é, ‘criado pelo trabalho humano como natureza segunda, natureza transformada, natureza social ou socializada’ e ‘o resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos naturais e artificiais’”.

Os autores não concebem o *território de esperança* como um modelo a ser replicado em áreas reformadas ou naquelas em que a pequena propriedade familiar é relevante, mas assim denominam os espaços ocupados pelos camponeses em que se observam características de transição entre o modelo tradicional, que chamam de *territórios de exploração*, e o território utópico, em que os elementos de subordinação seriam completamente abolidos.

Na definição dos autores,

O espaço geográfico e o espaço agrário como um dos seus segmentos não constituem algo dado e acabado, mas algo dinâmico, determinado historicamente, um produto da ação do homem sobre a natureza e das relações que se estabelecem entre os homens através do processo de trabalho ao longo do tempo histórico (MOREIRA e TARGINO, 2007, p. 73).

o ‘Território de Esperança’ é aquele conquistado e construído pela luta de resistência camponesa para permanecer na terra; pela luta de ocupação de terra, promovida pelos trabalhadores sem terra; pela luta de consolidação das diferentes formas de ‘ruptura’ com o sistema hegemônico, isto é, com a organização social, econômica e política pré-existente no agro brasileiro. Na verdade, trata-se de um território novo, construído com base na utopia e na esperança [...]. [O *Território de Esperança* é] carregado de contradições, mas também de sinalizações de uma forma experienciada de organização social diferente daquela marcada pela subordinação, pela bestialidade da exploração (MOREIRA e TARGINO, 2007, p. 76).

Apesar de reconhecerem as contradições e de que o processo de formação de territórios é dinâmico, os autores consideram que o *território de esperança* é um novo território, que se contrapõe às características do *território de exploração*, que são: “a

concentração fundiária, a subordinação do trabalho, a dependência cultural e política dos trabalhadores e pequenos produtores aos ‘coronéis’” (MOREIRA e TARGINO, 2007, p. 76).

Assim, compreende-se que o *território de esperança* não deva ser o objetivo da luta camponesa, mas trata-se de um território de luta camponesa para superar a exploração econômica, política e cultural no campo.

A política de Reforma Agrária, ao democratizar o acesso à terra, abre a possibilidade ao camponês de formação de territórios de esperança, ao mesmo tempo em que remove um obstáculo histórico ao desenvolvimento do capital.

Nos países capitalistas avançados, a questão agrária foi superada nas revoluções burguesas, enquanto no Brasil essa solução tem sido postergada. Na próxima seção, faremos um breve retrospecto sobre como o tema foi tratado no país.

2.3.2 – Questão agrária e Reforma Agrária

Quando a estrutura vigente de posse ou propriedade da terra se apresenta como um entrave ao desenvolvimento econômico, tem-se uma questão agrária (Sampaio, 2001). Na Europa, a expansão do comércio estimulou a ampliação da produção fabril, que encontrou no sistema feudal um obstáculo ao desenvolvimento dessas atividades. Essa questão levou a uma reforma na estrutura agrária então vigente, que permitiu a continuidade do processo de acumulação capitalista.

No Brasil, a Lei de Terras, no século XIX, superou a questão agrária da época. Como bem colocado pelo sociólogo José de Souza Martins, a terra era livre e o trabalhador era escravo. Para a adoção do trabalho livre, uma necessidade para a expansão do mercado consumidor para produtos industriais, adotou-se no Brasil o “cativeiro da terra”.

A concentração fundiária não se constituiu um obstáculo intransponível ao avanço do capital até meados do século XX, quando a continuidade do processo de industrialização brasileira fica condicionada à expansão do mercado consumidor e do suprimento de alimentos e matérias-primas. Nessa época, o surgimento e a atuação das Ligas Camponesas abrem espaço político para que a Reforma Agrária seja discutida, atendendo ao mesmo tempo uma necessidade econômica e social, já que permitiria o aumento da produção de produtos

primários e uma melhor distribuição de renda no campo, ampliando a oferta de alimentos e matérias-primas e a demanda por produtos industriais.

Contudo, a opção histórica, imposta pelo Golpe de 1964, contorna a questão agrária e, contraditoriamente, promove uma maior concentração fundiária. Sem dar uma solução para a questão agrária, em pouco mais de uma década nova crise se instala e a Reforma Agrária volta ao debate.

Desde então, tem-se contornado as crises econômicas sem que a questão agrária seja efetivamente enfrentada. Há até quem negue a existência de uma questão agrária, como discutido por Stédile (2013), e, portanto, da necessidade de uma reforma na estrutura fundiária.

Sampaio (2001, p. 8) acreditava que o desenvolvimento brasileiro estava travado pela questão agrária e somente quando as relações econômicas, sociais e políticas do capitalismo agrário fossem removidas é que essa questão poderia ser superada. De acordo com esse pensamento, só os socialistas seriam capazes de enxergar a existência da questão agrária porque consideram como prioridade o atendimento da população como um todo, enquanto os ideólogos do agronegócio desconsiderariam as necessidades do conjunto da população.

Esse raciocínio pode ser adaptado ao instrumental analítico da economia neoclássica como uma “falha de mercado”. Sob esse viés de análise, a questão colocada por Sampaio (2001) é uma situação em que os custos e benefícios privados diferem dos custos e benefícios sociais, provocando um resultado socialmente indesejável. Quando isso acontece, a intervenção do Estado é justificada como forma de incentivar (ou forçar) o mercado a adotar um comportamento que promova um resultado (produto) mais próximo possível ao socialmente desejável.

Nessa perspectiva, a Reforma Agrária pode ser encarada como uma política de intervenção estatal com vistas a corrigir uma distorção do mercado, provocada pela concentração fundiária e o consequente poder de mercado do latifúndio. A adoção dessa política seria desejável porque aproximaria o modelo de produção agrícola brasileiro ao modelo clássico da concorrência perfeita, tão caro aos economistas ortodoxos liberais.

Contudo, esse prisma puramente econômico ignora as várias dimensões da questão agrária contemporânea. Por essa razão, a política de Reforma Agrária não pode ser reduzida apenas ao aspecto econômico.

Para Martins (1999, p. 99), “a questão agrária é, em termos clássicos, o bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital”. Segundo ele, o Brasil perdeu as poucas oportunidades históricas para resolver essa questão, que é administrada, isto é, mantida sob controle (MARTINS, 1999, p. 102).

Ele avalia que o latifundiário, ao se tornar também um capitalista, impossibilitou que o conflito entre capitalista e proprietário de terras se revelasse, o que faria do capitalismo brasileiro um caso singular.

No Brasil,

os grandes fazendeiros conseguiram evitar que a terra se divorciasse do capital, de modo a tornarem-se, ao mesmo tempo, capitalistas e proprietários. Ou seja, criaram as bases de um capitalismo singular, em face do modelo teórico, que se nutre ao mesmo tempo do lucro e da renda da terra, impossibilitando o antagonismo entre o capital e a propriedade fundiária e, portanto, neutralizando as bases sociais do grande conflito que está no nascimento do capitalismo em outros países, como o do capital opondo-se ao rentismo da propriedade da terra (MARTINS, 2010, p. 174).

A irracionalidade da renda da terra e do capital imobilizado em terras não é (era) evidente para o “homem de negócios” do país.

Por outro lado, Ribeiro (1987) e Martins (1993) consideram que latifundiários e camponeses têm concepções diferentes sobre a propriedade. E essa diferença explica parte do conflito existente entre eles.

A propriedade da terra é um instituto sagrado e absoluto para o latifúndio, enquanto para o trabalhador rural, a propriedade não é um valor absoluto. “Ela não vale por valer, não é um ter por ter. O valor conferido à propriedade é um ter para ser. É, pois, um valor decorrente, relativo” (RIBEIRO, 1987, p. 32).

A política de Reforma Agrária encontra forte resistência entre os proprietários de terras justamente por, de certa forma, relativizar o direito de propriedade. Outro aspecto que deve ser ressaltado é a redistribuição de poder territorial que ocorre quando o latifúndio é dividido entre famílias camponesas.

De acordo com Oliveira (2007, p. 68),

a reforma agrária constitui-se [...] em um conjunto de ações governamentais realizadas pelos países capitalistas visando modificar a estrutura fundiária de uma região ou de um país todo. Ela é feita através de mudanças na distribuição da

propriedade e ou posse da terra e da renda com vista a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, culturais, técnicos, econômicos (crescimento da produção agrícola) e de reordenação do território.

Mais uma vez, observamos que Oliveira se refere à Reforma Agrária como uma política capitalista e, portanto, a redistribuição da propriedade resultante visa à expansão da reprodução capitalista e não à sua superação.

Nesse aspecto, se diferencia de Fernandes (2012, p. 14), que enxerga na disputa por território a possibilidade de implantação de um modelo de desenvolvimento não capitalista. Para ele, a Reforma Agrária é, ao mesmo tempo, uma política de desconcentração fundiária e de desenvolvimento das áreas reformadas, que contribuem para o desenvolvimento territorial.

Outro autor que considera a Reforma Agrária como uma política eminentemente capitalista é Martins (1997, p. 107), que denomina de Reforma Agrária toda ação que vise “desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social”.

Por essa concepção, apenas quando o latifúndio se apresenta como um entrave ao “desenvolvimento” da sociedade capitalista, isto é, quando o latifúndio é entendido como um elemento arcaico que impede o avanço da acumulação de capital, é que as forças da “sociedade” se mobilizam para desconcentrar a propriedade da terra. Sendo assim, a Reforma Agrária ainda não foi realizada no Brasil porque o latifúndio não se apresentou até o momento como um entrave à acumulação capitalista.

Embora a política de Reforma Agrária em vigor no Brasil não vise desconcentrar a propriedade, Martins (1999, p. 122) chama a atenção para uma série de iniciativas que implicaram na retomada do domínio do Estado sobre o território, a partir da Revolução de 1930, que restringe o direito de propriedade privada, como as leis que distinguem solo e subsolo; a reserva das áreas de marinha; o tombamento de bens históricos, turísticos e ambientais; a garantia de posse imemorial de terras indígenas; a separação de domínio e posse no Distrito Federal; a proteção às reservas florestais; a possibilidade de desapropriação por interesse social; o direito à posse das terras dos antigos quilombos; o confisco de áreas de plantação de drogas. Ainda na ditadura, foi reconhecido o direito de enfiteuse, isto é, a posse da área para produção de alimento do trabalhador da cana-de-açúcar no Nordeste (Decreto nº 57.020 ou Lei do Sítio, de 11 de outubro de 1965).

Por meio da União, o Estado retira direitos territoriais do particular e os entrega a sociedade. São bens a cujo uso e gestão se sobrepõem os direitos atuais e futuros da sociedade. Trata-se do estabelecimento de progressivas, ainda que lentas, limitações ao exercício do direito de propriedade em nome não só de sua função social, mas também de sua função política na soberania do Estado (MARTINS, 1999, p. 123).

Um dos maiores expoentes da Reforma Agrária no Brasil, o engenheiro agrônomo e fazendeiro José Gomes da Silva (1971, p. 31), define a Reforma Agrária como um “processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política”.

Nessa definição, a Reforma Agrária aparece como uma política de emancipação social do campesinato. De certa forma, como uma ruptura com o modelo capitalista vigente.

Uma definição que procura compatibilizar o aspecto social com o econômico é a do Estatuto da Terra, embora, evidentemente, sem vislumbrar qualquer possibilidade de ruptura.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) define a Reforma Agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Essa definição está em consonância com o entendimento da década de 1960 de que a Reforma Agrária seria uma política necessária para a expansão capitalista, pois possibilitaria tanto uma melhor distribuição da renda quanto um aumento da produtividade da economia.

Como é sabido, a aprovação do Estatuto da Terra foi uma satisfação do governo militar às reivindicações da sociedade por Reforma Agrária, mas, na prática, o período foi marcado por forte repressão aos movimentos camponeses. Apesar de ser uma lei adequada para as necessidades do campo na época, não se materializou, tornando-se uma das muitas leis aprovadas no país e que não foram implementadas.

Para Ribeiro (1987, p. 74), uma autêntica Reforma Agrária consiste na substituição da propriedade latifundiária pela propriedade familiar.

Apesar de radical, a Reforma Agrária de Ribeiro não rompe com o instituto da propriedade privada da terra.

Mesmo tímida, a política de Reforma Agrária pode contribuir para o surgimento de *territórios de esperança*, “onde a vida não seja comandada pelos nós da exploração, mas seja

construída pelos laços de solidariedade, anunciando que outras formas societárias são possíveis”, como propõem Moreira e Targino (2007, p. 90).

Na próxima seção, discutiremos alguns modelos de Reforma Agrária.

2.3.2.1 – Modelos de Reforma Agrária

Nas várias definições de Reforma Agrária, observamos que os aspectos econômicos de alguma forma estão contemplados.

Também observamos que a propriedade privada, seja sob a forma individual seja sob a forma familiar, estaria implicitamente assegurada na maioria das concepções.

Outro elemento a ser destacado é o entendimento da Reforma Agrária como uma política de Estado capitalista, com vistas a promover a continuidade do processo de acumulação, uma vez que o latifúndio é encarado como um entrave a esse processo.

Apesar de tudo isso, em muitos países, inclusive no Brasil, a Reforma Agrária tem se apresentado como uma bandeira da “esquerda” política, isto é, de partidos trabalhistas, social-democratas, socialistas ou comunistas.

Carter (2010, p. 47) observa que “as reformas agrárias do século XX foram introduzidas sob uma variedade de sistemas políticos e ideologias. Ainda assim, no geral, todas elas foram associadas ou influenciadas de algum modo pela esquerda política”.

A desapropriação de terras improdutivas ou que não cumpram sua função social, como prevista na legislação brasileira, não tem sido a forma mais comum adotada pelos países que de alguma forma realizaram recentemente uma Reforma Agrária.

A forma mais comum, de acordo com Carter (2010, p. 47), foi o estabelecimento legal de limitação ao tamanho das propriedades rurais. Na segunda metade do século XX, leis nesse sentido foram aprovadas tanto em países que adotavam regimes capitalistas quanto em países socialistas.

Apesar de ser uma forma conhecida de redistribuição de riqueza desde a Antiguidade, foi no século XX que a Reforma Agrária mais conseguiu mobilizar politicamente a sociedade para a questão agrária. Fatores demográficos, sociais e políticos explicariam esse comportamento (CARTER, 2010, p. 46).

Haveria duas forças propulsoras que poriam em marcha não só o processo como o tipo de Reforma Agrária: uma da sociedade e outra do Estado. Mas, nenhuma delas sozinha seria capaz de promover essa política. Por um lado, é necessário que a sociedade deseje a Reforma Agrária e, por outro, só o Estado poderia reestruturar o direito de propriedade ou regulamentar os termos de posse no campo em favor dos camponeses (CARTER, 2010, p. 48).

Nessa concepção, observamos que implicitamente o autor considera que é atributo do Estado a proteção ao direito de propriedade, e só por meio de um desejo da sociedade, conjugada com uma ação do Estado, é que esse direito seria “reestruturado”.

Apesar de considerar necessário esse desejo popular, ele assevera que a Reforma Agrária pode ser realizada tanto sob regimes autoritários quanto em um ambiente democrático, tendo observado, contudo, que as transformações mais radicais foram em ambientes autoritários, implantados após revolução social ou ocupação militar estrangeira (CARTER, 2010, p. 49).

Essa constatação indica quão sensível é o tema numa sociedade democrática em que o direito de propriedade já está consolidado, o que reduz sobremaneira a capacidade reformista do Estado em favor das famílias camponesas.

O próprio autor é pessimista quanto a realização de uma Reforma Agrária que altere radicalmente a estrutura fundiária vigente, que estaria assegurada pela lei e pelo arcabouço institucional estabelecido.

Na avaliação de Carter (2010, p. 53), “as democracias políticas têm poucas chances de instituir uma alteração revolucionária da estrutura agrária. As garantias constitucionais e os mecanismos do Estado de Direito diminuem a possibilidade de realizar extensas transformações”.

Mais uma vez, identificamos que implicitamente o autor reconhece como papel do Estado assegurar o direito de propriedade.

Ribeiro (1987, p. 37) ressalta que tanto o capitalismo quanto o comunismo defendem a Reforma Agrária como uma política de acesso à terra aos que desejam cultivá-la, seja sob a forma de propriedade privada ou sob a forma de propriedade pública (estatal).

Ele reconhece que a concentração fundiária é um mecanismo de maximização do poder político, observado historicamente em todos os países (RIBEIRO, 1987, p. 40).

Por essa razão, compreende que a Reforma Agrária representa, de alguma forma, um aperfeiçoamento da democracia e cita países como Japão, Coreia do Sul, Formosa (Taiwan) e Itália, que se tornaram sociedades mais democráticas em razão da Reforma Agrária realizada, e os Estados Unidos, que “através de uma série de medidas adotadas, ainda nos primórdios de sua colonização, sempre tiveram, como objetivo primordial, privilegiar a propriedade familiar”. No governo Lincoln, o *homestead act* definiu a proteção legal à propriedade familiar no máximo a 160 acres, o que equivale a 64,75 hectares (RIBEIRO, 1987, p. 38).

Apesar desses exemplos, observou que “a reforma agrária sempre foi exorcizada como uma plataforma esquerdista, socializante e exótica” (RIBEIRO, 1987, p. 40).

Essa é uma tática recorrente das elites de explorar um preconceito difundido em sociedades capitalistas, que associa outras formas de organização da atividade econômica a temores da população, principalmente de cunho religioso.

José de Souza Martins é cético quanto a materialização da Reforma Agrária a partir de desejos individuais ou de grupos sociais ou políticos. Para o sociólogo, ela só ocorre quando o tema provoca um impasse histórico, o que dependeria da própria história e das contradições da sociedade (MARTINS, 1999, p. 105).

Esse entendimento tende a dispersar os movimentos de luta pela terra e, simultaneamente, adiar indefinidamente a solução do impasse que já dura cinco séculos.

É consenso entre os principais estudiosos de que a Reforma Agrária já deveria ter sido realizada no Brasil. Nos últimos duzentos anos em, pelo menos, sete eventos históricos o tema poderia ter sido superado: Independência (1822), Abolição (1888), República (1889), Revolução de 30 (1930), Reformas de Base (1964), Redemocratização (1985) e a eleição de um trabalhador para a presidência da República (2002).

A Revolução de 1930 é a data mais significativa, por se tratar do evento que simbolizou a ascensão burguesa no país, e pôs fim à “Política do Café com Leite”, como ficou conhecido na historiografia brasileira o período republicano em que a agropecuária deteve sozinha a hegemonia política.

Ribeiro (1987, p. 88) identifica três momentos históricos para realização da Reforma Agrária: transição para o capitalismo, no bojo das revoluções burguesas e por recomendação de organismos internacionais. No primeiro, o objetivo é a extinção do modo feudal de produção. No segundo, como tentativa de combater a desigualdade social sob inspiração do

ideal liberal-democrático. No terceiro momento, a defesa da Reforma Agrária pelos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), aparece associada ao desenvolvimento da agricultura.

Como no Brasil não houve propriamente um modo feudal de produção, apesar da controvérsia entre respeitáveis estudiosos do tema, não tivemos uma transição para o capitalismo. O que mais nos aproximaria desse momento histórico seria a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, ocorrido no final do século XIX. As peculiaridades dessa transição no campo são analisadas por Martins (2010), que põe em xeque a tese de que o escravo teria sido substituído pelo trabalhador assalariado.

A ascensão das Ligas Camponesas, em meados do século XX, representaria o segundo momento identificado por Ribeiro. Entretanto, a pauta social do movimento espontâneo do campesinato foi ofuscada pelos argumentos econômicos em favor da Reforma Agrária, que naquele instante tinham um apelo maior, já que casava com os interesses de continuidade do crescimento industrial.

A ruptura democrática provocada pelo golpe militar de 1964 e a violenta repressão que se seguiu, adiaram esse segundo momento.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a questão social aflora novamente, com a criação da CPT e do MST e a reorganização dos sindicatos de trabalhadores rurais. O cumprimento da legislação trabalhista marca esse período de luta do campesinato, tendo como símbolo maior a atuação da sindicalista paraibana Margarida Maria Alves, assassinada em 1983.

É nesse período que os problemas sociais das grandes cidades são atribuídos ao êxodo rural e a Reforma Agrária passa a ser defendida como uma política social de baixo custo para solucionar esses problemas (PMDB, 1981).

Essas discussões vão ser incorporadas ao discurso e às propostas dos defensores da redemocratização do país. A eleição de Tancredo Neves (PMDB), um civil, em 1985, e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, representariam, finalmente, o segundo momento histórico para a realização da Reforma Agrária no Brasil. Mas, como veremos adiante, a questão agrária não foi adequadamente contemplada pela Constituição promulgada em 1988.

Não vislumbramos o terceiro momento histórico identificado por Ribeiro (1987), em que organismos internacionais preconizariam a Reforma Agrária com vistas a modernização da agropecuária do país⁴. Mas, compreendemos que a pressão internacional em torno da pauta ambiental, liderada pelas principais nações europeias, é uma oportunidade para se discutir o modelo de agropecuária do latifúndio, fortemente associado à degradação ambiental.

Como estratégias políticas, para Ribeiro (1987) a Reforma Agrária pode ser de modernização (produtividade, tecnologia), reformista (exclusivamente redistribuição da terra) e mudança estrutural (profunda revolução social e cultural). O processo de implementação, por sua vez, pode se dar sob condução estatal ou promovidas por movimentos sociais.

O espaço rural que não é utilizado econômica e socialmente é latifúndio ou minifúndio e, por isso, deve ser desincentivado; este pelo remembramento; aquele pela tributação punitiva à ociosidade, pela negação de incentivos e créditos privilegiados concedidos pelas agências do poder público, tal como, aliás, já prevê o Estatuto da Terra; ou enfim, pela desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária (RIBEIRO, 1987, p. 172).

A Reforma Agrária necessita de programas de apoio, como a oferta de infraestrutura física (transportes, comunicações, energia, água, armazenagem), a oferta de apoio econômico-financeiro (crédito especializado, assistência técnica, preços mínimos) e a oferta de infraestrutura social (saúde, educação, habitação), como assinala Ribeiro (1987, p. 137-138).

O maior desafio desse modelo para a realidade brasileira é a subversão da atuação do Estado: tributar punitivamente o latifúndio e negar-lhe créditos privilegiados e incentivos.

Coca e Fernandes, segundo Coelho (2016), identificam três concepções de Reforma Agrária no Brasil: Reforma Agrária clássica, política de assentamentos e Reforma Agrária dos movimentos sociais.

Nenhuma dessas três concepções preveem uma profunda revolução social e cultural, que pudesse justificar qualquer oposição a sua realização.

⁴ O momento que mais se aproximaria dessa fase foi a conferência de Punta del Leste em 1962 que recomendou a realização de Reforma Agrária na América Latina para conter a influência comunista. No caso do Brasil, ficou patente historicamente que mais eficiente para combater o comunismo foi promover o golpe de estado de 1964.

José Gomes da Silva propõe uma Reforma Agrária democrática, em que os beneficiários seriam protagonistas dessa política desde o momento do planejamento.

[Em uma] Reforma Agrária democrática, a posse da terra não pode constituir uma imposição de políticos no poder, ou resultar de esquemas econômicos elucubrados pela tecnocracia dominante. Tampouco deve representar um mero presente do Estado ao ‘homem sem terra’ ou com terra insuficiente. Deve, isso sim, ser planejada, desencadeada e conduzida, em todas as suas fases e etapas, com a ativa e constante participação dos futuros parceiros. (SILVA, 1971, p. 40-41)

O sociólogo colombiano Antonio García defende uma Reforma Agrária que valorize e parta da experiência latino-americana e não de países industrializados, capitalistas ou socialistas. Não deve ser um modelo fechado que deva ser reimplantado, mas levar em consideração contexto e fatores históricos de formação econômica e política (GARCIA, 1973).

Ele apresenta dois tipos de Reforma Agrária: convencional e estrutural. A Reforma Agrária convencional consistiria numa negociação entre as antigas e as novas forças sociais com vistas a modificar a estrutura agrária sem alterar o arcabouço institucional vigente, enquanto a Reforma Agrária estrutural consistiria num processo revolucionário comandado por novas forças sociais com vistas a alterar radicalmente as relações de poder e o arcabouço institucional da sociedade (ROCHA, 2013, p. 436-437).

A política de Reforma Agrária brasileira poderia ser classificada como convencional, mas as antigas forças sociais sequer se dispõem a negociar.

Como constatado por Sampaio, *apud* Rocha (2013, p. 449),

a realização da reforma agrária pressupõe a presença de forças sociais capazes de mobilizar força suficiente para vencer a resistência dos grupos econômicos e sociais que resistem à mudança do *status quo*. Sob a liderança do latifúndio e das grandes empresas agroindustriais, a reforma agrária é combatida de maneira sistemática e implacável pelos segmentos da sociedade que dependem da super exploração do trabalho no campo e na cidade.

Cético quanto à possibilidade de uma Reforma Agrária estrutural no Brasil, Rangel (2005b, p. 61) avalia que a proposta “cindiria inevitavelmente essa sociedade, de alto a baixo”, seria uma revolução, e “não há no interior da sociedade brasileira coisa alguma que faça prever tal revolução, de resto sem precedentes em nossa história”.

Sessenta anos depois, essa análise, contida no artigo “A questão agrária brasileira”, publicado originalmente em 1962, permanece atual.

Com formação em Direito, integrante da quarta geração de tradicional família de juristas, Rangel compreendia que, mesmo que leis favoráveis à Reforma Agrária fossem aprovadas, encontrariam oposição no poder judiciário.

nem mesmo a duvidosa aprovação das medidas legislativas indispensáveis resolveria o nosso problema, porque essas peças novas de direito estariam em conflito com todo o sistema de direito privado e público estabelecido, fato este que encontraria inevitável expressão no comportamento do poder judiciário, que deve interpretar e aplicar as leis (RANGEL, 2005b, p. 61).

Por essa razão, propunha contornar esses obstáculos com políticas que, indiretamente, poderiam contribuir para ampliar a oferta de produtos agrícolas e democratizar o acesso à terra, como por exemplo a adoção de medidas de combate ao papel do atravessador e ao uso da terra como investimento financeiro.

Nelson Ribeiro (1987) estabelece como pressupostos filosóficos para construção de um modelo de Reforma Agrária a utopia, a ideologia e a ética. Esse modelo deve também obedecer aos princípios de justiça social, produtividade, planejamento, socialização, modularidade e autenticidade.

As sociedades sempre guardaram suas esperanças de superar as situações potencialmente conflituais em que viviam. Isto é, sempre tiveram a utopia de construir uma organização social mais justa, em que todos tivessem oportunidade ou possibilidade de sobreviver, em condições mais humanas. No caso da questão agrária, a utopia sempre foi uma adequada distribuição de terras que propiciasse condições a cada chefe de família para da terra tirar o seu sustento e o de toda a sua prole (RIBEIRO, 1987, p. 62-63)

Para o referido autor, a utopia seria o cenário futuro das transformações, “o lugar que não existe mas pode existir” (p. 63).

A melhor descrição desse lugar é dada por Martins (1993, p. 59). Para ele, esse lugar imaginário seria “uma espécie de atlas dos grandes deslocamentos dos camponeses em direção a um lugar determinado, cujo rumo conhecem, mas não sabem onde fica, e que só reconhecem, ao chegarem lá, pelos sinais que o identificam”.

A analogia religiosa é inevitável. Sob este prisma, a Reforma Agrária é comparada à conquista da Terra Prometida pelos hebreus, e do paraíso pelos cristãos. Nas palavras de Ribeiro (1987, p. 67), a Reforma Agrária “na ética cristã é a construção da Jerusalém Terrestre”.

Segundo os preceitos judaico-cristãos, a acumulação de terras contrariava o desejo divino. Por essa razão, “em sua fundamentação teológica, a Igreja [Católica] considerava uma profanação da terra, a sua retenção dissociada de sua finalidade última que é garantir a sobrevivência do trabalhador e sua família” (RIBEIRO, 1987, p. 81).

Nas palavras do profeta hebreu Isaías,

Ai dos que ajuntam casa a casa, dos que acrescentam campo a campo, até que não haja mais lugar, de modo que habitem sós no meio da terra! A meus ouvidos disse o Senhor dos exércitos: Em verdade que muitas casas ficarão desertas, e até casas grandes e lindas sem moradores. E dez jeiras de vinha darão apenas um bato, e um ômer de semente não dará mais do que uma efa (Isaías 5: 8-10)

É, portanto, com base teológica, que a Igreja resolveu apoiar a luta por Reforma Agrária, especialmente nas regiões subdesenvolvidas, classificando como pecado social a exclusão de parcela da população e cobrando mudanças na estrutura fundiária de forma a contemplar os trabalhadores sem-terra e suas famílias (RIBEIRO, 1987, p. 81).

Mesmo sendo um país em que a maioria da população declara professar a fé cristã de tradição católica, essa defesa da Igreja tem encontrado resistência entre muitos fiéis e até entre sacerdotes (SIGAUD *et al.*, 1962). Possivelmente, herança da Idade Média, quando a Igreja era Senhora Feudal, e da importante parceria da Igreja no processo de colonização da América Latina.

Contudo, é a partir desse momento em que, com base teológica, a Igreja dá apoio à luta camponesa, que Ribeiro (1987, p. 81) avalia que “a Reforma Agrária passou a ser reconhecida como uma forma não violenta de resgate dos direitos fundamentais do homem rural, e por isso mesmo, reivindicada como uma forma pacífica de mudança social e de correção das distorções na estrutura agrária existente”.

Não é necessário ser religioso, apenas humano, para reconhecer a necessidade de se evitar ou corrigir injustiças sociais. Por isso, a defesa da Reforma Agrária se apoia também na ética social. Sob essa ótica, Ribeiro (1987, p. 70) denuncia que a proletarianização do ser

humano constitui uma violação dos princípios fundamentais e, por essa razão, a Reforma Agrária propiciaria à sociedade reintegrar os membros que as estruturas injustas e individualistas levaram à proletarização.

De forma objetiva, Barone e Ferrante (2017, p. 24-25) afirmam que quando se fala em Reforma Agrária se está falando sobre

1) as lutas pela conquista e pela manutenção da terra por parte de distintos grupos sociais marginalizados política e economicamente, 2) o conjunto de políticas públicas geradas em resposta a essas lutas, bem como 3) os possíveis projetos políticos que envolvem e dão sentido às lutas e às ações oficiais. É da diversidade social e regional dessas lutas e consequentes respostas que brotam distintas dinâmicas territoriais, entendidas aqui como a apropriação concreta de projetos políticos e econômicos acerca dessa necessária (re)distribuição de terras, numa tensa relação entre a utopia e a política pública, entre o projetado e o vivido.

Nessa perspectiva, compartilhamos a constatação de Carter (2010) de que, nas democracias contemporâneas, haveria duas abordagens sobre Reforma Agrária: uma conservadora e outra progressista. O quadro a seguir compara as características das duas abordagens.

Quadro 1 – Reforma Agrária nas democracias contemporâneas: duas abordagens

	Conservadora	Progressista
Motivação	Reativa e contida. Reage a protestos sociais.	Proativa e engajada. Motivada por uma agenda de mudança social.
Alcance da política pública	Lida com demandas específicas, não com problemas sistêmicos.	Orientação estrutural.
Objetivo principal	Aplacar conflitos rurais. Limitar a mudança social.	Promover a agricultura camponesa. Transformar a estrutura agrária e suas relações de poder.
Extensão e velocidade da distribuição da terra	Mínima e prolongada. Beneficia relativamente poucas pessoas. A estrutura fundiária permanece, em grande parte, intacta. As reformas são implementadas com lentidão.	Substancial e rápida. Beneficia uma proporção considerável de trabalhadores rurais. O sistema de propriedade rural passa por mudanças rápidas e notáveis.
Forma de distribuição da terra	<i>Ad hoc</i> e dispersa. Favorece os interesses do Estado e dos grandes proprietários rurais.	Estratégica e concentrada. Propícia ao desenvolvimento dos camponeses.
Efeito sobre os setores populares	Paliativo. Desencoraja novas reivindicações.	Estimulante. Favorece a reivindicação de novos direitos.
Impacto sobre grandes proprietários rurais	Neutro ou mesmo positivo. Os proprietários podem lucrar por meio de generosas compensações do Estado.	Negativo. Os termos da expropriação favorecem o Tesouro público acima dos interesses da elite agrária.
Relação com o <i>status quo</i>	Medo de contrariar os grandes proprietários rurais. A distribuição de terra não altera as relações de poder existentes.	Predisposta a confrontar os grandes proprietários rurais. A distribuição de terra busca alterar as configurações de poder.
Relações entre o Estado e os movimentos sociais	Tensas e/ou paternalistas. Criminalização do protesto social. Violações dos direitos humanos ocorrem com impunidade.	Parceria construtiva. Respeito pela autonomia dos movimento sociais. Proteção dos direitos humanos elementares.
Apoio do Estado aos assentamentos da Reforma Agrária	Pouco ou nenhum apoio. A assistência do Estado responde principalmente à agitação dos lavradores.	Apoio significativo. Os programas públicos promovem a sustentabilidade dos assentamentos e da agricultura camponesa, favorecendo a agroecologia.

Fonte: CARTER (2010, p. 53-54)

A priori, é possível identificar que a abordagem da Reforma Agrária no Brasil se assemelha às características conservadoras.

Para Carter (2010, p. 290-291),

uma reforma agrária progressista só pode ser feita por um Estado forte, comprometido com os interesses populares. Isto permitiria ao governo brindar um amplo apoio aos assentados e outros pequenos agricultores através de programas de crédito, comercialização, educação, saúde, obras de infraestrutura e uma assistência técnica voltada para a promoção da agroecologia.

Na configuração atual, não se observa um compromisso do Estado brasileiro com os interesses populares. Pelo contrário, há um comprometimento com as forças sociais historicamente contrárias a qualquer abordagem de Reforma Agrária.

Comparando a extensão e a intensidade da Reforma Agrária em países da América Latina, no século XX, através do Índice da Reforma Agrária, Carter (2010, p. 50) observa que o Brasil aparece em último lugar.

Para ele, “no geral, a reforma agrária brasileira tem sido reativa, restrita e de execução morosa” e que as medidas “adotadas até o momento procuravam satisfazer exigências imediatas, neutralizar conflitos locais e, acima de tudo, evitar um confronto maior com os grandes proprietários de terra”. E conclui que, “dessa forma, elas não representaram ações contundentes com o objetivo de transformar o sistema fundiário e suas assimetrias nas relações de poder” (CARTER, 2010, p. 60).

Um outro conceito que surge nas discussões sobre o tema é o de “contrarreforma agrária”, geralmente associado a políticas públicas adotadas pelos governos para dar uma satisfação à sociedade, mas que não visam de fato a promoção da Reforma Agrária.

Segundo Rocha (2013, p. 437), a contrarreforma agrária “objetiva manter o monopólio sobre a terra ou sobre as estruturas fundiárias promovendo uma reparação superficial, desviando a pressão dos movimentos socioterritoriais de luta pela terra”.

As discussões sobre Reforma Agrária no Brasil podem ser analisadas a partir de dois paradigmas, conforme proposto por Fernandes (2012): o Paradigma da Questão Agrária (PQA) e o Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA).

Ele identificou duas perspectivas na abordagem sobre o tema, uma revolucionária e outra capitalista. Na primeira, a Reforma Agrária é vista “como uma forma de resistência e

enfrentamento com o sistema capitalista”, enquanto, na segunda perspectiva, é encarada como uma forma de inserção dos assentados “no modelo de desenvolvimento do agronegócio” (FERNANDES, 2012, p. 7).

O paradigma da questão agrária compreende que as desigualdades geradas pelas relações capitalistas diferenciam, destroem e recriam o campesinato. Explica que as relações campesinato-capital são sempre de subalternidade e as resistências a dominação explicam as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilize autonomia dos camponeses. Estes problemas agrários são da natureza do capitalismo, ou seja, fazem parte da sua estrutura e são insuperáveis.

Para o paradigma do capitalismo agrário, as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e podem ser superadas por meio de políticas públicas que possibilitem a ‘integração’ do campesinato ou ‘agricultor de base familiar’ ao agronegócio (FERNANDES, 2012, p. 17).

Conforme síntese do referido autor, “para o paradigma da questão agrária o problema está no capitalismo e para o paradigma do capitalismo agrário, o problema está no campesinato”. Para o PQA, a conflitualidade se dá na disputa de modelos de desenvolvimento, enquanto para o PCA o conflito não tem sentido porque existe apenas um modelo (FERNANDES, 2012, p. 18).

Na próxima seção, faremos um breve retrospecto sobre a questão agrária no país, procurando contextualizar as discussões sobre a necessidade de reforma na estrutura agrária.

2.3.3 – Breve histórico sobre questão agrária e Reforma Agrária no Brasil

O Brasil conta com um território continental. Mas, desde a colonização, ter acesso à terra é privilégio de poucos. Para isto foi fundamental a transposição da legislação sesmarial para o Brasil e, na sequência, a chamada Lei das Terras de 1850.

Na época das sesmarias, havia terra disponível para qualquer súdito, “desde que fosse branco, europeu e católico”, como lembra Barcelos e Berriel (2009, p. 5).

A opção pela grande lavoura de exportação, nos primórdios do domínio português, indiscutivelmente, forneceu as bases da estrutura agrária que vigora até hoje no país. Nem mesmo o vácuo legal, que ocorreu após a Independência, entre 1822 e a promulgação da Lei de Terras, em 1850, alterou essa estrutura.

Apesar da convivência do latifúndio agroexportador com pequenas propriedades familiares que cultivavam gêneros alimentícios de primeira necessidade, a ocupação do território, como registra fartamente a História, se deu às custas do sangue e do suor dos nativos, dos trabalhadores livres e dos escravos indígenas e africanos.

[N]a história da formação e ocupação do território brasileiro, vemos que os grandes latifúndios foram criados, se mantiveram e se conservam até hoje, baseados não somente no roubo das terras dos povos indígenas que aqui habitavam, mas também na violência contra o trabalhador do campo e na manipulação eleitoral de grande número de pessoas tendo como base as políticas do favor (BARCELOS e BERRIEL, 2009, p. 4).

Comparando o processo econômico brasileiro com o inglês, Martins (1993, p. 66) observa que aqui foi completamente diferente. No caso inglês, o processo enfrentou oposição social e ideológico que moldaram a reprodução do capital e as relações de poder decorrentes. Lá, a população submetida conseguiu impor condições, exigências e limites ao capital e ao Estado capitalista que estava se formando. Essas conquistas estão na origem do que conhecemos hoje como direitos sociais.

Aqui, no Brasil,

os hoje chamados camponeses não tinham direitos, nem mesmo direito de propriedade (ou de co-propriedade, como na Europa medieval). Eram moradores de favor ou ocupantes de terra. Até 1850, o direito brasileiro acomodava a posse no interior da propriedade. Não as punha em conflito, além do que o rei mantinha a propriedade eminente da terra, em qualquer caso. O direito de usar e o direito de ter eram separados e ‘combinados’ (MARTINS, 1993, p. 67).

Na sua análise da terra e do trabalho, o referido autor desenvolve a clássica tese de que até 1850, a terra era livre e o trabalho era cativo. Para se adotar o trabalho livre, foi instituído o “cativeiro da terra”, a partir da promulgação da Lei de Terras.

A terra livre fazia parte do direito que teve vigência até a promulgação da Lei de Terras, em 1850. Era o pressuposto da expansão agrícola do pequeno e do grande e se baseava na precedência dos direitos do rei, que tinha, como disse, a propriedade eminente de todas as terras. Podia este, por isso, e o fez frequentemente, arrecadar de volta as terras que não fossem ocupadas no curto prazo, redistribuindo-as a outros interessados (MARTINS, 1993, p. 67-68).

A Lei de Terras instituiu no Brasil o cativeiro da terra – aqui as terras não eram e não são livres, mas cativas (MARTINS, 1980, p. 71).

A partir de então, se institucionalizou o “sagrado instituto” da propriedade privada da terra no Brasil. Só na década de 1930, com a Constituição de 1934, foi incorporada a condição de que a propriedade estaria sujeita ao cumprimento de função social. Basicamente, a exigência de que a terra fosse utilizada para fins econômicos.

Diversos conflitos relacionados direta ou indiretamente à terra, como veremos no próximo capítulo, eclodiram entre os séculos XIX e XX em várias regiões do território nacional. Mas, é entre 1955 e 1964, com o surgimento das Ligas Camponesas no Nordeste, especialmente nos estados de Pernambuco e da Paraíba, que a Reforma Agrária torna-se prioridade na agenda política.

Em plena Guerra Fria, como ficou conhecida a disputa pela hegemonia mundial, travada após a Segunda Guerra Mundial, entre os Estados Unidos (EUA) e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e no rastro das revoluções chinesa (1949) e cubana (1959), que contaram com amplo apoio camponês para implantar regimes comunistas, as Ligas Camponesas foram encaradas como uma ameaça real à influência norte-americana no Brasil. O temor era de que o Nordeste se tornasse uma nova Cuba (LE MOS, 1996).

Nesse período, uma Reforma Agrária no Brasil chegou a ser cogitada pelo então presidente dos EUA, John Kennedy, com o objetivo de deter a influência de grupos de esquerda sobre o movimento camponês, que havia surgido espontaneamente. Essa mesma preocupação teria sido a motivação inicial da Igreja para defender a Reforma Agrária e, assim, impedir que os camponeses fossem seduzidos pelos “ideais comunistas”.

A resposta norte-americana foi o lançamento, em 1961, do “Aliança para o Progresso”, um programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico dos países da América Latina. A Carta de Punta del Este é o documento que formaliza o acordo entre os EUA e 22 países da região, incluindo o Brasil (FGV, s.d.).

A Carta de Punta del Este, *apud* Ribeiro (1987, p. 90), em seu art. 6º, dispõe que as repúblicas americanas procurarão

impulsionar, respeitando as particularidades de cada País, programa de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se

constitua, para o homem que a trabalha em base de sua estabilidade econômica, fundamento de seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade.

Assim, nos anos sessenta, parecia inevitável a realização da Reforma Agrária. Em 1963, é aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, que estende aos trabalhadores do campo os direitos trabalhistas que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nos anos quarenta, já havia assegurado aos trabalhadores urbanos. Em 1964, no bojo das reformas de base, propostas pelo presidente João Goulart (Jango), a Reforma Agrária se destacava.

Em análise acerca das discussões sobre a questão agrária e as propostas de Reforma Agrária ocorridas nos anos 1960, Delgado (2001) apresenta as ideias de Caio Prado Júnior, que propôs atacar, simultaneamente, as relações injustas de trabalho no campo e as iniquidades da estrutura agrária.

Trata-se de um lado da extensão da legislação social-trabalhista para o campo, isto é, de proporcionar ao trabalhador rural proteção legal adequada que lhe assegure melhores condições de vida, tal como vem sendo praticado de vinte e tantos anos para cá, com relação ao trabalhador urbano da indústria e do comércio. De outro lado prevê-se a modificação da estrutura da propriedade fundiária no sentido de corrigir a extrema concentração que caracteriza essa propriedade, a fim de proporcionar aos trabalhadores rurais maiores oportunidades de acesso à posse e utilização de terra em provento próprio (PRADO JR., 1962, 89-90, *apud* DELGADO, 2001, p. 159)

A aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural e a proposta de Reforma Agrária do presidente João Goulart estariam, portanto, em consonância com essa concepção, embora, como já assinalado neste trabalho, os argumentos econômicos tinham um apelo maior.

O pensamento da Cepal, incorporado por Celso Furtado no Plano Trienal, ressaltava a necessidade de realização de mudanças na organização fundiária brasileira, bem como das relações de trabalho vigentes à época no campo brasileiro, como fundamentais para suplantar a oferta inelástica de alimentos e as consequências para o processo de industrialização e para o controle do processo inflacionário (BRASIL, 1962). Essa argumentação já tinha sido colocada por ele no relatório intitulado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”. Nesse documento, Furtado defende como uma das diretrizes a serem adotadas, tendo em vista o desenvolvimento nordestino, a reorganização da zona canavieira de modo a liberar terras para a produção de alimentos, elemento imprescindível para o sucesso da proposta de industrialização regional (GTDN, 1959).

Outro argumento de inspiração cepalina é o de Ignacio Rangel, que também associa a questão agrária aos desequilíbrios estruturais observados na economia brasileira da época.

No pensamento de Ignacio Rangel, segundo Delgado (2001, p. 159),

a crise agrária está referida à superprodução ou escassez crônicas de produtos agrícolas e à superpopulação rural, '[...] desdobrando-se a primeira nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda em desemprego urbano [...] neste contexto define-se uma questão agrária quando o setor agrícola [...] ou não libera mão-de-obra necessária a expansão dos demais setores, ou ao contrário a libera em excesso'.

Rangel (2005a e 2005b) acreditava que o desenvolvimento do sistema financeiro nacional permitiria a canalização dos capitais imobilizados em terra para o mercado de títulos mobiliários e, conjuntamente com o avanço da pesquisa agropecuária, possibilitaria um aumento na oferta relativa de terras, barateando seu preço, o que na prática permitiria a democratização do acesso à terra.

O referido autor também defendia que fosse concedido ao trabalhador rural um pedaço de terra que garantisse a produção de alimentos básicos, ocupando o tempo ocioso do trabalhador nos períodos em que a produção empresarial não necessitava de trabalho, bem como ocupando os membros da família que não conseguiam inserção no mercado de trabalho.

Ainda, segundo Rangel (2005a e 2005b), conceder terras para que a família produza para autoconsumo reduziria o êxodo rural, permitindo ganhos salariais na cidade. Embora tecnologicamente atrasada, para ele, a produção para autoconsumo teria custo econômico zero porque empregaria mão de obra sem utilização.

O pensamento católico, embora menos estruturado, exerceu grande influência política e social ao contribuir para a mudança de mentalidade dos católicos acerca da Reforma Agrária, segundo Delgado (2001), que vê uma disputa por espaço entre os bispos católicos e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) como estímulo para essa posição dos bispos em defesa da Reforma Agrária e da organização dos trabalhadores⁵.

⁵ Para uma recuperação dos posicionamentos da Igreja Católica a respeito da Reforma Agrária, que avançou de uma postura inicialmente contrária ao assunto até o apoio efetivo da CNBB aos trabalhadores rurais através da CPT, veja o trabalho de De Carli (1987). Embora o autor adote uma posição conservadora, esse trabalho é interessante por reunir vários documentos da hierarquia católica a respeito do tema ao longo do tempo.

O referido autor considera importante a participação de Delfim Netto nos debates ocorridos nos anos 1960 acerca da questão. Segundo ele, Delfim escolheu “simultaneamente um foco para ataque, uma leitura para a Reforma Agrária e uma proposta de modernização agrícola”.

A tese cepalina de rigidez da oferta agrícola, explicitada no Plano Trienal de 1963, foi escolhida por Delfim Netto como ‘hipótese refutável’. Esta, uma vez derrubada com base em argumento estatístico, revelaria a inconsistência da ‘questão agrária’, proposta pelo debate político da época (DELGADO, 2001, p. 160-161).

O chamado “grupo da USP”, liderado por Delfim, defendia que a expansão do setor agrícola dependeria “em primeiro lugar, do nível técnico da mão de obra; em segundo, do nível de mecanização; em terceiro lugar, do nível de utilização de adubos; finalmente, de uma estrutura agrária eficiente” (DELGADO, 2001, p. 163).

Envolta em polêmica, a defesa da Reforma Agrária contribuiu para o isolamento político do presidente João Goulart, acusado pela oposição de tramar um golpe comunista no país.

O principal obstáculo para a realização da Reforma Agrária, na época, era o dispositivo constitucional que exigia indenização prévia em dinheiro para as desapropriações. A proposta de Jango era pagar em títulos da dívida pública, que encontrava resistências na ala conservadora até do próprio governo. As tentativas não foram aprovadas pelo Congresso Nacional.

Curioso, é que no governo Castello Branco (1964-1967) se consegue aprovar a Emenda Constitucional nº 10, permitindo as desapropriações de terras com pagamento de indenização em títulos da dívida pública.

No contexto da Guerra Fria, um golpe civil-militar articulado e apoiado pelos EUA depôs o presidente João Goulart (1964). Como consequência, a forte repressão aos movimentos sociais e políticos que reivindicavam melhores condições de vida e trabalho, como as Ligas Camponesas, inviabilizaram na prática uma política de Reforma Agrária.

Segundo Santos (2018, p. 7),

utilizada pelos EUA como política de expansão de sua hegemonia, a definição do inimigo comum impondo-lhe todos os adjetivos necessários em oposição aos valores ocidentais, liberais e cristãos, fez com que os tempos de Guerra Fria se

transformassem num jogo de interesses favoráveis ao ideário americano. Vista como invenção norte-americana, a Guerra Fria tem entre suas origens as questões internas nas disputas eleitorais, do discurso dicotômico entre liberdade x autoritarismo, defesa do livre-mercado x socialismo, Deus x ateísmo. A propaganda anticomunista, antes de tudo, era uma mensagem direta ao povo americano e sua sociedade liberal-protestante. A garantia da consolidação de uma cultura anticomunista em terras americanas criou um ambiente esquizoide, nas palavras de Hobsbawm, traduzindo inclusive uma perseguição àqueles que simplesmente criticavam as posições da política externa dos EUA.

Ainda, segundo Santos (2018, p. 7),

a lógica da propaganda anticomunista e os mecanismos de perseguição macarthista estenderam-se pelo mundo, transmutando essas mensagens todo o pensamento que se opunha aos EUA. A retórica da presença comunista como inimigo comum aos povos ocidentais chegou ao Brasil e encontrou ressonância nas camadas médias da sociedade, no discurso moralista-religioso, em que os valores e representações antagônicas demonstravam o pragmatismo de um mundo dividido: Deus-família-liberdade x ateísmo-comunismo-promiscuidade.

Durante os governos militares (1964-1985), uma política de Reforma Agrária chegou a ser legalmente instituída, com a aprovação da mencionada Emenda Constitucional nº 10 e a promulgação da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), que previa a desapropriação de áreas improdutivas e a função social da terra. Os critérios econômicos e de apoio à indústria estão evidentes na Lei, que também cria o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), absorvido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), criado em 1970.

A visão da questão agrária subordinada ao desenvolvimento industrial está refletida no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), que entende Política Agrícola como “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, *seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país [grifo nosso]*”.

O Estatuto da Terra foi elaborado a partir de proposta do fazendeiro e engenheiro agrônomo José Gomes da Silva, um defensor da Reforma Agrária. Entre os avanços, a categorização do latifúndio pela produtividade e pela extensão (600 módulos rurais), além do pagamento das indenizações em títulos públicos.

A mensagem 33 [do presidente Castelo Branco ao Congresso Nacional] colocou o modelo de Reforma Agrária Brasileira como uma opção entre o socialismo radical, totalitário, coletivista, conduzido e dirigido integralmente pelo Estado, e a opção democrática. Não fez, portanto, uma opção pelo modelo capitalista de Reforma

Agrária, certamente consciente de que, enquanto estratégia voltada para a incorporação de milhões de brasileiros à plenitude de cidadania, a Reforma Agrária não poder ser em si capitalista, pois este, em sua visão tradicional, privilegia o capital, leva às últimas consequências a livre iniciativa e privilegia a empresa em detrimento da família (RIBEIRO, 1987, p. 66).

A política implementada pelo governo federal, a partir do Estatuto da Terra, foi uma política de colonização da região amazônica. O *slogan* do próprio governo era: “O homem sem terras no Nordeste e a terra sem homens na Amazônia”. Uma rodovia federal, a BR 230 (Transamazônica), foi planejada para ligar o país de leste a oeste, cruzando a floresta. Às margens da estrada, pretendia-se implantar projetos de colonização. A construção da rodovia ainda não foi concluída, 70 anos após o início da obra. Os projetos foram abandonados por inviabilidade técnica ou por falta de recursos para implantação dos assentamentos; e as famílias atraídas pela propaganda governamental, abandonadas à própria sorte.

Martins (1980, p. 80) avalia que,

a rigor, o Estatuto abre uma única possibilidade para correção da estrutura fundiária brasileira e atenuar os efeitos concentracionistas do nosso regime de propriedade. Essa possibilidade estaria na ocupação das áreas pioneiras, das áreas novas, sobretudo através dos projetos de colonização que poderiam absorver os excedentes populacionais do campo.

A implantação de grandes projetos na região amazônica se dá normalmente às custas da destruição do meio ambiente, e da desterritorialização e do extermínio dos povos da floresta, a maioria indígena⁶.

Já a política agrária dos governos militares seguiu as ideias de Delfim Netto e seus discípulos. Delfim foi o mentor da política econômica nos governos Costa e Silva (1967-1969) e Garrastazu Médici (1969-1974), quando a modernização técnica da agricultura possibilitou a expansão da produção e da produtividade do setor sem que a estrutura fundiária e as relações de trabalho fossem alteradas.

⁶ Dentre os projetos implantados na Amazônia, tem destaque o Projeto Jari. Situado na fronteira entre o Pará e o Amapá, com uma área de cerca de 16 mil km², o projeto idealizado por Daniel Keith Ludwig objetivava a exploração agropecuária e a produção de papel. Para tanto o investidor fez importar do Japão uma fábrica de celulose e uma usina termelétrica. O megaprojeto foi abandonado no início da década de 1980 e retomado posteriormente pelo grupo Orsa. Esse projeto sofreu várias críticas que iam da entrega de parte do território nacional a grupos estrangeiros até os agravos ambientais por ele provocados (GARRIDO FILHA, 1980; CARDOSO e MULLER, 1977).

Esse período é conhecido na literatura como da “revolução verde” e da “modernização conservadora” no campo. Durante a ditadura militar (1964-1985), essa “solução” se impôs ao debate. Só com a abertura política, a partir de 1979, e com a crise do projeto de modernização conservadora é que a questão agrária pode ser retomada, mas já em outro contexto.

Como já ressaltamos, a partir dos anos 1980 a Reforma Agrária passou a ser tratada como uma política social.

No início do século XXI, difunde-se a tese de que não haveria mais uma questão agrária no Brasil. O agronegócio teria solucionado os problemas que justificavam a necessidade de Reforma Agrária⁷. Leite (2013) aponta seis equívocos sobre os principais argumentos que embasam a tese.

Segundo os argumentos, o agronegócio aumentaria a produção e o emprego, o que resolveria a questão da pobreza no campo. Leite (2013) aponta que o agronegócio aprofunda a desigualdade. Outro argumento equivocado seria de que a Reforma Agrária não teria nenhum impacto econômico para a sociedade, o que o autor rebate com dados de que os assentamentos da Reforma Agrária dinamizam as economias locais, inclusive viabilizando o surgimento e o desenvolvimento de outras atividades econômicas na região.

A tentativa de ignorar a importância da pequena propriedade como produtora de alimentos para a população brasileira é uma forma de esvaziar a política de Reforma Agrária e de soberania alimentar. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 atestam que, mesmo com a ausência de uma política efetiva para a pequena produção (crédito nos montantes e prazos adequados, assistência técnica), os camponeses superam com larga vantagem os grandes proprietários na produção de alimentos. Esses grandes proprietários usam a força política e econômica que dispõem para garantir crédito subsidiado, em montantes e condições proporcionalmente superiores às disponibilizadas aos pequenos produtores.

Um terceiro argumento equivocado é de que não haveria terras disponíveis para a Reforma Agrária, que o autor contesta com o fato de que os parâmetros para avaliar se uma terra é produtiva ou não são de 1975, desconsiderando todo o avanço tecnológico de quatro décadas.

⁷ Para uma compilação dos principais argumentos utilizados pelos que se opõem e pelos que defendem a Reforma Agrária, ver Carter (2010, p. 67-70) e Mattei (2016).

O argumento de que o custo de um programa de Reforma Agrária é elevado e teria pouca capacidade de geração de novos postos de trabalho é colocado em xeque por Leite (2013), com pesquisas que indicam que o custo de cada novo posto de trabalho criado é menor que outros programas de geração de emprego e renda patrocinados pelo governo, e o efeito multiplicador sobre a economia local maior.

O quinto argumento, de que os projetos de assentamentos têm provocado um processo de favelização rural, é derrubado por Leite (2013) com trabalhos que comprovam que as condições de vida nos assentamentos são melhores que a situação anterior dos beneficiados e, no quesito alimentação, a dieta dos assentados é mais nutritiva que a dos que vivem nas cidades.

Por fim, Leite (2013) contesta as afirmações de que a maioria dos assentados não teria vocação agrária e lembra que os que deixaram o campo em direção às cidades não tiveram que enfrentar argumentos semelhantes.

Sampaio (2001) identifica outro argumento, o de que a Reforma Agrária não encontraria apoio na massa rural.

O maior interesse do capital pelo campo e os recursos naturais nos últimos anos, inclusive o capital financeiro, e a continuidade do processo de “acumulação primitiva” descrito por Marx no século XIX, com a intensificação dos conflitos por terra e superexploração do trabalho, marcam atualmente a questão agrária no Brasil.

Mas, Sampaio (2001) alerta para a configuração de dois cenários: um de barbárie, com o crime organizado substituindo os chefes locais na dominação sobre a população rural, e outro de radicalização, unindo trabalhadores rurais sem-terra com pequenos agricultores familiares.

O mais perfunctório exame da realidade atual do campo brasileiro evidencia que a evolução da situação atual aponta para a configuração de dois cenários. O primeiro deles mostra que o capitalismo agrário já está enfrentando – e enfrentará com mais intensidade no futuro – uma força desagregadora, que aponta para a barbárie. Essa força, alimentada pelo desespero de populações completamente marginalizadas pelo modelo agrícola vigente, já deu vários sinais de existência, são os saques de armazéns e caminhões de alimentos e são os bandos de criminosos organizados, ligados ao narcotráfico, que já foram identificados em várias regiões, especialmente nas zonas de fronteira e no Nordeste do país. A tendência é que o crime organizado substitua a dominação do tradicional do chefe político sobre as populações locais. [...]

A outra força que desponta é o movimento reduzido, mas extremamente combativo dos trabalhadores rurais sem-terra, ao lado do movimento, também reduzido mas igualmente combatido, dos pequenos agricultores familiares. [...]

Esses grupos – constituídos, em sua maioria, por membros expulsos do setor agrário familiar – conseguem mobilizar contingentes pequenos, porém radicalizados, da população marginal do campo, a realizar ações contestatórias no limite da legalidade – ações de grande repercussão nos setores de classes médias das cidades. Conseguem ainda mobilizar desempregados urbanos para engrossar as fileiras dos que enfrentam diretamente as forças hoje dominantes no campo (SAMPAIO, 2001, p. 10-11).

Os conflitos no campo, como veremos no capítulo 5, têm se intensificado nos últimos anos, conforme os registros do anuário da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Entretanto, a violência observada ainda é predominantemente relacionada às causas clássicas de conflitos agrários, envolvendo grileiros, madeireiros, garimpeiros e latifundiários contra as famílias camponesas que vivem nas áreas cobiçadas.

A questão agrária no século XXI se assemelha à acumulação primitiva, o que respalda análises contemporâneas que passaram a considerar essa forma de acumulação como um processo recorrente ou continuado de expansão capitalista.

Esse fenômeno foi observado por Harvey (2004), que defende a tese de que a “acumulação primitiva” não estaria restrita ao estágio inicial do capitalismo, mas seria um processo contínuo, denominado de “acumulação por espoliação”. Ele aponta que, na atualidade, a espoliação ocorre por meio do registro de patentes, biopirataria, pilhagem de recursos genéticos, depredação dos bens naturais (terra, ar, água) e a proliferação da degradação ambiental, transformando a natureza em mercadoria, além da mercantilização das formas culturais, transferência para as corporações e a privatização de ativos previamente públicos, privatização da água e outros serviços públicos (cercamento dos bens comuns), retorno ao domínio privado de direitos de propriedade comuns conquistados pela luta de classes no passado (previdência, bem-estar, saúde).

Com perspectiva semelhante, Barone e Ferrante (2017, p. 34) questionam a pseudo-modernidade da agropecuária do país por adotar, no século XXI, práticas associadas ao processo de acumulação primitiva, como a devastação ambiental, o trabalho forçado, as expropriações violentas etc. A presença desses elementos comprovaria que o processo não estaria limitado cronologicamente, no Brasil, ao estágio inicial da acumulação capitalista, mas seria um elemento estrutural das relações de produção, o que corrobora a tese de Harvey (2004).

Uma vez mais, a necessidade de Reforma Agrária se impõe como solução para a questão agrária. Desta feita, não apenas como uma política econômica e/ou social, mas como política territorial.

A Reforma Agrária continua, portanto, na agenda da sociedade. Por esse motivo, deve merecer atenção do poder público para que seja implementada.

Na seção seguinte, discutiremos o modelo de Reforma Agrária contido no regramento jurídico nacional, isto é, na legislação vigente no país.

2.3.4 – O modelo “legal” de Reforma Agrária no Brasil

A política de Reforma Agrária está assegurada no Capítulo III da Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, e é regida pela Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e pela Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos ao tema.

O princípio constitucional que justifica a desapropriação de terras privadas para fins de Reforma Agrária é a função social.

De acordo com o Art. 186 da CF,

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.

O Estatuto da Terra prevê, em seu Art. 33, que “A Reforma Agrária será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos”.

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) só foi elaborado em 1986, 22 anos após a aprovação do Estatuto da Terra, o que evidencia que este documento legal foi promulgado muito mais para dar uma resposta à demanda social que já existia anteriormente ao golpe, do que para ser efetivamente implementado⁸. Pois isso contrariava um dos pilares de sustentação do regime militar, os interesses dos grupos oligárquicos ligados à propriedade fundiária.

Não é demais lembrar que essa legislação abrangia não só a questão agrária, mas também a política de modernização da agropecuária e a política de colonização. As medidas relacionadas à modernização agrícola e à colonização, ao contrário das que diziam respeito à Reforma Agrária, foram implementadas no todo ou em parte. Apesar do atraso na formulação do I PNRA, a sua aprovação não foi tranquila. Ao contrário, provocou uma ampla mobilização das forças conservadoras através da União Democrática Ruralista (UDR), como será visto adiante.

A elaboração do II PNRA só ocorreu em 2003, quase 40 anos após a promulgação do Estatuto e 17 anos depois do I PNRA, sem qualquer justificativa para um lapso temporal tão significativo, haja vista que, o primeiro plano contemplava ações que deveriam ser executadas em apenas quatro anos e o país vivia uma fase democrática com plena liberdade política.

Como veremos, os planos não cumpriram as metas estabelecidas. Pressões de entidades ligadas ao latifúndio e representantes políticos desses grupos, explicam o pouco (ou nenhum) empenho dos governos na sua execução.

Para o ministro da Reforma Agrária nos dois primeiros anos do governo José Sarney, Nelson Ribeiro, “o legislador brasileiro entendeu que só a Reforma Agrária planejada seria capaz de equacionar a solução de uma questão de proporções gigantescas, como a questão agrária brasileira” (RIBEIRO, 1987, p. 72). Por essa razão, o Estatuto da Terra previa a elaboração de planos periódicos.

⁸ O Marechal Castelo Branco participou, em março de 1964, no Recife, de um debate sobre a questão agrária (FREIRE *et al.*, 1970). Após o choque com a promulgação do Estatuto da Terra, as forças conservadoras passaram a se articular para impedir que houvesse mudanças na estrutura fundiária brasileira (SILVA, 1971).

É oportuno registrar que, naquela época, o planejamento técnico estava no auge. A experiência exitosa de diversos países, inclusive o Brasil, popularizou o instrumento. Planos e projetos setoriais e nacionais eram elaborados para as mais diversas finalidades, especialmente econômica.

Entusiasta da técnica, Ribeiro (1987, p. 102) advogava que “o planejamento estratégico é condição para que o poder público possa se opor e superar a reforma agrária por pressão, isto é, aquela que ocorre em função da demanda, provocada pela ocorrência de conflitos, ou por pressões políticas etc.”.

Em sua análise do modelo de Reforma Agrária contido no Estatuto da Terra, Ribeiro (1987) ressalta a autonomia das famílias e o módulo, um conceito de espaço que está intimamente relacionado com a melhoria das condições de vida da família camponesa.

Segundo ele, “a Reforma Agrária, tendo como unidade de ação a família organizada em núcleos comunitários, ou projetos de assentamento agrário, tem na socialização um componente indispensável à sua implementação” (RIBEIRO, 1987, p. 73).

O módulo, por sua vez,

é o imóvel rural a ser explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, absorvendo a força de trabalho que esta dispõe e retribuindo-lhe com o necessário para sua subsistência, progresso social e econômico. [...] o módulo varia de região para região, segundo o potencial de rentabilidade dos solos agrícolas. Varia também no tempo, em função do desenvolvimento científico e tecnológico (RIBEIRO, 1987, p. 74).

O desafio da Reforma Agrária é alterar a estrutura fundiária em favor das famílias camponesas, o que deveria ser o objetivo dessa política pública.

Delgado (2017, p. 20) defende uma mudança no regime de propriedade mercantil pois, segundo ele, sem essa alteração não haveria como mudar a estrutura agrária. Da forma como a propriedade está definida na Constituição, os assentamentos estariam condenados à “mercadorização” ou à desativação. Para ele, o essencial da política agrária deveria ser, justamente, a “desmercadorização” da terra.

O referido autor compreende que a

ordem jurídica brasileira instituída em 1988 é plenamente receptiva a uma reforma da estrutura agrária de caráter ‘desmercadorizante’, ou seja, com salvaguardas,

limites e proteção social, que restrinjam o direito privado absoluto de propriedade, posse e uso da terra, legitimando em contrapartida o conceito da terra como *bem social* (DELGADO, 2017, p. 22)

Como temos constatado ao longo desta pesquisa, há uma resistência institucional do Estado brasileiro em absorver a concepção de “função social da propriedade”. Muitos conflitos poderiam ser evitados ou rapidamente dirimidos se esse preceito constitucional fosse devidamente aplicado.

A política de Reforma Agrária na prática tem sido implementada como reação a conflitos entre latifundiários e camponeses. O Estado atua primeiramente reprimindo os camponeses. Quando os conflitos ganham repercussão e apoio social, é que a atuação ocorre no sentido de assentar as famílias de sem-terras.

A velocidade da execução da política de assentamentos também depende da repercussão e do apoio da sociedade às famílias camponesas. Por esse motivo, os movimentos sociais de Reforma Agrária costumam realizar mobilizações para chamar a atenção da população e cobrar das autoridades a implementação das ações necessárias.

Pela lei, os assentamentos da Reforma Agrária deveriam cumprir três fases de execução até a emancipação: criação, implantação e estruturação.

Na fase de criação, o governo deve viabilizar a construção de casas para abrigar as famílias assentadas, abrir estradas, instalar rede de energia elétrica, conceder créditos para produção e fornecer assistência técnica.

Na fase de implantação, o Incra realiza a divisão da terra em lotes, instala as famílias beneficiadas e disponibiliza as primeiras linhas de crédito subsidiado. Esses créditos, denominados Crédito Instalação, correspondem ao Crédito de Apoio Inicial, Crédito de Fomento, Fomento Mulher, Semiárido, Florestal, Recuperação Ambiental, Cacau, Habitacional e Reforma Habitacional⁹.

Na terceira e última fase, a da estruturação, os assentamentos deveriam ser dotados de toda a infraestrutura básica, como estradas vicinais, saneamento básico, eletricidade etc.

⁹ Para mais informações sobre as linhas de crédito aos assentados, ver <http://www.incra.gov.br/pt/credito.html>

Durante essas três fases, os assentamentos ficam vinculados ao Incra. Nesse período, “os beneficiários não poderão vender, alugar, doar, arrendar ou emprestar sua terra a terceiros”. Só após a completa estruturação dos projetos, os assentamentos são emancipados e as famílias recebem a titulação definitiva da terra.

Conforme a abordagem de Carter (2010, p. 53-54), constatamos que a política de Reforma Agrária brasileira é conservadora, pois é reativa e contida, reage a protestos sociais, lida com demandas específicas para aplacar conflitos rurais. Uma vez assentadas, as famílias recebem pouco ou nenhum apoio e a assistência do Estado responde principalmente à agitação dos lavradores.

Mas, como enfatizado por Esquerdo e Bergamasco (2015, p. 2), “a transformação do latifúndio em assentamento rural é a construção de um novo território, o qual requer condições adequadas para a sobrevivência das famílias, transformando-se em uma nova lógica de organização do espaço geográfico”.

No próximo capítulo, abordaremos a política de Reforma Agrária no Brasil a partir da redemocratização, ocorrida em 1985, quando os militares entregam o poder aos civis.

III – REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL (1985-2020): A REFORMA (IM)POSSÍVEL

A redemocratização do país em 1985, com a posse de um presidente civil após 21 anos de governos militares, veio acompanhada de expectativas com relação a avanços em temas sociais, reprimidos nas duas décadas anteriores. A pauta da Aliança Democrática, liderada por Tancredo Neves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), contemplava a realização da Reforma Agrária como uma política indispensável para a democratização do acesso à terra, o combate à fome e à miséria, a solução para o êxodo rural e os problemas urbanos decorrentes desse processo, além da superação da grave crise econômica que o Brasil atravessava na época, com destaque para a hiperinflação e a dívida externa.

O então Presidente da República, José Sarney, mantém os compromissos para a realização da Reforma Agrária, que haviam sido assumidos pelo falecido presidente Tancredo Neves, ao criar um ministério dedicado ao assunto e nomear para este ministério e para a presidência do Incra, nomes comprometidos com o tema, e propor a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA).

A realização da Reforma Agrária por meio da desapropriação de terras foi incorporada ao programa do PMDB, em 1981, no documento “Esperança e Mudança”. De acordo com esse documento, “é fundamental implementar uma Reforma Agrária que assegure o uso social da água e dos recursos do solo e a reordenação da estrutura social” (PMDB, 1981, p. 99).

O documento afirma categoricamente que

é necessário e urgente garantir o acesso à terra a quem nela trabalhe, utilizando o instrumento da desapropriação da terra por interesse social e implantando sistemas adequados às características nacionais e aos objetivos de criar uma agricultura eficiente, com produtividade crescente e uma população rural próspera e livre (PMDB, 1981, p. 99).

A Aliança Democrática foi formada por integrantes do PMDB e pela Frente Liberal, composta por dissidentes do Partido Social Democrático (PDS), a antiga Aliança Renovadora Nacional (Arena), o partido de sustentação dos governos militares. A chapa presidencial foi composta por Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney (Frente Liberal). Essa aliança reunia políticos conservadores e progressistas, fruto do que Carvalho (1989) chama de duplo movimento: conservação e transformação.

Conservação pela permanência das leis de exceção e de tutela, dos militares, embora redefinida, e pela presença de líderes conservadores, membros do antigo regime. Transformação, no sentido de construção de uma sociedade democrática através de importantes projetos de mudanças econômicas, políticas e sociais. É este o pêndulo que orientará a ação da Nova República (CARVALHO, 1989, p. 69).

Havia, na época, certo consenso de que a grande propriedade improdutiva impedia o aumento da produção agrícola, com o consequente impacto sobre o emprego, a renda e a oferta de alimentos, que se refletia na pobreza, na inflação e em vários problemas sociais urbanos (moradia, saneamento, saúde, segurança, entre outros). Baseados na experiência de países desenvolvidos, advogava-se a desconcentração fundiária também como solução para ampliação do mercado consumidor interno, pois a Reforma Agrária possibilitaria melhor distribuição de renda, o que estimularia o avanço da industrialização do país.

Nesse ambiente, as expectativas eram de que finalmente o Brasil poria fim a quase cinco séculos de concentração fundiária e criaria as condições para superação de um dos obstáculos a recuperação econômica, que era a grande propriedade improdutiva.

Conforme periodização proposta por Costa (2018, p. 11), entre 1985 e 1987, tivemos a eleição indireta de oligarcas regionais (Tancredo e Sarney) e a ascensão dos sábios-universitários, com breve predomínio dos sábios-tecnocratas desenvolvimentistas de esquerda.

Carvalho (1989, p. 71) assevera que

a proposta [de elaboração do PNRA], colocada em discussão na sociedade, traz com toda clareza a constatação da grave situação de miséria e de injustiça social reinante no campo como consequência da concentração da propriedade e do privilegiamento (*sic*) concedido, pelo regime autoritário, aos latifundiários – seja pela não execução da reforma agrária, seja pelas medidas de política agrícola e fiscal.

Naquele momento, Carvalho (1989, p. 71) avalia que as lideranças políticas conservadoras e liberais não dispunham de cacife suficiente para se contrapor à hegemonia dos progressistas, ou seja, estavam politicamente subordinados aos “mudancistas”.

Mas, segundo Targino (2002), o anúncio da proposta para elaboração do PNRA

ensejou o recrudescimento dos movimentos sociais, tanto por parte dos trabalhadores, quanto por parte dos proprietários de terra. Do lado dos proprietários, tem-se a formação da União Democrática Ruralista (UDR), [que rapidamente]

espalhou-se por todos os estados da Federação, mobilizando os proprietários para impor modificações na Proposta.

É crível supor que as oligarquias não levaram a sério a promessa da Aliança Democrática de executar a política de Reforma Agrária, materializando o que o Estatuto da Terra preconizava. Quando o presidente Sarney deu início ao processo, houve essa mobilização das forças favoráveis e contrárias à proposta.

Na próxima seção, buscamos reconstituir a disputa entre essas forças durante a elaboração do Plano, em 1985, que se estendeu à Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de elaborar a nova Constituição Federal, que foi promulgada em 1988.

3.1 – Reforma Agrária na Nova República: o I PNRA e a Constituição de 1988

O presidente José Sarney determinou ao recém-criado Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), comandado por Nelson Ribeiro, a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, conforme os Arts. 33 e 34 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964).

Como já assinalado, a partir do anúncio da elaboração do Plano, houve intensa mobilização tanto dos latifundiários quanto dos camponeses, o que se refletiu em acaloradas discussões e pressões políticas da burguesia fundiária para inviabilizar a proposta.

O debate se deu “num campo aberto de confronto, numa situação aberta de violência”, em que a ação do Estado torna-se o foco da polarização entre trabalhadores e proprietários, segundo relato de Carvalho (1989, p. 72).

A estratégia dos proprietários rurais foi centrar a discussão em dois aspectos: o econômico e o ideológico. Pelo aspecto econômico, “procuraram destruir a base de análise da proposta, que é a questão fundiária”. No aspecto ideológico, propagavam que a propriedade privada estava sendo ameaçada por um plano coletivista atrasado, além de hastearem “a bandeira da intranquilidade, do caos e da insegurança econômica como consequência direta do lançamento da proposta” e se oporem à prioridade de assentamentos nas áreas de tensão social, conforme o Art. 15 do Estatuto da Terra. O objetivo era angariar “o apoio político e ideológico do empresariado rural e urbano, como também de médios e pequenos produtores, cujo temor pela perda da terra é historicamente conhecido e que no Brasil são ameaçados, na

verdade, pela concentração fundiária e pela política agrícola excludente” (CARVALHO, 1989, p. 72).

Essa estratégia foi bem-sucedida, conseguindo mobilizar associações civis e sindicais de produtores rurais, de empresários industriais, dos banqueiros e dos grandes comerciantes, que se manifestaram contrariamente à Reforma Agrária, além de pressionarem autoridades governamentais contra a proposta (CARVALHO, 1989, p. 72).

Outra estratégia foi a pretensão das entidades dos ruralistas de deslocar o objetivo da Reforma Agrária de “dar terra a quem trabalha” para “dar terra a quem produz”, uma sutileza que subverteria completamente a proposta, como registra Carvalho (1989).

Os defensores do Plano eram os trabalhadores rurais, através dos sindicatos, das federações e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira da Reforma Agrária (Abra) e a Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Já os contrários ou que faziam restrições à proposta eram os sindicatos e federações patronais, aglutinados na Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a União Democrática Ruralista (UDR), conforme assevera Ribeiro (1987).

Na avaliação do ex-ministro, enquanto “os trabalhadores exigiam a Reforma Agrária imediata para um poder público ainda administrativamente despreparado para a sua realização, [...] as forças contrárias à Reforma Agrária arregimentaram-se” (RIBEIRO, 1987, p. 48).

Como resultado das pressões, o governo recuou e só o latifúndio improdutivo seria desapropriado. Carvalho (1989, p. 73) pontua que o atraso na assinatura do PNRA, atendendo à demanda dos latifundiários e seus aliados, permitiu uma maior arregimentação dos proprietários, que, aproveitando-se da falta de infraestrutura dos órgãos encarregados de executar o plano, promoveram o desgaste dos titulares do Mirad e do Incra.

Roberto Sant’ana, um dos integrantes da equipe de elaboração do PNRA, relata que a ideia era definir regiões prioritárias para a Reforma Agrária em cada Estado. Mas, “uma vez entregue o PNRA, o governo decidiu que a região prioritária seria...o Brasil todo! ‘e quando a prioridade é o país inteiro, então não existe prioridade’, resume [Roberto] Sant’ana”. (O FAZENDEIRO..., 2006, p. 11)

Entre as principais alterações introduzidas no PNRA, e que dificultaram a execução do Plano, estão a primazia da negociação e do entendimento nas desapropriações; a introdução do termo ‘improdutivo’ ao latifúndio passível de desapropriação; eliminação da prioridade para áreas com arrendatários, posseiros e parceiros; e maior participação do ‘presidente’ nas decisões sobre Reforma Agrária (CARVALHO, 1989, p. 73).

Tanto Ribeiro (1987) quanto Rangel (2005b) alertaram para o risco das indenizações de terras improdutivas tornarem-se um incentivo à especulação fundiária. Para Ribeiro (1987, p. 131), “fazer a indenização do imóvel rural ocioso, com base no preço de mercado, é tornar o poder público conivente e partícipe da especulação financeira realizada pelo latifundiário”, enquanto Rangel (2005b, p. 79) advogava que esse tipo de Reforma Agrária “deve ser liminarmente rejeitado, como contrário aos interesses gerais do próprio Estado, do país, e, sobretudo, como contrário à mudança da estrutura agrária”.

A desapropriação deveria ter, na ótica de Ribeiro (1987), um tríplice papel: combater a ociosidade do latifúndio, combater a especulação e combater a grilagem, haja vista, que grandes áreas foram adquiridas de forma fraudulenta.

Durante a implementação do I PNRA, houve uma escalada da violência no campo, com assassinatos quase diários de trabalhadores rurais e o agravamento dos conflitos no entorno da floresta amazônica (RIBEIRO, 1987, p. 49).

Carvalho (1989, p. 73) avalia que o I PNRA refletiu a então correlação de forças no Estado e na sociedade, tendo os setores conservadores avançado, pelo menos sobre o Estado. Mas, conclui que, a despeito de problemas e entraves administrativos e burocráticos, a razão para a não execução da política de Reforma Agrária é mesmo de ordem política.

Essa conclusão corrobora a avaliação de Ribeiro (1987, p. 51) de que “o debate político nacional, havido em torno da Proposta do PNRA, e o impasse que adveio na sua implantação, demonstraram que a dimensão política da Reforma Agrária é um componente decisivo, capaz de inviabilizá-la totalmente”.

O PNRA foi apresentado, na forma do Decreto nº 91.766, em 10 de outubro de 1985, com objetivo de beneficiar 1.400.000 famílias entre 1985-1989. De acordo com o Plano, a Reforma Agrária teria “impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e a oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana e, sobretudo, deve ser medida pelos custos sociais resultantes de seu adiamento ou não realização”. A Reforma Agrária, ainda segundo o PNRA, “desponta, igualmente, como uma exigência de justiça social”.

Por essa época, os trabalhadores rurais sem-terra adotam a estratégia de montar acampamentos para reivindicar a desapropriação de áreas improdutivas para fins de Reforma Agrária. Na avaliação de Ribeiro (1987, p. 33), trata-se de uma estratégia democrática de reivindicar respostas imediatas e uma espécie de greve do trabalhador sem-terra, “sua forma de protestar objetivando obter do poder público soluções para o seu drama pessoal”.

Os acontecimentos ocorridos entre o lançamento da proposta de elaboração do PNRA e a extinção do Mirad, no governo Sarney, são descritos, assim, por Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2008, p. 172):

Foram elaboradas 12 versões do Plano, o processo foi altamente conflituoso e radicalizado; as forças conservadoras contrarreforma, por meio da chamada União Democrática Ruralista (UDR), adquiriram expressão e pregaram o uso da força para resistir à reforma agrária; houve leilões de gado para aquisição de armas; o número de conflitos aumentou; o PNRA, bastante modificado, foi aprovado em outubro de 1985; os planos regionais de reforma agrária, entregues ao Planalto em janeiro de 1986, tornaram-se efetivo apenas em maio e sem definição de áreas prioritárias – estes últimos planos foram assinados em duas etapas, sendo que a segunda foi forçada por um assassinato de grande repercussão, a morte do Padre Jozimo; o ministro e presidente do Incra foram *desestabilizados* e deixaram seus cargos – chegou a ocorrer até a nomeação de um presidente do Incra à revelia do ministro e sem compromisso com a reforma; ocorreu uma sucessão de nomes para o Mirad, cabendo lembrar Dante de Oliveira e Marcos Freire, nomes vinculados às forças progressistas; no final de 1987, o Incra foi extinto e foi criada uma nova autarquia – Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter); na ocasião também foram instituídas diversas normas legais – leis, decretos e decretos-lei –, criando restrições para processos de desapropriação, contrariando o Estatuto da Terra; em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição, estabelecendo normas que significaram maior restrição para execução da reforma agrária, inclusive postergando a regulamentação da questão para lei complementar – a lei agrária, que veio ser aprovada muito depois, em 1993 –; por fim, o Mirad foi extinto, o Inter desapareceu, o Incra voltou a existir e estabeleceu-se um vazio legal para a política de reforma agrária à espera da regulamentação dos arts. 186 a 188 da Constituição.

Em síntese, para os autores “mais uma vez a questão foi contornada. Mudou-se tudo várias vezes e tudo permaneceu como dantes, inclusive a impunidade” (p. 162).

A articulação das forças contrárias à Reforma Agrária para combater a proposta de elaboração do PNRA, possibilitou a eleição de número considerável de parlamentares ligados ao patronato rural para a Assembleia Nacional Constituinte. A atuação desses parlamentares impediu que a Constituição de 1988 apresentasse avanços no tema Reforma Agrária. Pelo contrário, o capítulo dedicado ao assunto é considerado um retrocesso em comparação com diversas conquistas sociais asseguradas na Carta e em relação à própria legislação então em vigor.

Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2008, p. 165) afirmam que “o processo constituinte teve, entre outros, o mérito de dar visibilidade aos que sempre foram contra a reforma agrária”, tendo se apresentado no debate de forma coesa, enquanto “as fragilidades políticas e organizacionais dos movimentos sociais rurais fizeram aflorar mais as divergências que as convergências”.

A articulação dos latifundiários em torno das suas entidades de classe e da forte presença no legislativo descaracterizaram a proposta de elaboração do PNRA e do capítulo relativo à Reforma Agrária na Constituição. Na avaliação de Oliveira (2001), eles conseguiram que o texto constitucional fosse mais tímido do que o Estatuto da Terra. Targino (2002) avalia que houve um grande retrocesso ao que estava estabelecido pelo direito constitucional brasileiro.

O inciso II do Art. 185 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Para Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2008, p. 182), o resultado é que “não garantida pelo texto constitucional, a reforma agrária ficaria dependente da *vontade política* dos futuros governantes, possibilitando, no máximo uma *política de assentamento*”.

Duprat (2017), ao analisar a atuação do judiciário nos conflitos agrários, observa que o instituto da propriedade privada prevalece nas decisões, embora

no regime constitucional atual, marcado por forte compromisso com a construção de ‘uma sociedade livre, justa e solidária’ (art. 3º, I), com a erradicação da pobreza e com a redução das desigualdades de todos os tipos (art. 3º, III), o instituto da propriedade privada submete-se a inúmeras acomodações: tem que atender à sua função social (art. 5º, XXIII, e 186); cede diante de territorialidades indígenas (art. 231, § 6º); é transferida, mediante desapropriação, às comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT e STF: ADI 3239); está sujeita a confisco quando nela forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo (art. 243) (DUPRAT, 2017, p. 121-122).

Martins (1993, p. 90) avalia que os proprietários conseguiram pautar as discussões na Constituinte, pois as disputas entre os camponeses e a UDR giraram em torno de produção, produtividade e da concepção de terra produtiva, que seriam argumentos de proprietário e não de trabalhadores. Ao discutir esses assuntos, que não têm potencial de transformação política, os camponeses enfraqueceram seus próprios argumentos em defesa da Reforma Agrária.

O referido autor considera que as demandas camponesas para o alargamento do direito de propriedade, isto é, para que fossem reconhecidas no texto constitucional outras formas de apropriação da terra, não foram atendidas, justamente por se diferenciarem da concepção dominante de propriedade (MARTINS, 1993, p. 51).

Se no Brasil, no segundo lustro da década de 1980, no rastro do processo de redemocratização do país, com a conquista de importantes direitos sociais, não se conseguiu avançar na realização da Reforma Agrária, no final da década um conjunto de elementos veio frear iniciativas nesse sentido e diminuir o peso do tema nos debates em torno do desenvolvimento mundial.

A razão para isso, segundo Carter (2020, p. 37), foi o acelerado processo de urbanização dos países subdesenvolvidos, o aumento da produção de alimentos como resultado da modernização agrícola, a queda do comunismo, a ascensão do neoliberalismo e a expansão mundial dos conglomerados do “*agribusiness*”.

Barcelos e Barriel (2009, p. 8) apontam que, nessa época,

a ideologia do moderno, contra-face do ‘velho’ e ‘atrasado’ mundo rural brasileiro, foi o fio condutor que catalisou uma nova realidade discursiva para a agricultura nacional como também projetou uma nova imagem identitário-territorial para ‘os homens do campo’, o ‘nós, produtores e empresários rurais’. [...] A estrutura fundiária e a reforma agrária não tiveram relevo neste ‘novo’ discurso. Para os ‘modernos’, a reforma agrária é uma questão defasada, antiga, de responsabilidade do Estado [...].

Curiosamente, esses “modernos” produtores rurais são contrários a qualquer atualização nos parâmetros utilizados pelo governo brasileiro, desde os anos 1970, para avaliar se uma terra é produtiva ou não (LEITE, 2013).

Nessa mesma época, em direção oposta, surge e se consolida no Brasil o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), que Carter (2010, p. 40) considera que recolocou “a questão agrária na agenda pública do Brasil” e estimulou “um novo interesse mundial pela redistribuição fundiária”.

A política de Reforma Agrária da Nova República pode ser resumida em uma única palavra: miragem. Internamente, as forças tradicionalmente contrárias a qualquer mudança na estrutura fundiária conseguiram impor importante derrota às forças progressistas. No plano

internacional, com a ascensão do neoliberalismo, a questão agrária foi relegada a segundo plano.

Na próxima seção, abordaremos a política de Reforma Agrária na década de 1990, quando as políticas econômicas neoliberais começam a ser implementadas no Brasil.

3.2 – A ausência da Reforma Agrária na agenda neoliberal

Em 1989, quase 30 anos depois da última eleição direta para presidente da República, o país elegeu Fernando Collor de Mello, candidato do inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), mas membro de tradicional família da oligarquia alagoana. Com um discurso moralista e modernizador, o “caçador de Marajás”, o presidente que cuidaria dos “pés-descalços e descamisados” (referência aos pobres), inaugura a adoção de uma série de recomendações liberais, eufemisticamente denominado de “*Consenso de Washington*”, como liberalização comercial e financeira, e redução do Estado na economia, tanto como produtor como regulador, o que no discurso oficial seriam medidas modernizadoras da economia brasileira. Dessa forma, a política de Reforma Agrária não encontrava espaço na agenda do governo Collor.

Segundo Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2008, p. 182-183),

o programa de assentamentos foi paralisado; os assentamentos existentes foram abandonados; o Incra foi desarticulado pela reforma administrativa; as desapropriações foram bloqueadas pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais; não ocorreu nenhuma desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária.

No governo Collor foi ainda extinta a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), responsável por dar apoio técnico aos pequenos produtores rurais.

Esse período foi caracterizado pelo crescimento do número de ocupações de terras improdutivas e por forte repressão, agravando os conflitos no campo (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2008, p. 183).

De acordo com a análise de Costa (2018), de 1988 até o final do governo FHC, em 2002, houve o

domínio de sábios-tecnocratas neoliberais em aliança com comerciantes-financistas, inicialmente eleito um representante da casta dos oligarcas governantes regionais (Collor), depois do *impeachment*/golpe, transitoriamente presidido por outro oligarca (Itamar), e depois eleito um membro da casta dos sábios-universitários (FHC).

A derrocada de Collor, acusado de se beneficiar de um esquema de corrupção comandado por Paulo César Farias (PC Farias), que havia sido tesoureiro da campanha e administraria os recursos escusos do presidente, enfraqueceu a liderança dos grandes proprietários de terras, que integrava a “tropa de choque”, como ficou conhecido o grupo parlamentar que defendia o então Presidente da República. Esse enfraquecimento permitiu a regulamentação da Reforma Agrária (Lei nº 8.629, de 25 de maio de 1993), já no governo Itamar Franco – sucessor de Collor após o processo de *impeachment*.

A abertura comercial e financeira da economia brasileira coincidiu com o início da popularização das tecnologias de informação e da adoção de práticas de gestão orientais, com ênfase na flexibilidade e eliminação de desperdícios, em substituição ao modelo tradicional de produção em série – “toyotismo *versus* fordismo”.

Nesse ambiente, em 1993, surge a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), que difunde “uma concepção de agricultura e agropecuária baseada na gestão e no gerenciamento do sistema agroindustrial” e representa os interesses não apenas do produtor rural, mas de toda a cadeia produtiva, incluindo o capital transnacional. A entidade dedica-se à elaboração teórica e ideológica, com vistas a uma unidade política do setor, ou seja, “atua como um verdadeiro intelectual orgânico coletivo, buscando condições para a expansão dos interesses do conjunto do agronegócio” (FIRMIANO, 2014, p. 18-19; 53).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, num arco de alianças que incluía os principais partidos de direita e centro-direita do país, como o Partido da Frente Liberal (PFL), dissidência do antigo PDS, e o Partido Progressista Brasileiro (PPB), houve a retomada da agenda neoliberal iniciada no governo Collor, agora aliada à necessidade de sustentar o Plano Real, que dependia da entrada de capital estrangeiro. Esses elementos contribuíram para o fortalecimento do setor agroexportador, que embora também penalizado com a política de valorização cambial adotada foi beneficiado pelo crescimento da demanda externa e pela elevação dos preços das *commodities*, e, portanto, o único em condições de gerar as divisas necessárias para sustentar a política macroeconômica.

No primeiro lustro da década de 1990, o sistema de crédito rural, com forte participação do Estado no financiamento do setor, foi sendo progressivamente transferido para o setor privado. Consoante com a política de liberalização econômica, houve redução de tarifas e de isenções fiscais, eliminação de subsídios, modificação na política de preços mínimos (com a introdução de contrato de opções e programa de escoamento do produto e a consequente redução dos estoques reguladores). Nessa mesma época, assistiu-se a transnacionalização de importantes empresas dos vários setores da agropecuária, como os de insumos e os de exportação (FIRMIANO, 2014).

Dentro dessa perspectiva de menor participação do Estado, em 1994 foi lançado o programa “Novo Mundo Rural”, objetivando a inserção dos camponeses no mercado.

Coelho (2016, p. 181) assevera que “o governo FHC assumiu a pauta da reforma agrária sob pressão dos movimentos sociais e de grupos de intelectuais que se simpatizavam pela causa”.

Sem dúvida, após os massacres de Corumbiara, em Rondônia (1995), e de Eldorado do Carajás, no Pará (1996), que tiveram grande repercussão no Brasil e no exterior, além da famosa Marcha Nacional do MST (1997), a política de Reforma Agrária no Brasil saiu da inércia e apresentou avanço, tanto institucional, com a criação do Gabinete Extraordinário de Política Fundiária (1996) – depois transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) –, quanto no número de desapropriações de terras, criação de assentamentos e famílias assentadas.

Contudo, reduzida a pressão política, o governo iniciou uma política de contrarreforma agrária. Conhecida como Reforma Agrária de mercado, prometia distribuir terras sem conflito, ao mesmo tempo em que estabelecia restrições legais para desapropriação de terras e procurava criminalizar os movimentos de luta pela terra.

Os registros dos censos agropecuários comprovam que índice de Gini sempre esteve acima de 0,85, sendo um dos mais altos do mundo. Este fato desmente o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, pois não se pode desconsiderar que a realização da reforma agrária necessariamente deva desconcentrar a estrutura fundiária, já que um de seus objetivos é democratizar o acesso a terra por meio da distribuição territorial (FERNANDES, 2012, p. 4).

No segundo governo FHC (1999-2002), houve uma fusão entre as políticas de Reforma Agrária com as de fortalecimento da agricultura familiar, conforme avaliação de Esquerdo e Bergamasco (2015).

Os dados sobre Reforma Agrária no governo FHC mostram um crescimento no número de decretos de desapropriação, área desapropriada, projetos implantados, área dos projetos e famílias assentadas, entre 1996 e 1998, auge da repercussão dos massacres de trabalhadores rurais sem-terra, e uma desaceleração nesses indicadores nos anos seguintes, na fase da Reforma Agrária de mercado.

Tabela 1 – Reforma Agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Anos	Decretos de desapropriação	Área desapropriada (ha)	Projetos implantados	Área dos projetos (ha)	Famílias assentadas
1995	200	1.181.927,1485	392	2.683.061,5643	42.912
1996	560	2.008.458,2472	465	2.515.865,0803	62.044
1997	610	1.850.975,7879	714	4.165.753,794	81.944
1998	845	2.248.488,2719	760	3.025.000,1568	101.094
1999	500	1.200.601,8099	670	2.303.117,7011	85.226
2000	281	556.702,3721	423	2.151.574,3994	60.521
2001	309	753.361,1627	476	1.829.427,6763	63.477
2002	225	477.694,1573	381	2.401.925,319	43.486
TOTAL	3.530	10.278.208,9575	4.281	21.075.725,7	540.704
Média 1995-98	554	1.822.462,363875	583	3.097.420,15	71.998
Média 1999-2002	329	747.089,8755	487	2.171.511,275	63.177
Média 1995-2002	441	1.284.776,1196875	535	2.634.465,7125	67.588

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Incra (2017).

A intenção do governo era promover uma convivência pacífica entre o latifúndio e a agricultura familiar, inclusive de famílias assentadas em projetos de Reforma Agrária, por intermédio de políticas que incorporassem o pequeno produtor à lógica do mercado. A estratégia está contida no documento do Ministério de Desenvolvimento Agrário intitulado “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção

no mercado”, de 1999, elaborado sob inspiração do Banco Mundial (FIRMIANO, 2014, p. 45).

O relatório 11783-BR do Banco Mundial, intitulado “*Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*”, de julho de 1994, propõe a redução da intervenção governamental na agricultura e a Reforma Agrária de mercado. As propostas influenciaram uma corrente de pensadores do Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA) e fundamentaram as políticas públicas para o setor adotadas a partir de então. Segundo Firmiano (2014, p. 66), essas publicações “fundaram” a ideia de agricultura familiar.

De modo geral, estas obras contradisseram tanto a ideia da proletarianização progressiva e irreversível do campo, quanto a afirmação de uma agricultura de base camponesa, tal como vinham elaborando politicamente os movimentos sociais do campo. E apontaram para a centralidade crescente do que chamaram de ‘empresa familiar rural’. Deliberadamente ou não, muitos desses autores adotaram um ponto de vista teórico plenamente de acordo com o horizonte político e teórico do Banco Mundial, ao qual o governo de Fernando Henrique Cardoso – e mais tarde de Lula da Silva – aderiu (FIRMIANO, 2014, p. 66).

A Reforma Agrária de mercado foi proposta pelo Banco Mundial aos países que ainda registravam conflitos agrários. Trata-se do financiamento governamental aos camponeses sem-terra para a compra de imóveis rurais, a preços de mercado, dos fazendeiros que desejassem comercializar as terras (ESTEVAM e STÉDILE, 2013, p. 14). Esse modelo foi concebido como uma alternativa “eficiente” para substituir a Reforma Agrária realizada por meio de desapropriação de propriedades improdutivas e que não cumprem a função social, considerado ineficiente e problemático pelo Banco Mundial, segundo Pereira (2013, p. 19).

Entre as principais medidas adotadas a partir dessa perspectiva, tem-se o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Planaf), em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, e o Banco da Terra.

Para Ferreira, Alves e Carvalho Filho, segundo Firmiano (2014, p. 69),

com a extinção do Proterra, os assentamentos rurais passaram a ser atendidos por uma linha especial do Pronaf. O Incra, por sua vez, sofreu um grande desmonte. Em 1999 operava com 30% do orçamento anterior, cerca de R\$ 600 milhões. Ao final do mandato de FHC, os assentamentos rurais estavam em situação de grande precariedade: liberação de créditos atrasada, deficiência da infraestrutura, problemas com assistência técnica, dificuldades e falta de incentivo à produção e comercialização, entre outros.

O primeiro mandato de FHC (1995-1998) foi marcado pela política de assentamentos rurais, enquanto o segundo (1999-2002), pela Reforma Agrária de mercado, através do Programa Cédula da Terra, Programa Novo Mundo Rural, Programa de Acesso Direto à Terra e Banco da Terra (COELHO, 2016).

O Banco da Terra possibilitou a transformação da Reforma Agrária num grande negócio para os grandes proprietários interessados em vendê-las. Para os críticos, não houve no governo FHC uma política de Reforma Agrária, mas uma política de assentamentos, que tinha como objetivo apenas resolver pontualmente os conflitos gerados pelas tensões que envolviam a luta pela terra (COELHO, 2016).

Esses programas da proposta de Reforma Agrária de mercado tinham o objetivo de diminuir a pressão e a ascensão política dos movimentos sociais, na avaliação do professor João Márcio Mendes Pereira. A proposta também serviria, segundo ele, para propagar a ideia de acesso à terra sem conflitos, em contraste com as lutas dos movimentos por Reforma Agrária, geralmente reprimidos com violência. Essa abordagem limitaria a Reforma Agrária a uma política compensatória (STÉDILE, 2013, p. 14)¹⁰.

Já Fernandes (2003) afirma que o governo FHC nunca possuiu um projeto de Reforma Agrária e que 90% dos assentamentos implantados no período foram resultados das ocupações de terra e de desapropriação de áreas de conflito.

Em 1999, a crise de liquidez internacional, com a fuga de capitais especulativos que financiavam o *déficit* nas contas externas brasileiras deu, nas palavras de Firmiano (2014), “novo e decisivo impulso” à agricultura de exportação. A partir de então, a política macroeconômica e a política agrícola brasileira beneficiaram amplamente o setor primário-exportador, a quem coube gerar as divisas internacionais necessárias para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

¹⁰ Importa lembrar que a chamada reforma agrária de mercado surge num momento em que o preço da terra estava em baixa (BARROS, s.d.), de modo que a venda da terra para o Incra representava uma oportunidade de converter ativos fundiários em ativos financeiros para aproveitar a conjuntura de elevação dos juros, política adotada por FHC para tentar diminuir a saída de capitais especulativos, alimentada pelas sucessivas crises financeiras mundiais (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003).

Segundo o referido autor,

uma série de medidas [foram] tomadas para impulsionar a produção de *commodities* agrícolas, entre elas o investimento em infraestrutura, o afrouxamento na regulação do mercado de terras, mudanças na política cambial e direcionamento das pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a fim de atender as empresas transnacionais do agronegócio que já operavam por aqui (FIRMIANO, 2014, p. 19-20).

Nessa mesma perspectiva de análise, Coelho (2016, p. 182) avalia que o foco do governo FHC na abertura comercial e na estabilidade econômica favoreceu sobremaneira o setor agroexportador, que passou a se autodenominar “agronegócio”.

Delgado (2017, p. 18-19) interpreta esse fenômeno como um projeto de modernização conservadora, articulado externamente pela “reprimarização” das exportações brasileiras e organizado internamente na forma de uma ampla aliança entre grandes proprietários de terra, empresários ligados direta ou indiretamente ao setor agroindustrial e o Estado. Esse pacto contaria com forte aparato ideológico (mídia, academia, burocracia) e uma sólida bancada parlamentar.

Conforme síntese de Alentejano ([2015], p. 2), o agronegócio é a “associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, sob patrocínio fiscal, financeiro e patrimonial do Estado”.

Em 2001, para enfraquecer os movimentos de luta pela terra, o governo proibiu que o imóvel rural ocupado fosse “vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência” e ameaçou de exclusão do Programa de Reforma Agrária os assentados ou inscritos no Programa que participassem de protestos e manifestações de luta pela Reforma Agrária (Art. 2º, parágrafos 6º e 7º, da Lei nº 8.629/93).

O discurso modernizante e a adoção da política econômica de inspiração neoliberal, a partir do governo Collor e, especialmente, ao longo do governo FHC, fez surgir uma nova categoria no campo brasileiro: o agronegócio. Na próxima seção, procuramos desnudar esses “novos” atores do campo.

3.3 – O “velho” latifúndio e o “moderno” agronegócio

A monocultura de exportação desenvolvida em grandes áreas de terra (latifúndios), passou a se autodenominar, nos anos 1990, de agronegócio, numa tentativa de se apresentar como uma atividade moderna e, assim, se desvincular da imagem retrógrada associada ao latifúndio, inclusive com a criação de um aparato ideológico para promover essa suposta modernidade (COELHO, 2016, p. 183).

Fernandes (2012, p. 12), contudo, considera que o agronegócio não se trata apenas de uma nova denominação para o latifúndio mas, ao arrendar ou comprar as terras dos latifundiários, teria absorvido os interesses destes. Assim, os ruralistas representavam não somente os latifundiários, mas os interesses de toda a cadeia produtiva do agronegócio.

Alentejano ([2015], p. 7) vai além, ao identificar um processo de internacionalização da agricultura nos últimos anos, a partir da intensificação do controle da agricultura brasileira pelas transnacionais do agronegócio e da compra de terras por estrangeiros. Esse maior controle é observado tanto pela adoção de pacotes tecnológicos (sementes, máquinas e agroquímicos) quanto pela comercialização (grandes *traders*) e processamento da produção agropecuária (agroindústrias).

Três fatores explicariam esse fenômeno: preocupação dos países com pouca disponibilidade de terra em garantir a alimentação da própria população, interesse de grupos financeiros em se apropriar da renda da terra e expansão das agroindústrias com vistas a ampliar os lucros e o controle sobre o processo de produção (SAUER e LEITE, 2010).

A consequência disso para o Brasil foi a queda na área plantada com alimentos básicos, ao mesmo tempo em que aumentaram as áreas destinadas ao cultivo de produtos para exportação e para processamento industrial (produção de ração, energia e papel e celulose), nas últimas décadas (ALENTEJANO, [2015], p. 9-10).

O fato é que, fortalecido, o setor agroexportador, cujos interesses se confundem com os dos grandes proprietários de terras, passa a se autodenominar de agronegócio e de se autopromover como moderno, produtivo e competitivo. Essas “qualidades” contrastam com as históricas reivindicações por crédito subsidiado, incentivos fiscais e renegociação de dívidas, geralmente com generosos perdões bancados pelo Tesouro Nacional, e a oposição à

qualquer tentativa de atualização dos indicadores de produtividade, utilizados como critério para desapropriação para fins de Reforma Agrária.

Conforme discussão realizada no capítulo anterior, “é uma dialética clara, a do atraso que sustenta o moderno no Brasil” e que está consagrada na Constituição de 1988, que contempla “alguns avanços nominais na formulação de direitos e retrocessos reais na concepção das relações sociais que devem sustentar tais direitos” (MARTINS, 1993, p. 94).

A abertura comercial e financeira teria, na avaliação de Firmiano (2014, p. 106), beneficiado o agronegócio em seu conjunto, da conversão da grande propriedade fundiária em empresa agropecuária aos capitais financeiros que operam nos mercados futuros de *commodities* agrícolas, passando pela indústria processadora de alimentos.

Esse fortalecimento do agronegócio se reflete no parlamento com a cada vez mais poderosa Frente Parlamentar da Agropecuária, popularmente conhecida como bancada ruralista.

Suprapartidária, a BR [bancada ruralista] é a armadura política que mantém unidos uma rede de sujeitos mensageiros de uma narrativa particular e classista sobre o espaço agrário brasileiro, como também arquitetos táticos que operam um rol de ações e decisões conformadas institucionalmente. [...] O diferencial estratégico da bancada está na sua capacidade de administrar e coordenar distintas escalas e influenciar diferentes sujeitos (BARCELOS e BERRIEL, 2009, p. 21).

Quando a legislação brasileira permitia que empresas privadas financiassem partidos políticos e candidatos, bancos, grandes empresas agroalimentares e agroquímicas figuravam como principais doadores eleitorais. Eleitos, os parlamentares da bancada ruralista atuavam coordenadamente para impedir a tramitação e aprovação de projetos contrários aos interesses do setor, como a realização da Reforma Agrária, e para pressionar o Executivo com o objetivo de obter perdão das dívidas dos grandes fazendeiros (PETRY, 2013).

Nesse cenário, em 2002, os brasileiros elegeram um candidato de oposição para a presidência da República. Mais que isso, um ex-operário pobre e defensor da Reforma Agrária. Na próxima seção, analisaremos as contradições do governo Lula.

3.4 – Esperança e frustração: a Reforma Agrária no governo Lula

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), criou a expectativa de que a Reforma Agrária seria de fato realizada. No programa de governo do então candidato, havia o compromisso de “implementação de um programa de reforma agrária amplo [...] centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país, via o zoneamento econômico e agroecológico”. A Reforma Agrária também era apresentada como um instrumento de inclusão social:

A Reforma Agrária é instrumento indispensável de inclusão social, num País de grave concentração de renda como o nosso. Associada aos demais instrumentos convencionais, incluindo uma política auxiliar de crédito fundiário para regiões e setores específicos, ela é estratégica para enfrentar a crise social e fomentar as cooperativas, a agricultura familiar e a economia solidária. A aceleração do processo de Reforma Agrária e um programa de recuperação dos assentamentos já efetuados é indispensável para aumentar o emprego na agricultura e proporcionar segurança alimentar aos trabalhadores e suas famílias (LULA DA SILVA, 2002, p. 21)

Uma das primeiras medidas foi a indicação de um nome identificado com a causa para o Incra e a elaboração de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária.

3.4.1 – Do Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) a “não reforma agrária”

A equipe responsável pela elaboração do plano foi coordenada por Plínio de Arruda Sampaio. O II PNRA tinha o objetivo de assentar 400 mil novas famílias até 2006, outras 130 mil famílias teriam acesso à terra através de crédito fundiário e outras 500 mil com a regularização fundiária. Seria o “maior plano de reforma agrária da história do Brasil”, com “mais de 1 milhão de famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de novos postos de trabalho gerados”. O Plano previa, ainda, “ações para que estes homens e mulheres possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como Saúde, Educação, Energia e Saneamento” (II PNRA, 2003).

Como a Reforma Agrária é uma questão que tem uma capacidade de mobilização impressionante das forças conservadoras, o Plano seria implementado progressivamente.

A implementação do II Plano Nacional de Reforma Agrária será um processo progressivo, cujo ritmo dependerá basicamente dos seus efeitos na elevação da participação social, da organização e do poder econômico destes segmentos da população rural. Estas são as condições para que os mecanismos regressivos da estrutura agrária e do atual modelo agrícola não continuem a operar, gerando pobreza, desigualdade e exclusão no meio rural (II PNRA, 2003, p. 10).

Mas, no final do primeiro ano de mandato, o governo dava claras indicações de que não executaria o Plano, ao ceder às pressões dos ruralistas. No restante do governo e nos governos seguintes, o assunto voltou a ser ignorado, haja vista a progressiva redução no número de decretos de desapropriação para fins de Reforma Agrária, a execução de política agrária favorável aos interesses do agronegócio, a não elaboração de novos planos nacionais, a ausência do tema no plano de governo para a reeleição de Dilma Rousseff e o abandono dos assentamentos, principalmente após o golpe parlamentar de 2016.

Firmiano (2014, p. 20) avalia que “no decorrer da década de 1990, o PT [Partido dos Trabalhadores] se converteu no sócio mais promissor da burguesia que se desnacionalizava”, culminando com a desfiguração do programa de governo do partido, em 2002. A Reforma Agrária teria sido reduzida a “uma breve proposta política no interior do programa ‘Fome Zero’, que deveria contribuir para a redução da miséria no Brasil”.

Fernandes (2003) observou que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) tiveram uma participação importante no primeiro ano do governo, indicando inclusive nomes para o segundo e terceiro escalões da área responsável pela política agrária. Por outro lado, os ruralistas também tiveram participação destacada, com indicações de nomes para o Ministério da Agricultura, garantindo a continuidade das políticas de interesse do setor.

Essa observação fundamenta uma tese bastante aceita de que, no início do governo, o PT teria adotado uma política agrária ambivalente, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) cuidando da agricultura camponesa, enquanto o Ministério da Agricultura cuidava dos interesses do agronegócio.

Essa tese é contestada por Firmiano (2014), que considera apenas aparente a existência de dois projetos distintos. Para ele, o que ocorreu foi a consolidação do “novo mundo rural”, isto é, a integração entre parcela da agricultura familiar e o agronegócio, sob comando do capital financeiro transnacional. Entretanto, reconhece que a ideia de Plínio de Arruda

Sampaio era de criar, no início, os dois polos: o campesinato e o agronegócio. Acreditava-se que, com o tempo, o campesinato se fortaleceria e contestaria o agronegócio (FIRMIANO, 2014, p. 63).

Mesmo participando do governo, os ruralistas reagiram ferozmente contra o aumento das ocupações de terras e do número de famílias acampadas.

Com o forte apoio da mídia, os ruralistas mobilizaram-se contra a política agrária do governo Lula e conseguiram anular a primeira desapropriação executada no município de São Gabriel, no Estado do Rio Grande do Sul. Também se organizaram em todo o país, realizando marchas a cavalo ou carreatas, cercando acampamentos de famílias sem-terra e obstruindo estradas com o gado. Com a intensificação da reação dos ruralistas, aumentou o número de trabalhadores sem-terra mortos por pistoleiros (FERNANDES, 2003, p. 5).

Costa (2018) considera que, no período 2003-2014, vigorou uma “aliança de trabalhadores organizados com sábios-tecnocratas social-desenvolvimentistas e comerciantes-industriais”. Esse período corresponde aos dois mandatos de Lula e ao primeiro de Dilma Rousseff.

Se a intenção era o fortalecimento do campesinato, no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi o agronegócio que ganhou impulso extra com o *boom* das *commodities* agrícolas, puxadas pelo aumento da demanda mundial por alimentos da China, pela especulação financeira internacional e pela política de biocombustíveis patrocinada pelo governo brasileiro. Contrariamente, a política de Reforma Agrária foi sendo esvaziada até sair da agenda política, como sugerem as ações (e omissões) do governo sobre o assunto (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2008; OLIVEIRA, 2010; FERNANDES, 2012; PETRY, 2013; FIRMIANO, 2014; DELGADO, 2017).

A avaliação do então ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Roseto, era de que o II PNRA “não era realista perante a correlação de forças políticas daquele momento”, ou seja, os movimentos camponeses “eram politicamente fracos para enfrentar os proprietários rurais” e, portanto, o MDA deveria atuar no fortalecimento da agricultura familiar, aumentar a eficácia dos assentamentos existentes e implantar de forma eficaz um programa de Reforma Agrária (FIRMIANO, 2014, p. 64-65).

Já Plínio de Arruda Sampaio avaliava que para cumprir o II PNRA, “bastava o governo se apropriar das terras griladas e modificar o índice de produtividade de 1975, ainda

vigente”. O custo para execução do Plano seria de R\$ 24 bilhões, em 3 anos, e tinha um potencial de criação de 3,5 milhões de empregos. Apesar de elevado, Sampaio considerava o custo acessível (FIRMIANO, 2014, p. 63).

Semanas após o lançamento do Plano, o governo anunciou novas metas para o período 2003-2006:

(a) assentamento de 400 mil famílias; (b) regularização de posse de 500 mil famílias; (c) crédito fundiário para 127,5 mil famílias; (d) recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos assentamentos existentes; (e) cadastramento georreferenciado do território nacional; (f) regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais (FIRMIANO, 2014, p. 64).

Os anos seguintes revelaram para onde pendeu a política agrária do governo dos trabalhadores na “correlação de forças políticas”. Com crédito farto do BNDES, o principal banco estatal de fomento do país, o agronegócio foi potencializado.

Nas palavras de Firmiano (2014, p. 122),

os governos do PT elevaram, assim, à máxima potência o espectro destrutivo das formas de acumulação de capital no campo que haviam despontado para equilibrar as contas externas, garantindo ao país um lugar na nova divisão internacional do trabalho. O agronegócio, por seu turno, pode se desenvolver livre de quaisquer restrições ou obstáculos, avançando indiscriminadamente sobre os recursos humanos e ecológicos disponíveis, ainda que as contradições deste processo sejam potencialmente devastadoras para o conjunto da sociedade.

Entre 2003-2010, a CPT registrou a maior média anual de conflitos por terra, além de conflitos por água, a maioria relacionados a obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a construção das usinas hidrelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio.

Nesse período, Delgado (2017, p. 17) constatou “processo intenso de valorização dos preços das terras e arrendamentos fundiários em todo Brasil”, que seria explicado não apenas pelo crescimento da produção de *commodities* agrícolas, mas também pelo reestabelecimento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e pela ação (ou omissão) do Estado no cumprimento dos preceitos constitucionais relativos ao sistema de regulação fundiária.

Há uma série de medidas governamentais, tomadas nessa época, favoráveis aos ruralistas e contrárias aos interesses dos pequenos produtores familiares, camponeses.

Petry (2013, p. 31) registra que

durante o governo Lula, os ruralistas tiveram vitórias importantes, como a elaboração da Lei de Biossegurança, que regulamentava a produção e comercialização de transgênicos no Brasil; conseguiram barrar parte do texto do Estatuto da Igualdade Racial, que regularizava as terras quilombolas, e conseguiram frustrar a decisão do então presidente de mudar o índice de critério da propriedade rural, critério este que serve para a distribuição de terras para a reforma agrária.

Além da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24 de maio de 2005), Firmiano (2014, p. 90) destaca as medidas provisórias (MP) 422, 432 e 458; o desmonte do Código Florestal, iniciado em 2009; o esboço do desmonte do Código da Mineração; a MP do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005), que no art. 118 permitiu a legitimação de posse na Amazônia Legal de áreas públicas ocupadas até 500 ha; a MP 410 e a Lei nº 11.718, que reduziu os direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais temporários; a MP 422 (Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008), que ampliou a legitimação de posse até 1.500 ha na Amazônia Legal; a transferência de terras da União para o estado de Roraima (MP 454), em 2009, o que facilita o repasse ao agronegócio; a Instrução Normativa nº 49 do Incra, que dificultou o reconhecimento de terras quilombolas; a MP 458 (Lei nº 11.952, de 25 de julho de 2009), que ampliou os mecanismos para regularização da grilagem de terras públicas na Amazônia Legal; a MP 432 (Lei 11.774/2008), que aprova nova renegociação das dívidas dos ruralistas; a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e o Decreto nº 8.133, de 28 de outubro de 2013, que liberam agrotóxicos ainda não aprovados no Brasil e o uso de substâncias para outra finalidade daquela aprovada anteriormente.

Para Oliveira (2010, p. 13),

todas estas ações revelam uma grande operação de caráter político visando entregar o patrimônio público para o agrobandidismo da Amazônia. Assim, o agronegócio está vencendo a luta pelo controle da terra destinada à reforma agrária e o governo atual [Lula] implanta a contra reforma (*sic*) agrária para regularizar a grilagem das terras públicas na Amazônia Legal.

Ironicamente, Oliveira (2010) conclui sua crítica a essa política agrária transcrevendo declaração do próprio presidente Lula, dada em entrevista à revista Caros Amigos, em novembro de 2000: “Não se justifica num país, por maior que seja, ter alguém com 30 mil alqueires de terra! Dois milhões de hectares de terra! Isso não tem justificativa em nenhum

país do mundo! Só no Brasil. Porque temos um presidente covarde, que fica na dependência de contemplar uma bancada ruralista a troco de alguns votos”.

Na avaliação de Fernandes (2012, p. 13), o governo Lula fez a “Reforma Agrária possível”, considerando que o capitalismo é a “História possível”. Essa Reforma Agrária consistiu na regularização de terras na Amazônia e na desapropriação de terras “possíveis”, isto é, em áreas que não afetassem a governabilidade.

No entanto, reconhece que, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, “a ordem foi não tocar no território do agronegócio, porque este é o modelo de desenvolvimento da agricultura do Brasil”. Ele também considera que “os enfrentamentos a este modelo foram reprimidos e os movimentos e seus membros criminalizados” e que “as políticas públicas elaboradas foram direcionadas pelo paradigma do capitalismo agrário, subordinando e enfraquecendo o campesinato” (FERNANDES, 2012, p. 13).

Esse entendimento de que a política agrária do governo Lula é uma sequência da política implantada no governo FHC, inspirada nas recomendações do Banco Mundial, é compartilhado pelos críticos do então presidente, tanto os simpatizantes do ex-presidente FHC quanto dos que esperavam (e cobravam) uma mudança radical na política, em prol da classe trabalhadora.

Gómez (2006) e Firmiano (2014) também associam as políticas de apoio aos pequenos agricultores familiares, adotadas nos governos FHC e Lula, às propostas do “novo rural” do Banco Mundial, e são céticos quanto à capacidade dessas políticas públicas melhorarem a situação camponesa. No entanto, Firmiano (2014, p. 77) admite que “a parcela da agricultura familiar apta a atender as exigências do mercado institucional – incluindo aí uma parte dos assentamentos rurais – se desenvolveu bastante”.

Se isso é verdade para as políticas do “novo rural”, também é verdade que “os institutos e mecanismos estatais mínimos dedicados à implementação da política de assentamento rural que vinha sendo praticada desde a abertura política sofreram um grande retrocesso”, com corte de verbas, redução de pessoal e mudanças na legislação (FIRMIANO, 2014, p. 77).

Como constatamos ao longo da pesquisa empreendida, a política de Reforma Agrária tem sido esvaziada, governo após governo. A avaliação de que “sofreram um grande retrocesso” tem sido recorrente a cada novo mandato presidencial, fazendo com que,

infelizmente, essa expressão soe como exagerada quando confrontada com a realidade presente.

Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2008, p. 198-199), ao analisar o conteúdo dos principais documentos sobre Reforma Agrária no primeiro mandato de Lula (2003-2006), identificaram “que as pretensões de implantar um processo de mudança no campo definharam, vítimas de abandono gradativo e persistente”, dando lugar a uma compreensão de Reforma Agrária semelhante aos governos anteriores, “meramente compensatória”.

os primeiros documentos exprimiam compromisso com a reforma. Continham afirmativas, definição de metas e instrumentos fundamentais para a reforma. Gradativamente tudo que definia compromissos foi desaparecendo. O discurso ficou vago, sem definições. Não mais falava – ou se fazia era de forma vaga – de várias questões relevantes e definidoras da reforma agrária, demonstrando faltar clareza de propósito. A ambiguidade é a característica dos últimos documentos (FERREIRA, ALVES e CARVALHO FILHO, 2008, p. 199).

Essa metamorfose da política de Reforma Agrária também foi observada por Esquerdo e Bergamasco (2015, p. 6), que avaliam que, no governo Lula, “de bandeira política para combater os males do latifúndio, a reforma agrária transformou-se em medida de geração de emprego, soberania alimentar, combate à pobreza e consolidação da agricultura familiar”.

Uma declaração que provavelmente sublinha o ponto de mutação foi dada pelo deputado federal Abelardo Lupion (DEM-PR), integrante da bancada ruralista. Segundo ele, “quando o Lula se elegeu, estávamos com as espadas prontas e as facas amoladas: armados até os dentes, porque achávamos que seríamos triturados, definitivamente. Quando vimos o anúncio do ministro da agricultura, acabou toda a valentia: era o Roberto Rodrigues, o pai de todos nós” (FIRMIANO, 2014, p. 55).

Em síntese, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, as pretensões de realizar uma Reforma Agrária de fato no Brasil, que assegurasse o direito à terra aos camponeses e que de alguma forma enfrentasse o latifúndio, deram lugar a uma política social que visava a uma convivência pacífica entre o agronegócio e a agricultura familiar. Ou seja, o tradicional modelo de relações sociais de produção no campo permaneceu intocado. No capítulo 4, discutiremos as políticas públicas de apoio ao campesinato.

Durante a “execução” do II PNRA (2003-2006), 2.315 projetos foram implantados em 31.889.037 ha, com 381.419 famílias assentadas. O número de propriedades desapropriadas foi 1.303, totalizando 2.802.623 ha, segundo o Incra.

Na avaliação de Oliveira (2010), no primeiro governo Lula tivemos a “não reforma agrária” e no segundo mandato o início da “contrarreforma agrária”, que seria o repasse de terras públicas, constitucionalmente destinadas à Reforma Agrária, para os latifundiários que as ocupam ilegalmente (grileiros). Na próxima seção, abordaremos esse período.

3.4.2 – Da “não reforma agrária” à contrarreforma agrária

Como discutido na seção anterior, a política agrária do governo Lula foi inicialmente ambivalente, com os ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura representando, respectivamente, as políticas destinadas aos agricultores familiares e ao agronegócio.

Mas, segundo Oliveira (2010, p. 2), havia também duas concepções de Reforma Agrária em disputa desde o início do governo: uma da secretaria agrária do PT, que vê a Reforma Agrária como política social compensatória auxiliar ao Programa Fome Zero, e a outra dos movimentos socioterritoriais, “que a vêem como política de desenvolvimento econômico, social e político visando a soberania alimentar do país”. Este segundo grupo foi derrotado ainda em 2003, com a demissão do presidente do Incra Marcelo Rezende durante a elaboração do II PNRA. A partir de então, o primeiro grupo passou a ser hegemônico na formulação dos planos e projetos do que o autor denomina de “não reforma agrária”.

Oliveira (2010) elenca outras razões para a não realização da Reforma Agrária, como contingenciamento do orçamento, que provocaram sucateamento do Incra, falta de funcionários, greves de servidores, aumento da grilagem de terras etc. Porém, o apoio integral de Lula ao agronegócio e a aceitação da tese da não necessidade histórica da Reforma Agrária, inclusive entre parte dos movimentos socioterritoriais, teriam sido determinantes.

Essa tese propagada pelo agronegócio tem tido ampla penetração na sociedade, principalmente através da mídia, reforçando a força dos representantes do setor no Congresso Nacional.

Analisando a representação dos camponeses sem-terra e dos proprietários rurais na Câmara Federal no período 1995 a 2006, Carter (2010) calculou que haveria um deputado

para cada 612 mil famílias sem-terra e um deputado para cada 236 famílias proprietárias de terras, o que explicaria a desproporcional divisão dos recursos públicos disponibilizados para as duas classes.

Os maiores fazendeiros do país tiveram acesso a 1.587 dólares em gastos públicos para cada dólar disponibilizado aos trabalhadores rurais sem-terra. Assim, as extremas disparidades de poder político levaram ao que John K. Galbraith [...] descreveu com fina ironia como ‘socialismo para os ricos’ (CARTER, 2010, p. 63).

A seletiva pressão dos mercados para que as políticas públicas se submetam à cartilha econômica do capital, que privilegia a geração de *superávits* para alimentar o circuito financeiro, que tem caracterizado o Estado brasileiro nos últimos 40 anos, só reforçam esse viés do orçamento público.

Enquanto os recursos disponibilizados para o agronegócio abocanharam uma fatia maior do orçamento público, Esquerdo e Bergamasco (2015, p. 9) identificaram, no último ano da gestão de Lula, redução do orçamento do Incra e das ações de Reforma Agrária. Para a Comissão Pastoral da Terra (CPT), segundo as autoras, “a reforma agrária que deveria ser entendida enquanto um projeto de nação e de desenvolvimento sustentável se transformou num precário programa de assentamentos, em nível muito aquém das reais demandas dos homens e mulheres do campo”.

Na tabela 2, não é necessário qualquer esforço analítico para vislumbrar o esvaziamento da política de Reforma Agrária no governo Lula, notadamente no segundo mandato.

Se os dados se mostram, por si sós, desfavoráveis à política de Reforma Agrária, Oliveira (2010) ainda faz uma ressalva a esses números oficiais divulgados pelo Incra. Segundo ele, o instituto agrega beneficiários da Reforma Agrária de fato com os beneficiários de regularização fundiária, reordenação fundiária e reassentamentos fundiários de famílias atingidas por obras de infraestrutura (barragens, linhas de transmissão, rodovias, ferrovias etc.).

Tabela 2 – Reforma Agrária no governo Luiz Inácio Lula da Silva

Anos	Decretos de desapropriação	Área desapropriada (ha)	Projetos implantados	Área dos projetos (ha)	Famílias assentadas
2003	191	407.342,1338	320	4.526.137,5316	36.301
2004	387	863.809,6179	454	4.687.393,1318	81.254
2005	398	976.185,473	869	13.437.557,7035	127.506
2006	327	555.286,0654	672	9.237.948,5589	136.358
2007	101	207.480,8669	389	5.747.067,6379	67.535
2008	243	529.609,9573	331	4.143.245,6862	70.157
2009	183	413.670,4198	299	4.633.822,0006	55.498
2010	158	321.525,094	210	1.878.007,5214	39.479
TOTAL	1.988	4.274.909,338	3.544	48.291.179,8	614.088
Média 2003-06	326	700.655,75	579	7.972.259,25	95.355
Média 2007-10	171	368.071,5845	307	4.100.535,7	58.167
Média 2003-10	248	534.363,66725	443	6.036.397,475	76.761

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Incra (2017).

Pelo levantamento do referido autor, das 36.301 famílias assentadas, em 2003, apenas 14.327 podem ser consideradas efetivamente beneficiárias da Reforma Agrária; 1.524 famílias foram beneficiadas por ações de regularização fundiária; e 20.450 por ações de reordenação fundiária (OLIVEIRA, 2010, p. 6-7).

Em 2004, das 81.254 famílias beneficiadas, apenas 26.130 foram referentes a assentamentos novos. Outras 9.657 famílias foram contempladas com ações de regularização fundiária e 45.467 foram beneficiárias de ações de reordenação fundiária (OLIVEIRA, 2010, p. 7).

Para 2005, o referido autor identificou que das 127.506 famílias que o Incra divulgou como assentadas, apenas 45.509 podem ser consideradas como assentadas da Reforma Agrária. Outras 47.556 são referentes à reordenação fundiária, enquanto 32.835 famílias foram beneficiárias de ações de regularização fundiária, e 1.606 famílias atingidas pelas obras de infraestrutura foram reassentadas (OLIVEIRA, 2010, p. 8).

Em 2006, último ano de vigência do II PNRA, do total de 136.358 famílias beneficiadas nos números do Incra, 165 eram reassentadas, 31.120 foram contempladas com

ações de reordenamento fundiário e outras 59.294 de ações de regularização fundiária. Apenas 45.779 famílias foram, de fato, beneficiadas em novos assentamentos (OLIVEIRA, 2010).

No ano de 2007, último em que havia compromisso formal com a Reforma Agrária, oito famílias foram contempladas com ações de reassentamento, 9.984 com ações de regularização fundiária, 26.097 com ações de reordenamento fundiário e 31.446 famílias beneficiadas pela política de Reforma Agrária. No total, o Incra anunciava 67.535 famílias beneficiadas.

A partir de então, se inicia o que Oliveira (2010) denomina de “contrarreforma agrária”, com as ações do governo atendendo aos interesses do que o autor chama de *agrobandidismo*, que são os grileiros de terras da Amazônia Legal e os fazendeiros que desenvolvem atividades criminosas envolvendo terra, meio ambiente e trabalho escravo. A principal iniciativa foi a legislação que regulariza extensas áreas de terras griladas na Amazônia.

Novas versões dessa legislação, com ampliação da área susceptível de regularização e com a possibilidade de regularização de áreas griladas recentemente, têm sido discutidas no Congresso Nacional.

Na avaliação de Oliveira (2010), “a política de reforma agrária do governo do PT está marcada por dois princípios: não fazê-la nas áreas de domínio do agribusiness e, fazê-la apenas nas áreas onde ela possa ‘ajudar’ o agribusiness”.

Outro dado que revela o pouco compromisso com a política de Reforma Agrária é o atraso na execução do cronograma de implantação e estruturação dos assentamentos. Segundo levantamento de Firmiano (2014, p. 82), “em 2010, 52,6% dos assentamentos rurais no Brasil ainda permaneciam em fase inicial de execução. E apenas 4,5% do total dos assentamentos estavam consolidados, ou dotados de infraestrutura produtiva e social relativamente adequados”.

Enquanto Oliveira (2010) caracteriza o governo Lula como o da “não reforma agrária” e o da “contrarreforma agrária”, Fernandes (2012, p. 5) pondera que os “dados não autorizam dizer que no Brasil foi realizada a ‘maior reforma agrária do mundo’”, como propalada pela versão oficial, porém “não é possível não chamar de reforma agrária uma área tão extensa voltada à produção agropecuária camponesa”.

Entretanto, reconhece que não ocorreu uma Reforma Agrária “desapropriatória”, mas atribui as regularizações e as desapropriações ocorridas no período à pressão camponesa e à ação do Estado (FERNANDES, 2012, p. 7).

Oliveira (2010) tem razão, pois a política agrária do governo Lula de fato não visou alterar a estrutura fundiária. Contudo, se admitirmos que as políticas públicas estão condicionadas pela correlação das forças políticas vigentes, tivemos uma política de Reforma Agrária possível nesse período, como defende Fernandes (2012).

Na comparação com o governo FHC, observa-se, queda no número de decretos de desapropriação, na área desapropriada e no número de projetos implantados. Porém, a área dos projetos de assentamento e o número de famílias assentadas é maior no governo Lula do que no governo FHC.

Se admitirmos que, nos governos FHC e Lula, a Reforma Agrária realizada foi a possível, em razão da “correlação de forças políticas” e da dependência da economia brasileira ao modelo agroexportador, no governo Dilma Rousseff esse pêndulo vai se mover um pouco mais para a direita, inviabilizando a política de Reforma Agrária, como veremos na próxima seção.

3.5 – Reforma Agrária no governo Dilma: a Reforma (Im)possível

O alto índice de aprovação ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva garantiu mais quatro anos de governo ao Partido dos Trabalhadores (PT). Tendo Lula como cabo eleitoral, a ex-ministra de Minas e Energia e da Casa Civil Dilma Rousseff chegou à Presidência da República.

Mantendo as alianças políticas costuradas pelo antecessor, que reunia partidos de centro-esquerda e de centro-direita, o programa de governo da candidata prometia manter e ampliar as ações que vinham sendo executadas pelo PT desde 2003.

Com relação à Reforma Agrária, a proposta de governo registrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) apresenta três promessas genéricas sobre o tema e mais três que contemplam os pequenos agricultores.

k) intensificação dos assentamentos e apoio técnico aos assentados; l) continuar, intensificar e aprimorar a reforma agrária de modo a dar centralidade ao programa na estratégia de desenvolvimento sustentável do país, com a garantia do cumprimento integral da função social da propriedade; m) fortalecer a política integrada e diferenciada para o desenvolvimento sócio-econômico e cultural dos assentamentos; n) continuar e aprimorar as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e da agroindústria familiar e instituir vigoroso programa de produção agro-ecológica; o) estímulo ao cooperativismo e outras formas de economia solidária, fortalecendo o papel da economia solidária nos programas de ação do governo; p) fortalecer política de incentivo ao cooperativismo de agricultura familiar e economia solidária como uma estratégia de desenvolvimento sustentável do país, redução da pobreza e geração de renda; (Rousseff, 2010)

Como discutido na seção anterior, a política de assentamentos registrou significativa desaceleração no segundo governo Lula. A promessa da candidata Dilma Rousseff de “continuar, intensificar e aprimorar” a Reforma Agrária, que estaria no centro da estratégia de desenvolvimento econômico do governo, além do compromisso em cumprir o dispositivo constitucional de função social da propriedade pode parecer, à primeira vista, que o tema seria retomado na nova gestão do PT.

Mas, dadas as alianças políticas que viabilizaram a eleição de Dilma, o fortalecimento do agronegócio e a (in)disposição do PT em enfrentar o assunto, apenas a promessa de “continuar, intensificar e aprimorar” a política agrária em curso era factível. É importante frisar, contudo, que as políticas de apoio à agricultura familiar avançaram nos governos petistas, possivelmente por tratarem-se de políticas públicas do tipo distributivas, que enfrentam baixo grau de conflito no processo político.

Como atesta Maciel (2012), a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, se deu numa situação de deslocamento do eixo político ainda mais para a direita. Contudo, é exagerada a afirmação do autor de que ela tenha “iniciado uma transição de um governo neoliberal moderado para um governo neoliberal extremado” ainda no primeiro mandato.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) apontou como desafios do governo Dilma Rousseff, segundo Esquerdo e Bergamasco (2015, p. 18-19), prioridade à soberania alimentar, limitar o tamanho da propriedade da terra, aprovar Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que prevê o confisco de terras de escravagistas, demarcar terras indígenas e quilombolas, promover a aferição da função social da terra pelos vários pontos fixados na Constituição e atualizar os índices de produtividade.

De fato, essa pauta era um grande desafio para a frágil aliança de classes que sustentava o governo. Nenhum desses itens avançou durante o governo Dilma Rousseff.

Na campanha presidencial de 2010, a Abag enviou seis questões aos candidatos: garantia de renda para o produtor; infraestrutura e logística; política de comércio exterior; pesquisa, desenvolvimento e inovação; defesa agropecuária; e institucionalidade.

A resposta da então candidata Dilma Rousseff aponta para a continuidade da política agrária, isto é, de que a prioridade era o agronegócio.

o crédito rural para a safra 2010/11 é de R\$ 116 bilhões, sendo R\$ 100 bilhões para o agronegócio e R\$ 16 bilhões para a agricultura familiar, quase cinco vezes mais em relação à safra 2002/03. Durante a crise econômica mundial, o BNDES criou linha especial de crédito de R\$ 10 bilhões. Além disso, o endividamento foi ajustado por meio de uma ampla negociação expressa na medida provisória 432, que virou lei. O governo atuou fortemente na garantia de preços aos produtores, com o objetivo de garantir a estabilidade, o aumento da produção e a renda do produtor rural. Essas ações foram movidas pela convicção de que a agricultura brasileira responde a três agendas estratégicas para o País e para o mundo: a segurança energética, a alimentar e a climática (Dilma Rousseff, apud FIRMIANO, 2014, p. 84)

As operações de crédito do BNDES para a pecuária cresceram de R\$ 6 bilhões, em 2000, para R\$ 25,9 bilhões, em 2009, enquanto para a agricultura saltou de R\$ 20 bilhões para R\$ 71,2 bilhões, no mesmo período, segundo o então presidente do banco, Luciano Coutinho. Desde 2003, o BNDES criou linhas de crédito associadas ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PASS), Programa Especial de Crédito (PEC) e o Programa BNDES de Crédito Especial Rural (Procer), com juros e condições favoráveis aos grandes produtores (FIRMIANO, 2014, p. 86).

Os investimentos em infraestrutura e logística com vistas a beneficiar o agronegócio, com redução de custos de frete, foram contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II.

Aquino *et al.* (2018, p. 130) observaram que

a participação percentual da agricultura familiar na distribuição do crédito rural alcançou 17% nos anos 2005-2009, declinando para o patamar de 13% nas últimas safras (2013-16). O perfil distributivo apresentado reflete o movimento organizado do chamado “agronegócio” no sentido de captar fatias crescentes de recursos do crédito rural, mas também evidencia a desigualdade que o próprio Estado introduz nos processos de reprodução socioeconômicos das ‘duas agriculturas’ analisadas, com um nítido desfavorecimento das formas familiares de produção e trabalho no campo.

Os referidos autores também constataram que a distribuição do crédito público para o setor familiar favoreceu os produtores mais capitalizados, reforçando as desigualdades entre as famílias camponesas.

as contradições da política de crédito rural no Brasil não se resumem à polarização entre as ‘duas agriculturas brasileiras’. Dentro do setor familiar há um claro favorecimento dos grupos com maiores patamares de renda em detrimento dos mais pobres, que se constituem nos verdadeiros marginalizados do campo. Parte desse problema advém do modelo de distribuição do crédito do Pronaf desde sua origem, em 1996, que elege como público a ser incentivado as categorias com potencial de modernização e não o setor periférico. Outra parte está associada ao *lobby* dos produtores do Sul e do Sudeste, bem como a ação do MDA, que no afã de garantir a representação dos produtores mais estruturados frente ao MAPA/CNA, abriu as portas do programa para os setores mais capitalizados (AQUINO *et al.*, 2018, p. 136).

Essa observação reforça a percepção de que a política agrária continuou seguindo o PCA, apoiando a agricultura familiar integrada de alguma forma ao mercado, enquanto os demais camponeses permaneceram excluídos das políticas oficiais de fomento. Para essas famílias, que geralmente praticam uma agricultura de subsistência, a ajuda do governo se deu basicamente por meio de programas sociais, como Bolsa Família e aposentadoria rural.

Quanto à execução da política de Reforma Agrária, os dados sugerem que a ação estatal tem se concentrado nas chamadas áreas de expansão agrícola, na Amazônia Legal, com a regularização fundiária de áreas públicas ocupadas, ou seja, sem alterar a estrutura fundiária nas áreas já dominadas pelo latifúndio.

Em junho de 2011 estavam em execução pelo Incra 8.784 projetos de assentamento, em uma área total de 85,9 milhões de ha, abrigando 920,7 mil famílias. Destes, 43,4% no Norte; 33,3% no Nordeste. Pará, Amazonas e Mato Grosso, concentram mais de 50% das famílias assentadas, em cerca de 70% da área total dos projetos de assentamento (FIRMIANO, 2014, p. 81, com dados do Ipea).

Esse tipo de Reforma Agrária favorece a ação de grileiros, pois a pretexto de regularizar a posse legítima da terra por famílias camponesas, grandes extensões de terras públicas ocupadas irregularmente são legalizadas, no que Oliveira (2010) denominou de “contrarreforma agrária”.

No primeiro governo Dilma, um dos principais assuntos em discussão no Congresso Nacional foi a proposta do novo Código Florestal. O tema mobilizou os ruralistas, que viam uma oportunidade para flexibilizar a legislação ambiental.

Petry (2013) analisou a atuação da bancada ruralista na discussão e aprovação dessa nova legislação. Os principais pontos de interesse eram a definição das áreas de reserva legal e das Áreas de Preservação Permanente (APPs), moratória para quem havia desrespeitado o Código então em vigor, direito adquirido, programas de regularização ambiental (PRAs), regularização da reserva legal. As discussões suscitaram grande polêmica entre ruralistas e ambientalistas. Em 2012, o novo Código foi aprovado, mas não agradou nem aos ambientalistas nem aos ruralistas, apesar de contemplar a maioria dos interesses destes últimos.

Conforme Alentejano ([2015], p. 5),

apesar de dominar a maior parte das terras do país e manter boa parte delas (120 milhões de hectares) improdutivo, o latifúndio/agronegócio segue buscando ampliar seu controle sobre estas e pressionando o governo a não destinar mais áreas para unidades de conservação, áreas indígenas, territórios quilombolas e assentamentos rurais e, ainda pior, segue pressionando pela revisão das áreas já destinadas a estes fins, ou, no caso dos assentamentos, pela recolocação destas no mercado de terras, via titulação privada dos lotes.

É o desejo insaciável do latifúndio em controlar todo o território.

Nesse início do século XXI, Maciel (2012) identificou um aumento da intolerância do Estado, independentemente da coloração partidária, nas três esferas administrativas (federal, estadual e municipal) em relação aos trabalhadores organizados, “com a aplicação sem rebuços da violência policial amparada em decisões de um sistema judiciário crescentemente hostil aos movimentos sociais e suas formas de luta”, em que “prevalece uma postura de criminalização dos movimentos sociais e de indiferença às suas reivindicações, proliferando sentenças de despejo e reintegração de posse; ilegalidade de greves, principalmente as de servidores públicos; multas a sindicatos; processos criminais contra lutadores sociais; sem falar na ‘demonização’ efetuada pela grande mídia” (MACIEL, 2012, p. 6-7).

Esse comportamento reflete o deslocamento do eixo político mais para a direita. A explicação para esse deslocamento é complexa, pois trata-se de um movimento observado em várias regiões do mundo, fomentado por grupos políticos que tinham sido marginalizados

desde a Segunda Guerra Mundial, e cuja ideologia vem encontrando receptividade entre parcela relevante da população. No Brasil, o movimento coincide com o *boom* das *commodities* no início do século XXI, que revigorou as forças políticas tradicionalmente associadas ao latifúndio.

Na avaliação de Sauer e Leite (2017, p. 20), o aumento dos incentivos ao setor agroexportador brasileiro, em razão do *boom* das *commodities* e da importância das exportações agrícolas para o equilíbrio das contas externas do país, resultou no fortalecimento do agronegócio, “com consequências nefastas para as políticas fundiárias e de distribuição de renda no campo brasileiro”. A explicação para esse *boom* estaria nas crises alimentar, ambiental, financeira e energética, que aumentaram a demanda por *commodities* agrícolas e não agrícolas e também por terras.

a combinação dessas crises, entre os diferentes impactos e nuances, esteve na base do aumento da demanda por *commodities* agrícolas e não agrícolas. Isto resultou em incentivos e investimentos no setor agrícola e mineral, cunhando a chamada demanda dos ‘4Fs’ (*food* ou alimentos; *fiber* ou fibras e ração; *fuel* ou combustíveis, especialmente agrocombustíveis; *forest* ou florestas) (SAUER e LEITE, 2017, p. 20)

Como resultado, Delgado (2017) identificou que uma nova “modernização conservadora” estaria em curso, com a reprimarização das exportações brasileiras e o protagonismo do agronegócio e das cadeias agroindustriais mundiais com apoio do Estado, em que a terra é encarada como uma mercadoria qualquer, cobiçada pelo capital financeiro, contrariando o normativo constitucional do caráter social e ambiental da propriedade. Esta seria a questão agrária contemporânea e a Reforma Agrária seria o instrumento para impedir a dilapidação da natureza, a exploração do trabalho e a expropriação dos grupos étnicos e culturais que dependem da terra para sua sobrevivência.

Proteger a sociedade da desigualdade fundiária, proteger a natureza da dilapidação; proteger os grupos étnicos e culturais para as quais a terra é essencial. E ainda proteger as próprias relações de trabalho das tendências regressivas à escravidão são valores idealmente aceitos pela opinião pública. Mas a proteção simultânea desses valores que o regime fundiário constitucional enuncia, é uma tese herética na leitura da economia política do agronegócio. Sem mudanças neste campo não é possível romper a mercadorização absoluta e, portanto, civilizar nossa estrutura agrária (DELGADO, 2007, p. 20).

Nesse cenário desafiador, em pleno governo trabalhista, a Reforma Agrária possível foi transformando-se em impossível.

3.5.1 – Da reforma possível à reforma impossível

Sem números robustos para apresentar na campanha de reeleição, a presidente Dilma Rousseff faz um balanço da Reforma Agrária nos 12 anos de governo do PT, quando “771 mil famílias tiveram acesso à terra por meio da Reforma Agrária, com acesso a crédito fundiário”. Segundo a Proposta de Governo registrada no TSE, em 2014, “entre 2003 e 2013, 51 milhões de hectares foram incorporados pelo programa de reforma agrária”. Contudo, não faz nenhuma promessa sobre o tema para o segundo mandato.

No parágrafo seguinte, apresenta a expansão na produção de grãos no mesmo período como resultado das políticas de crédito e de apoio à produção.

Foram adotadas também políticas consistentes e continuadas de apoio ao agronegócio e à agricultura familiar. A produção de grãos saltou de 96 milhões de toneladas em 40 milhões de hectares, na safra 2001/2002, para 191 milhões de toneladas em 56 milhões de hectares, na safra 2013/2014. Tamanho aumento da capacidade de produção e da produtividade foi possível pela expansão do crédito e das políticas de apoio à produção e será ainda mais impulsionada pela conclusão de obras estratégicas de infraestrutura (Rousseff, 2014).

A proposta de governo da então candidata também destacou o apoio ao agronegócio que a aprovação do novo Código Florestal e a flexibilização do licenciamento ambiental propiciaram.

Após anos de debate, conseguimos aprovar, em 2013, o novo Código Florestal, que garantiu as bases mais sustentáveis para a produção agrícola e mais segurança jurídica para os produtores. Também aprimoramos os mecanismos de licenciamento ambiental e avançamos na regulamentação do uso sustentável de nossa biodiversidade (Rousseff, 2014).

Nas promessas para o futuro governo, enfatizou a política de crédito ao agronegócio e à agricultura familiar.

Para a safra de 2014/2015, estão previstos R\$ 156,1 bilhões para financiar o agronegócio. Como resultado da política de fortalecimento da agricultura familiar, com crédito, seguro safra e políticas de comercialização, a renda no campo aumentou 52%, em termos reais, nos últimos quatro anos. Para a safra 2014/2015, o crédito para agricultura familiar será de R\$ 24,1 bilhões (Rousseff, 2014).

Com uma vitória apertada no segundo turno, Dilma Rousseff assumiria o segundo mandato com base parlamentar frágil e uma oposição de centro-direita fortalecida, o que acabou levando ao afastamento da presidente pouco mais de um ano após a eleição, num processo de *impeachment* comandado pelo PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer. Curiosamente, a bancada ruralista apoiou a deposição da Presidente sob alegação de crime de responsabilidade, por ter-se utilizado de recursos do Banco do Brasil para financiamento do Plano Safra.

Se há um fortalecimento dos agronegócios nos governos do Partido dos Trabalhadores, como afirma Firmiano (2014), por que razão esse grupo liderou o processo de deposição da então presidente Dilma Rousseff?

Mitidiero Jr. e Feliciano (2018), que compartilham de visão semelhante sobre os benefícios que os agronegócios tiveram nos governos petistas, acreditam que eles não estavam satisfeitos com tanto, eles queriam mais.

A oligarquia rural, rebatizada de agronegócio, nunca aceitou as conquistas dos movimentos sociais organizados e muito menos “engoliu” uma série de pequenas concessões dos governos do Partido dos Trabalhadores aos homens e mulheres do campo. Atualmente, as terras das sociedades indígenas, as áreas quilombolas, os projetos de assentamento de reforma agrária e as áreas de proteção ambiental são o foco de ataques dos ruralistas nos âmbitos dos poderes legislativo, executivo e diretamente nos espaços rurais, sendo que, por um lado, os ataques se dão no âmbito político-legislativo e, do outro, por meio de crimes contra a vida, geralmente por meio da execução de violência física contra os povos do campo (MITIDIERO JR. e FELICIANO, 2018, p. 226-227).

A paralisação da Reforma Agrária não ocorre com a deposição da presidente Dilma Rousseff, mas o *impeachment* simboliza historicamente o abandono dessa política. Sauer e Leite (2017) consideram a publicação do Acórdão nº 775/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU), que suspendeu a concessão de benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária para que fossem apuradas suspeitas de irregularidades, como um marco na paralisação das ações de Reforma Agrária, associado ao crescimento do espaço político da bancada ruralista que deu apoio incondicional ao *impeachment*.

Na esteira desses fatos, a edição da Medida Provisória (MP) nº 759 (MP da grilagem de terras), que se tornou a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; do Decreto nº 9.064, que ameaça a agricultura familiar; além da proposta de perdão de juros da dívida da contribuição do empregador rural e da diminuição da alíquota do Funrural.

A renegociação e o perdão de dívidas dos grandes proprietários de terras é um caso recorrente na história brasileira. Propostas nesse sentido costumam estar sempre em discussão no Congresso Nacional e são aprovadas na primeira oportunidade, geralmente em troca de apoio para projetos de interesse do governo.

segundo o relatório *Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdade no Brasil rural*, publicado pela Oxfam, dados da PGFN mostravam 4.013 pessoas físicas e jurídicas detentoras de terra deverem R\$ 906 bilhões, uma dívida acima do PIB de 26 estados. Cada um desses devedores tinha dívidas acima de R\$ 50 milhões. Segundo dados do INCRA, havia um grupo ainda mais seletivo de 729 proprietários. Eles declararam possuir 4.057 imóveis rurais, somando uma dívida de R\$ 200 bilhões. As terras pertencentes a esse grupo abrangiam mais de 6,5 milhões de hectares, segundo informações cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) (COSTA, 2018, p. 119).

Uma das primeiras ações do governo Temer foi a “medida provisória da grilagem de terras”. A MP 759/2016 flexibilizou e reduziu condicionantes do Programa Terra Legal, que passou a abranger todo o território nacional.

Para Sauer e Leite (2017), essa MP possibilita a desapropriação em dinheiro, o que torna a terra um ativo financeiro de grande atratividade e transforma o Incra em balcão de compra e venda de terras; flexibiliza prazo para emissão de título definitivo, que coloca no mercado quase 80% das terras dos assentamentos criados após 1985; considera como implantados assentamentos com mais de 15 anos, mesmo que o projeto não tenha sido “de fato” implantado durante esse tempo; permite desmembramentos e remembramentos de lotes, o que pode levar à reconcentração fundiária; Congresso inseriu artigo permitindo a “integração” com uma agroindústria (por exemplo: frango, fumo); estabelece notificação para desocupação, caso o lote esteja sendo explorado por outra pessoa, mas não prevê nada mais que a simples notificação; regulariza a ocupação de lote originalmente da Reforma Agrária (venda do lote) com algumas restrições; tendência à municipalização das ações de Reforma Agrária (município faria a seleção dos interessados).

Como assinalado, a deposição da presidente Dilma simboliza a paralisação da política de Reforma Agrária. Mas, os dados da Tabela 3 indicam que a disposição do governo era cada vez menor e que, em 2015, nenhum decreto de desapropriação foi assinado, ou seja, na prática já não havia uma política de Reforma Agrária em execução. Nesse ano, o governo adotou um expressivo corte de despesas, impactando fortemente os gastos e investimentos sociais, com reflexos nas políticas de Reforma Agrária e de apoio à agricultura familiar.

Tabela 3 – Reforma Agrária no governo Dilma Rousseff

Anos	Decretos de desapropriação	Área desapropriada (ha)	Projetos implantados	Área dos projetos (ha)	Famílias assentadas
2011	58	101.960,3631	109	1.902.883,9032	22.021
2012	28	45.663,9657	117	322.314,1402	23.075
2013	100	194.567,3459	132	315.573,9112	30.239
2014	30	51.639,0652	145	415.436,375	32.019
Média 2011-14	54	98.457,684975	126	739.052,0824	26.838
2015	0	0	81	206.541,967	26.335
2016*	21	35.089,2893	28	27.412,1951	1.686
Média 2015-16	10	17.544,64465	55	116.977,08105	14.010
Média 2011-16	39	74.410,778975	102	531.693,7486	22.562

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Incra (2017). *Dilma/Temer

No governo Dilma Rousseff, a média anual de decretos de desapropriação assinados caiu 68,42%, de 171 no governo anterior, para 54, no primeiro mandato, e para apenas 10, nos dois primeiros anos do segundo mandato (que inclui sete meses da gestão Temer) – queda adicional de 81,48%. A área média foi de 98.458 ha ao ano, no primeiro mandato, passando para apenas 17.545 ha ao ano, no segundo. Foram implantados em média 126 projetos de assentamento por ano, no primeiro mandato, e apenas 55 por ano, no segundo, com área média de 739.052 ha e 116.977 ha, respectivamente. O número de famílias beneficiadas foi, em média, de 26.838 ao ano, no primeiro, e de 14.010 ao ano, no segundo mandato.

Como agravante, reiteramos a ressalva de Oliveira (2010) sobre os números do Incra, que agregam ações de Reforma Agrária, regularização fundiária, reordenação fundiária e reassentamentos fundiários. Ele considera que, no governo Dilma, apenas 20,5 mil famílias

foram de fato assentadas em novas áreas, enquanto dados do Incra apontavam um número de famílias beneficiadas quase sete vezes maior (ISA, 2016).

Compreendemos que a política de Reforma Agrária no Brasil só é possível num contexto de mudança social mais amplo, pois há todo um arcabouço institucional que impede qualquer iniciativa que vise alterar a estrutura agrária do país, como temos constatado ao longo deste trabalho.

Numa perspectiva de que a Reforma Agrária no Brasil é possível, Delgado (2017, p. 20) advoga uma mudança no regime de propriedade mercantil assegurado pelo Art. 186 da Constituição Federal. Para ele, sem essa mudança “não se muda a estrutura agrária, ao contrário, conduz-se o Programa de Assentamentos ou para a mercadorização ou para a desativação”.

Pessimista, compartilhamos do pensamento de Rangel (2005b) de que, mesmo que se consiga realizar uma mudança legal, sem uma mudança social mais ampla não haveria garantia de que a alteração fosse absorvida pelo nosso sistema jurídico.

O próprio Delgado (2017) comprova essa tese, ao analisar o comportamento dos três poderes da União quanto ao cumprimento dos preceitos constitucionais relativos à propriedade fundiária. As ações e, principalmente, as omissões revelam a indisposição do executivo, do legislativo e do judiciário em consagrar a concepção de propriedade contida na carta magna do país.

o Poder Executivo é protagonista, segundo o critério da inação administrativa e da não iniciativa de regular positivamente sobre o regime fundiário instituído em 1988; o Poder Legislativo, mediante Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) tende a relativizar as regras constitucionais originárias e o Poder Judiciário é extremamente lento em interpretar o regime fundiário; ou ainda faz obsequioso silêncio sobre o efetivo não cumprimento da função social da propriedade fundiária, que é fonte de legitimidade do direito de propriedade, segundo seu conceito constitucional (DELGADO, 2017, p. 17-18).

Otimista, Fernandes (2012, p. 7) vê a Reforma Agrária brasileira como “uma disputa territorial realizada pela conflitualidade gerada pelo enfrentamento de diferentes modelos de desenvolvimento”, mas não acredita que seja “um projeto finalizado e tampouco um projeto impossível”.

Sob esse prisma, os retrocessos observados nas últimas duas décadas poderiam ser atribuídos à hegemonia que o modelo de desenvolvimento do agronegócio tem conseguido

alcançar nesse período, graças a inserção do Brasil na nova divisão internacional do trabalho como um fornecedor de *commodities*. Assim, só o enfrentamento a esse modelo permitiria recolocar a Reforma Agrária na agenda, talvez com um novo projeto.

3.5.2 – Limites e retrocessos na política de Reforma Agrária

A contradição dos governos trabalhistas de Lula e Dilma com relação à política agrária pode sugerir que haveria um limite para a Reforma Agrária no país.

Mais grave, observamos que no período que, em tese, os trabalhadores estiveram no poder no Brasil, houve retrocessos na política que pretendia alterar a estrutura territorial em prol das famílias camponesas, democratizando o acesso à terra e enfraquecendo o poder do latifúndio.

O modelo econômico abraçado pelos governos petistas, o neodesenvolvimentismo, é apontado por Firmiano (2014, p. 224) como responsável pelos retrocessos observados no campo. Esse modelo,

(a) reforçou a concentração fundiária; (b) intensificou o controle, direto e indireto, do capital transnacional sobre a exploração agrícola em praticamente todos os seus segmentos; (c) aumentou a grilagem e a transferência do controle, direto e indireto, da terra para o capital transnacional; (d) generalizou a superexploração do trabalho para praticamente todas as cadeias agropecuárias, em diversos momentos da produção; (e) abriu um novo ciclo de proletarianização no campo, envolvendo parte significativa do conjunto de trabalhadores – proprietários ou parceiros de uma pequena porção de terra, seja através de seu fracasso no mercado – obrigando-os a se submeterem ao assalariamento ou formas assemelhadas de remuneração pela força de trabalho –, seja através do seu ‘sucesso’, e do controle férreo do capital ao qual passou a se subordinar; (f) eliminou grande parte das condições elementares da reprodução social, na forma de degradação dos recursos ecológicos e naturais e/ou privação de sua utilização racional pelo conjunto da sociedade.

O neodesenvolvimentismo foi um conjunto de ações implementadas pelos governos Lula e Dilma para estimular a economia nacional, especialmente por meio de crédito subsidiado e incentivos fiscais para atividades que, direta ou indiretamente, estavam ligadas ao agronegócio.

Sauer e Leite (2017) destacam como as mais importantes alterações legais, infralegais e normativas (decretos, resoluções *etc.*) ocorridas no governo Dilma Rousseff contrárias à política de Reforma Agrária: a) as mudanças no Código Florestal, em 2012; b) a Lei nº

13.001/2014, que trata da titulação privada das terras oriundas de programas de Reforma Agrária; c) a Lei nº 13.738/2015, que trata da ratificação de registros de terras na faixa de fronteira; d) a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Ouvidoria Agrária Nacional (recriada em situação precária); e) os cortes orçamentários levando à extinção, esvaziamento e degradação de várias políticas e programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); f) paralisação completa do reconhecimento e demarcações de terras indígenas e quilombolas; e g) não desapropriação e criação de novos assentamentos, especialmente a partir de 2014.

O apoio político do MST (o principal movimento social de luta por Reforma Agrária) aos governos petistas, contribuiu para que tudo isso ocorresse sem que houvesse uma forte mobilização da sociedade para tentar impedir esses retrocessos. Outra leitura possível é de que não haveria espaço político para a contestação, que poderia desestabilizar a frágil aliança que sustentava o governo Dilma, com resultados ainda mais adversos para a classe trabalhadora, como se confirmou com a deposição da presidente.

Carter (2010, p. 512-513) sugere que

uma abrangente análise dos impedimentos à reforma agrária no Brasil requer uma consciência dos níveis e elementos multidimensionais da análise em questão. Entre os principais fatores que devem ser levados em conta são as influências de: (1) forças globais, seus arranjos econômicos e instituições financeiras; (2) o modelo de desenvolvimento nacional, incluindo padrões de produção, comércio e distribuição; (3) o Estado, sua composição, estrutura jurídica, capacidade e inclinações; (4) o regime político, suas fórmulas de representação, partidos políticos e práticas eleitorais; (5) o governo, sua orientação, políticas públicas e força de vontade; (6) as classes sociais, sua estrutura, mobilidade e correlações de poder; (7) a sociedade civil, incluindo sua configuração, recursos, acesso à mídia e ideias.

Para o referido autor, “esses diversos obstáculos funcionam de forma sistêmica. Eles não agem em isolamento, mas estão interconectados de várias maneiras. Assim, eles tendem a se nutrir entre si e criar um ciclo autossustentado que reforça os impedimentos e a resistência à mudança” (CARTER, 2010, p. 513).

Essa compreensão dá uma dimensão do enorme desafio que é a luta pela terra no Brasil, até mesmo para os que acalentam a esperança de uma reforma possível, como o economista João Pedro Stédile, um dos coordenadores do MST.

nós tentamos desde o início do movimento [MST] defender uma reforma agrária clássica capitalista, mas não há forças acumuladas burguesas que queiram essa reforma. Por isso que o governo não faz reforma agrária (...). Também seria uma ilusão achar que a solução seria uma reforma agrária socialista, porque essa reforma só acontece depois de uma revolução. Ela é casada com um processo revolucionário, que não é o que temos hoje no Brasil. O que nós propomos é uma reforma agrária que chamamos de popular, que se diferencia das duas (João Pedro Stédile, *apud* FIRMIANO, 2014, p. 208).

A Reforma Agrária Popular do MST consistiria na distribuição de terras e formação de agroindústrias cooperativas (para agregar valor à produção dos camponeses), com apoio do Estado, através de políticas públicas.

A deposição de Dilma Rousseff significou uma derrota para os trabalhadores. Os compromissos assumidos pelo novo governo com as forças patronais que promoveram o afastamento da presidente eleita, resumidos na carta “Uma Ponte para o Futuro”, eram contrários aos interesses da maioria da população. As reformas institucionais propostas retiravam direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, enfraqueciam o Estado e permitiam a desnacionalização de atividades estratégicas, como a exploração de petróleo da camada pré-sal.

3.5.3 – Os dilemas da Reforma Agrária

Com o afastamento do PT do executivo federal, houve uma aceleração na desestruturação das políticas públicas, notadamente nas áreas de proteção aos trabalhadores do campo e da cidade e ao meio ambiente, o que se refletiu no aumento dos conflitos no campo.

As políticas ambiental e agrária passaram a ser conduzidas por representantes de um latifúndio anacrônico, que parecem ter desembarcado de uma das naus portuguesas que aportaram por aqui, no século XVI, com a missão de desmatar, explorar as riquezas e exterminar os “gentios”.

A voracidade e a velocidade com que essa estratégia tem sido executada, principalmente na área ambiental, assusta a comunidade internacional, que ameaça impor sanções aos produtos brasileiros e corte de investimentos estrangeiros no país, acendendo o alerta tanto no setor agroexportador quanto no mercado financeiro.

Logo após o afastamento da presidente Dilma Rousseff, Sauer e Leite (2017, p. 15-16) observaram que as disputas em torno da temática agrária se acentuaram, aventando-se até a possibilidade de liberação de investimentos estrangeiros em terras, além do esvaziamento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar, “inclusive com as incógnitas na publicação do Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017, e a criação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – e, em especial para a reforma agrária, com a ênfase na titulação do Programa Terra Legal”.

Nessa conjuntura, as forças populares não têm conseguido resistir ao desmonte crescente do arcabouço institucional, constituído nas últimas três décadas, como resultado de uma trajetória de pequenas conquistas sociais que foram se acumulando e de alguns poucos recuos.

Firmiano (2014) associa ao PT o abandono da política de Reforma Agrária e a derrocada das forças populares, que foram aliadas ao governo durante o período em que ocupou a Presidência da República. O partido teria “aprisionado” tanto o programa agrário quanto as lideranças.

o PT, que se tornou o organizador do programa econômico que deu o tiro de misericórdia na velha bandeira da reforma agrária e, simultaneamente, arrastando em alguma medida para a *decadence* as forças políticas com quem construiu um projeto nacional de inspiração popular e democrática, aprisionando os portadores e o próprio programa agrário que nasceu nesse quadro (FIRMIANO, 2014, p. 201).

Isso explicaria a redução na capacidade de mobilização e de sensibilização da sociedade para a questão agrária, enfrentada pelos movimentos de luta pela terra desde que o PT foi aliado do poder e do debate público.

Como ponderamos na seção anterior, é possível que já não houvesse espaço político para a contestação, o que poderia desestabilizar a frágil aliança que sustentava os governos petistas, com resultados ainda mais adversos para a classe trabalhadora, como se confirmou com a deposição da presidente Dilma Rousseff.

3.5.4 – Um balanço da política de Reforma Agrária

Nos 30 anos que separaram o fim da ditadura militar no Brasil e a ruptura política que depôs a presidente Dilma Rousseff, a esperança de Reforma Agrária se transformou em frustração. Marcada por alguns avanços e inúmeros retrocessos, a política agrária nesse período da história do país foi reativa às pressões sociais, embora todos os presidentes da República se mostrassem publicamente favoráveis à Reforma Agrária.

na prática todos esses governos implementaram uma política caracterizada por: (1) repartir terras sob pressão social; (2) constituir assentamentos através de um processo jurídico e administrativo lento e complicado; (3) guardar distância diante das violações frequentes de direitos humanos no campo e a ampla impunidade judicial; (4) favorecer uma distribuição residual de terras, feita em lugares distantes e de forma dispersa; e (5) oferecer escasso apoio aos assentamentos, ou facilitá-los apenas em função da pressão dos movimentos sociais (CARTER, 2010, p. 291).

Os dados do Incra apontam que o auge da política de assentamentos ocorreu no governo FHC (1995-2002), quando foram assinados 3.530 decretos de desapropriação e uma área total de mais de 10 milhões de hectares desapropriados. Nesse período, 4.281 projetos de assentamento foram implantados.

Os números são resultado de uma demanda por terra não atendida, que foi se avolumando nos anos anteriores em conflitos abertos ou latentes, e de intensa atuação dos movimentos sociais, com destaque para o MST. Também foi muito importante na época a pressão internacional, ocorrida após o massacre de sem terras pela polícia.

Como ressaltado ao longo deste trabalho, em nenhum momento houve disposição mais firme para alterar a estrutura agrária. Mesmo medidas simples, como a atualização do índice de produtividade, que serve como parâmetro para verificar se a terra está ou não improdutiva, chegaram a ser tomadas, pois enfrentaram forte resistência do poder fundiário. A alteração revelaria que terras tidas como produtivas, segundo o índice de 1975, estão, na verdade, improdutivas nas novas condições das forças produtivas na agropecuária, sendo portanto suscetíveis de desapropriação. Daí a forte reação para a não atualização do mesmo.

Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2008, p. 218-219) afirmam que, desde a promulgação da Constituição, em 05 de outubro de 1988,

as diversas promessas de reforma agrária com características de política estrutural – com capacidade de reverter a tendência concentradora e a correlação de forças vigentes no meio rural – foram relegadas ao reino do faz de conta. Às instituições públicas responsáveis por tal política cabe apenas fazer de conta que fazem política e, sobretudo, não incomodar. Fato válido tanto para o passado quanto para os tempos atuais.

Enquanto isso, o latifúndio continuava a ser beneficiado. A propósito, as políticas de apoio à grande lavoura tem-se demonstrado verdadeiras políticas de Estado. Não se tem conhecimento de que a alternância de poder tenha comprometido a atenção dispensada pelo poder público ao setor.

No governo FHC, ocorreu o auge da política de assentamentos, mas também o início de uma política coordenada de fragmentação dos movimentos sociais de luta pela terra. A proibição de desapropriação de terras ocupadas, a exclusão do programa de Reforma Agrária das famílias que participassem de protestos, a instituição da Reforma Agrária de mercado e a campanha midiática de criminalização das manifestações dos sem-terra, foram as principais ações implementadas a partir do segundo mandato do ex-presidente.

O *slogan* da campanha vitoriosa de Lula à presidência da República, em 2002, “A esperança venceu o medo”, sintetizava o sentimento entre os movimentos de luta pela terra e os defensores da Reforma Agrária de que essa política seria finalmente executada.

Como relatamos, o II PNRA foi elaborado, sob a coordenação de Plínio de Arruda Sampaio, com a pretensão de promover a maior Reforma Agrária da história do Brasil. Mas, ainda no primeiro ano de governo, a esperança foi se dissipando.

Segundo o professor Carlos Frederico Marés, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e sócio-fundador do Instituto Socioambiental (ISA),

Em 2003, 2004, quando o Lula não consegue alterar a estrutura jurídica para promover a reforma agrária, os setores do agronegócio e do ruralismo, junto com o Judiciário, começam a tomar cada vez mais posições francamente contrárias à reforma agrária. Isso é um crescendo [...]. Os setores do agronegócio começam a pressionar para a modificação das leis de dentro do governo, não de fora, nos dois governos [de Lula e de Dilma] (Marés, *apud* ISA, 2016)

Embora o número de famílias assentadas e a área dos projetos de assentamento superem com larga vantagem os números do governo FHC, conforme os dados oficiais do Incra, a redução significativa no número de decretos de desapropriação e da área total

desapropriada indicam que a Reforma Agrária do governo Lula (2003-2010) esteve longe de ser “a maior da história do país”.

Em compensação, observou-se no período um maior apoio governamental ao pequeno produtor, especialmente com a ampliação das compras institucionais, através do PAA e do Pnae. Esses programas permitem ao agricultor familiar fornecer, a preços justos, sua produção para escolas, creches, hospitais, presídios, programas de distribuição de alimentos para famílias carentes.

A principal crítica a essas políticas de apoio à agricultura familiar é que seguem o PCA, isto é, são políticas que procuram integrar o campesinato à lógica do mercado.

Na gestão Dilma (2011-2016), todos os indicadores são fortemente desfavoráveis. Ao final do governo, Rubem Siqueira, da coordenação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), classificou a política agrária da presidente deposta como “a pior de todos os governos desde a Ditadura Civil-Militar” (ISA, 2016). Na comparação com a gestão anterior, ele pondera que “o governo Lula ainda fez um esforço para conciliar reforma agrária, agricultura familiar e agronegócio”, enquanto “Dilma teria abandonado a ideia de distribuir terras”.

Na tabela 4, é possível comparar os principais indicadores oficiais da política de Reforma Agrária no Brasil até 2016.

Tabela 4 – Reforma Agrária no Brasil – Indicadores selecionados

	Decretos de desapropriação	Área desapropriada (ha)	Projetos implantados	Área dos projetos (ha)	Famílias assentadas
Até 1994*	1.298	15.589.653	931	16.290.069	58.317
FHC	3.530	10.278.208,9575	4.281	21.075.725,7	540.704
Lula	1.988	4.274.909,338	3.544	48.291.179,8	614.088
Dilma**	237	428.920,0292	612	3.190.162,4921	135.375
Média FHC	441	1.284.776,1196875	535	2.634.465,7125	67.588
Média Lula	171	368.071,5845	307	4.100.535,7	58.167
Média Dilma**	39	74.410,778975	102	531.693,7486	22.562

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Incra (2017).

Notas: (*) O Incra não disponibiliza dados desagregados para o período anterior a 1994; (**) inclui 7 meses de Temer em 2016.

A tese mais difundida para explicar essa redução nos principais indicadores é a de que não existiria mais uma questão agrária a ser resolvida e, portanto, não haveria mais

necessidade de uma Reforma Agrária. O agronegócio teria resolvido os gargalos da produção agrícola.

Essa tese teria convencido as principais lideranças do PT, o que explicaria o abandono da política de Reforma Agrária durante os governos petistas. Pelo menos, essa é a avaliação do geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira.

Segundo ele, “do ponto de vista teórico, acadêmico, e do ponto de vista político, o grupo predominante no PT não acredita na reforma agrária. Eles entendem que a reforma agrária não é mais necessária, que a grande propriedade produz alimentos”. Por essa razão, o pensamento predominante no governo passou a considerar a distribuição de terras apenas como uma política social a ser executada onde não houvesse alternativa (ISA, 2016).

Segundo dados do Incra, até 2016, 9.368 projetos de Reforma Agrária foram implantados em 88.847.137 ha, com 1.348.484 famílias assentadas. O número de propriedades desapropriadas foi de 7.053, totalizando 30.571.692 ha.

Como já ressaltamos, o viés econômico ainda é a principal estratégia utilizada pelos que se opõem a mudanças na estrutura fundiária. Há também uma tese sutil, que subverte a lógica, de que não haveria mais demanda por Reforma Agrária no Brasil.

O pesquisador da Embrapa Zander Navarro, conhecido crítico dos movimentos de luta pela terra, avalia que

Reduziu-se fortemente a demanda social por terra no Brasil, a partir dos anos mais recentes. O meio rural vem observando um crescente esvaziamento populacional e, por esta razão, os salários rurais vêm subindo. Somado às políticas de transferência de renda (Bolsa Família e outros), foi se tornando desafiador arregimentar famílias rurais pobres para as ações de pressão. Daí a redução da demanda por terra, o que veio coincidir com o relativo desinteresse do governo Rousseff pelo tema e, mais recentemente, as dificuldades de alocar recursos para tal finalidade (Navarro, *apud* ISA, 2016).

O “esvaziamento” do campo é decorrência da dificuldade de acesso à terra e dos mecanismos de expulsão da população camponesa e não por desinteresse. As políticas sociais, como o Bolsa Família e a aposentadoria rural, contribuem para a permanência no campo e associar essas políticas a um possível desinteresse das famílias por terra exige um contorcionismo intelectual que viola a própria lógica.

Se houvesse mesmo uma redução na demanda por terras no Brasil, os preços deveriam estar em queda e as ocorrências de conflitos no campo seriam declinantes. Os dados apontam

justamente na direção oposta. Como se observa no quadro 2, há uma tendência de estabilidade nas ocorrências entre 2011 e 2015 e uma explosão a partir de 2016, após a ruptura política. Como veremos nas próximas seções, os governos que se seguiram foram abertamente hostis ao campesinato.

Os conflitos por terra são o principal motivo dos conflitos registrados no campo nesse período, o que demonstra que a questão agrária não está resolvida.

Quadro 2 – Conflitos no campo (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conflitos por terra						
Ocorrências (1)	805	816	763	793	771	1.079
Ocupações/ retomadas	200	238	230	205	200	194
Acampamentos	30	13	14	20	27	22
Total (2)	1.035	1.067	1.007	1.018	998	1.295
Assassinatos	29	34	29	36	47	58
Pessoas envolvidas	458.675	460.565	435.075	600.240	603.290	686.735
Hectares	14.410.626	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019
Conflitos trabalhistas						
Trabalho escravo	230	168	141	131	80	68
Assassinatos			1			
Pessoas envolvidas	3.929	2.952	1.716	2.493	1.760	751
Superexploração	30	14	13	10	4	1
Assassinatos			2		1	1
Pessoas envolvidas	466	73	142	294	102	2
Total	260	182	154	141	84	69
Conflitos pela água						
Conflitos	68	79	93	127	135	172
Assassinatos		2	2		2	2
Pessoas envolvidas	137.855	158.920	134.835	214.075	211.685	222.355
Outros (3)						
Conflitos		36	12			
Assassinatos						
Pessoas envolvidas		26.005	1.350			
Total dos conflitos no campo Brasil						
Conflitos	1.363	1.364	1.266	1.286	1.217	1.536
Assassinatos	29	36	34	36	50	61
Pessoas envolvidas	600.925	648.515	573.118	817.102	816.837	909.843
Hectares	14.410.626	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019

Fonte: CPT (2017).

Notas: (1) Os dados do número de ocorrências referem-se aos despejos e expulsões, ameaças de despejos e expulsões, bens destruídos e pistolagem; (2) Em 2016, registrou-se 1.295 ocorrências de conflitos por terra; porém as áreas em conflito são 939 (ver tabela Áreas em Conflito no site www.cptnacional.org.br); (3) Outros: Conflitos em Tempos de Seca, Política Agrícola e Garimpo.

3.6 – Ruptura política e conflitos no campo

Desde o início do segundo mandato de Dilma Rousseff esteve em curso um processo de “ruptura política”. Porto-Gonçalves *et al.* (2017) atribuem a responsabilidade pela paralisação ou drástica redução de todas as ações em prol das comunidades do campo, pelo *impeachment* da presidente eleita democraticamente e pelo desmantelamento de todas as políticas públicas de apoio aos povos do campo e à agricultura familiar, a esse processo de ruptura. O resultado foi um aumento das práticas de violência de fazendeiros, madeireiros, mineradoras, empresários e grileiros contra camponeses, indígenas, quilombolas, assentados e sem terras, como constatado pela CPT no anuário “Conflitos no Campo Brasil”.

Nesse período, aumentou significativamente o número de conflitos protagonizados pela iniciativa de fazendeiros, grileiros, mineradores e outros grupos dominantes, como vimos anteriormente. Este aumento, em especial o de Assassinatos e de Expulsões e Tentativas de Expulsão no campo, mostram como a ação do Poder Privado se vê cada vez menos limitada pelo poder da lei agindo a seu bel-prazer, de acordo com seus interesses uma vez que as ações anteriormente ilegais e denunciáveis, passam a ser respaldadas pela lei ou pela ausência proposital do Estado em certos casos (PORTO-GONÇALVES *et al.*, 2017, p. 37).

Esse processo de “ruptura política”, patrocinado por empresários e banqueiros e apoiado por setores conservadores da sociedade, culminou com a controversa eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, para a presidência da República. Entre as principais promessas do então candidato, a criminalização dos movimentos sociais, o apoio ao uso da violência pelos latifundiários, a retirada de direitos trabalhistas e a extinção da justiça do trabalho, o fim da demarcação de terras indígenas e quilombolas, o afrouxamento da fiscalização e da legislação ambiental e de exploração mineral.

Em síntese, as eleições de 2018 foram “marcadas por discursos conservadores, antidemocráticos e criminalizadores de movimentos sociais e lutas por direitos” (LEITE *et al.*, 2018, p. 249).

Conforme periodização proposta por Costa (2018), tivemos em 2016 o “golpe de comerciantes-exportadores e financistas com apoio de sábios-sacerdotes, jornalistas e juristas contra a aliança de trabalhadores organizados com sábios-tecnocratas liberais, até a eleição de um representante da casta dos militares”.

A oligarquia rural teve participação importante na articulação e execução do golpe parlamentar que interrompeu um período de cerca de três décadas de governos democráticos, em que os valores que simbolizam as sociedades ocidentais, como igualdade, liberdade e fraternidade, nortearam em algum grau as ações políticas ou, pelo menos, a retórica dos agentes públicos. O resultado é uma guinada reacionária que almeja erodir esses pilares e retirar direitos sociais assegurados durante esse período.

3.6.1 – Temer: o esvaziamento das políticas públicas e a violência no campo

Com a deposição de Dilma Rousseff, o vice-presidente, Michel Temer (PMDB), assume o governo apoiado pelos ruralistas e políticos de centro-direita.

A partir desse momento, constata-se um desmonte nas políticas de fiscalização contra o trabalho escravo e de proteção ao meio ambiente, bem como nas políticas de apoio à agricultura familiar, como os programas PAA e Pnae. Embora, em alguns casos, formalmente mantidos, o orçamento das ações nessas áreas foi substancialmente esvaziado (CORREIA, 2020).

Leite *et al.* (2018) constataram que durante o interregno Temer houve uma aceleração no processo de privatização e mercantilização de terras públicas, com a emissão massiva de títulos de lotes dos projetos de assentamento e a legalização indiscriminada de amplas áreas de terras griladas através do Programa Terra Legal, além de tentativa de fragilizar a legislação ambiental, ao alterar limites e classificação de áreas de proteção estrita.

Estas medidas privatistas, entre outras, são parte de uma agenda que fragiliza ou inviabiliza políticas públicas (estruturantes) de acesso à terra e, ao mesmo tempo, amplia a oferta de terras (titulação e formalização do mercado) e gera mais benesses (perdão de dívidas, por exemplo) à Bancada Ruralista e ao agronegócio (LEITE *et al.*, 2018, p. 250).

Com relação à política de Reforma Agrária propriamente dita, houve uma aceleração no esvaziamento do Incra, com a redução do orçamento de 2016 e o redirecionamento dos recursos orçados, indicando uma drástica reorientação da política agrária. Isso fica evidente ao se comparar com o orçamento dos anos seguintes.

Conforme Leite *et al.* (2018, p. 254-255),

em 2017, a dotação orçamentária foi reduzida em R\$ 230,50 milhões, quando comparada com maio de 2016 (redução de 27,44% em valores atualizados pelo IPCA). Houve uma redução abrupta dos orçamentos para a indenização na obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos (-78,85%); fomento à agroindustrialização e à comercialização (-73,00%); assistência técnica e extensão rural para a reforma agrária (-59,35%); educação do campo (-55,74%), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (-38,52%). Houve incremento para os orçamentos de implantação e recuperação de infraestrutura básica (+147,82%), supervisão ocupacional de projetos de assentamento (+310,96%), titulação (+499,08%) e demarcação topográfica em projetos de assentamento (+612,31%) [...]. As três últimas ações citadas estão encadeadas na lógica de garantir condições estabelecidas na legislação para a titulação definitiva dos lotes nos projetos de assentamentos.

[Para 2018,] a disponibilidade orçamentária teve sua crise aprofundada, sendo que cinco programas tiveram reduções que superam 70%, em relação ao orçamento de maio de 2016 [...]: pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais; fomento à agroindustrialização e à comercialização (Terra Sol); assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (ATES); promoção da educação do campo (PRONERA), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas.

O novo orçamento inviabilizou a criação e o apoio aos assentamentos e redirecionou os recursos para ações de emancipação e titulação dos lotes, o que na prática significa o encerramento da política de Reforma Agrária.

Por um lado, houve uma restrição geral no orçamento discricionário disponível, que vinha sendo reduzido paulatinamente a partir do segundo mandato do Governo Lula, mas ganhou uma inflexão negativa mais acentuada no golpe. De outro lado, há uma inversão completa na prioridade dos gastos, que exterminou por inanição o serviço de ATES e a obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos, mas alimenta o processo de titulação (LEITE *et al.*, 2018, p. 255).

No final de 2016, foi aprovada a Lei nº 13.465, que trata da regularização fundiária. Regulamentada pelo Decreto nº 9.311/2018, na prática torna mais burocrática e difícil a política de Reforma Agrária.

Na avaliação de Leite *et al.* (2018, p. 259), “a mensagem transmitida pelo governo é de que a terra é, e deve ser, simples mercadoria, em um movimento claro de privatização das áreas dos projetos de assentamento, inclusive via regularização de grilagem”.

Constatou-se também, no período Temer, um aumento expressivo dos conflitos no campo, conforme levantamento do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, da CPT. Mas, Mitidiero Jr. e Feliciano (2018) identificaram uma mudança simbólica importante sobre a reação do governo aos massacres de trabalhadores rurais: a indiferença.

Segundo os referidos pesquisadores, haveria uma espécie de “kit-massacre” após assassinatos de camponeses, que consistia em ampla cobertura da imprensa, na indignação formal das autoridades com o “compromisso público” de apuração exemplar do ocorrido e punição dos culpados, prisão de algum suspeito e avanço na política de Reforma Agrária, com desapropriações de terras e assentamento de famílias. Em dois eventos de grande repercussão nacional e internacional, ocorridos em 2017, o Massacre de Colniza, em 19 de abril, na divisa de Mato Grosso com Rondônia, onde 9 camponeses foram barbaramente executados por pistoleiros, e o Massacre de Pau d’Arco, no Pará, em 24 de maio, onde 10 camponeses foram executados por policiais militares, não houve nenhuma declaração formal das autoridades nem compromisso público de apuração do caso e punição dos culpados, nem muito menos retomada da política de Reforma Agrária. Em ambos os casos, os conflitos envolviam disputa pela posse de terras públicas entre camponeses e fazendeiros. Esses dois casos mostram, claramente, que o “compromisso formal” era apenas mais um embuste.

Outro caso em que a indiferença governamental foi observada envolveu a tentativa de massacre dos índios Gamela, no Maranhão, que resultou em 22 indígenas gravemente feridos. O caso ocorreu no dia 30 de abril de 2017, quando fazendeiros e moradores da região tentaram expulsar os índios que retomaram uma área indígena que havia sido invadida pelos fazendeiros.

Historicamente, observando tanto os dados levantados pela CPT dos massacres no campo desde 1985 e de análises de pesquisadores, o estado brasileiro atuava por pressão somente nas áreas de conflito e quando os casos de violência (assassinatos individualizados ou massacres) ganhavam uma repercussão nacional/internacional. A partir da materialização da violência, o estado brasileiro adotava alguma medida – fosse realizar assentamento, regularizar posses ou demarcar terras indígenas e quilombolas. No momento atual, mesmo com 05 massacres no ano de 2017, vitimando brutalmente 31 pessoas, o Estado golpista não adota nenhuma medida, por isso incentiva a violência (MITIDIERO JR. e FELICIANO, 2018, p. 234).

A violência de 2017 se dá num contexto diverso dos registros de violência dos anos 1980, como ressalta Maia (2017). Naquela época, a violência do latifundiário era para impedir a conquista de direitos e a adoção de uma política de Reforma Agrária pelo Estado.

As mudanças nas leis agrárias propostas em 2017 são de retirada de direitos, assim como existe toda uma movimentação por dentro do sistema judiciário para questionar a legalidade dos instrumentos da reforma agrária e dos processos de regularização e demarcação de terras indígenas e quilombolas. O debate agrário,

presente em 2017, é caracterizado pelo retrocesso nos mecanismos construídos na década de 80, justamente numa década em que várias vidas foram ceifadas para garantir os mecanismos mínimos que asseguram a reforma agrária hoje. Nos anos 80, o contexto das várias mortes e as leis geradas daqueles processos foram consideradas derrotas, hoje vários morrem pela preservação daquele mínimo garantido (MAIA, 2017, p. 91).

Como assinalamos, a guinada reacionária em curso almeja erodir os princípios de igualdade, liberdade e fraternidade, e retirar direitos sociais assegurados nas últimas três décadas.

3.6.2 – “007: Licença para matar”

Se o “moderno” agronegócio, através da Abag e da CNA, comandaram a política agrícola brasileira nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, no governo de Jair Bolsonaro o comando passou para a anacrônica UDR.

A Abag e a CNA representam interesses amplos da cadeia agroindustrial, principalmente dos setores mais articulados internacionalmente, enquanto a UDR representa apenas o latifundiário clássico.

No governo Bolsonaro, ficou sob o controle da UDR não apenas a política agrícola, mas as políticas de Reforma Agrária, de demarcação de terras indígenas e quilombolas. A ministra da agricultura, Tereza Cristina (DEM), era líder da bancada ruralista e principal defensora da flexibilização do uso de agrotóxicos, o que lhe rendeu o título de “a musa do veneno”. O presidente da UDR, Naban Garcia, ficou com a secretaria de assuntos fundiários, responsável pela política de demarcação de terras.

Logo no início do governo, a política de Reforma Agrária foi oficialmente suspensa por tempo indeterminado. Após repercussão negativa na imprensa, a medida que havia suspenso formalmente a política foi revogada, mas o secretário de assuntos fundiários fez questão de avisar que não havia recursos para Reforma Agrária, o que na prática mantinha a decisão inicialmente tomada.

Ainda durante a campanha eleitoral, o então candidato à presidente Jair Bolsonaro defendia a criminalização das ações dos trabalhadores rurais sem-terra e o armamento dos latifundiários contra os camponeses, além do enfraquecimento das ações de fiscalização fitossanitárias, trabalhistas e ambiental.

A legalização do uso de armas, inclusive de grosso calibre pelos latifundiários contra os camponeses, veio acompanhada da promessa de “excludente de ilicitude” nos casos de homicídio perpetrado sob alegação de “defesa da propriedade privada” (TOLEDO, 2019).

Tais medidas representam a legalização dos crimes de pistolagem, tão comuns nas áreas de conflito no campo, ao conceder ao latifundiário “licença para matar”.

Outras medidas de interesse da UDR, contudo, foram criticadas pela Abag, como a saída unilateral do Brasil do Acordo Climático de Paris, a subordinação da política ambiental ao ministério da agricultura e o afrouxamento na fiscalização agropecuária, em razão do impacto que tais medidas poderiam ter sobre as agroexportações brasileiras. O então diretor-executivo da Abag, Luiz Cornacchioni, declarou à imprensa que “quem quer sair do Acordo de Paris é por que nunca exportou nada” (BERALDO, 2019).

Os ruralistas aguardam ainda o cumprimento de promessa que o então candidato à Presidente teria feito: perdão de cerca de R\$ 15 bilhões em dívidas com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), com a justificativa de que beneficiaria os pequenos camponeses. Mas, segundo Potter (2019), a maior parte dessa dívida é de grandes companhias agroalimentares, como a JBS e a BRF, grandes latifundiários e apenas 1% desse montante de fato seria de pequenos agricultores.

Como Carter (2010, p. 517) alertou, “a luta pela reforma agrária no Brasil mostra que seria ingênuo, na melhor das hipóteses, esperar que um grande impulso para a redistribuição da riqueza exija algo menos do que um ‘jogo duro’”.

Porto-Gonçalves *et al.* (2017, p. 47) são céticos quanto a possibilidade de que mudanças profundas sejam possíveis em aliança com as oligarquias tradicionais, como teria tentado o PT, nos governos Lula e Dilma.

O que talvez esses anos de ruptura política estejam nos ensinando seja, justamente, que há limites para que as mudanças profundas que a sociedade brasileira necessita possam ser feitas em aliança com as oligarquias tradicionais, como se tentou nos últimos anos. Por mais que alguns ainda mantenham essas ilusões foram as próprias oligarquias que romperam o pacto político (PORTO-GONÇALVES *et al.*, 2017, p. 47).

Sampaio Jr. também é cético quanto à possibilidade de uma solução para a questão agrária sem uma mudança social profunda. Ele acredita que a Reforma Agrária só será

viabilizada quando integrar uma pauta conjunta dos trabalhadores no contexto de um processo revolucionário.

Enquanto a questão agrária não for encampada pelo conjunto dos trabalhadores do campo e da cidade, e não for combinada com a luta pela reforma urbana, pela redução da jornada de trabalho e pela autonomia econômica, política e cultural da sociedade brasileira, num processo de mudança social de grande envergadura, que opõe explorados e exploradores, ela carecerá da potência necessária para pôr uma pá de cal nos interesses econômicos que se beneficia do capitalismo selvagem para potencializar a acumulação de capital. Por essa razão, a luta pela reforma agrária não pode ser desvinculada do conjunto de transformações que caracterizam a revolução brasileira (SAMPAIO JR., *apud* FIRMIANO, 2014, p. 221).

A lição que fica é a de que existe limite para avanços numa sociedade como a brasileira, o que reafirma nossa tese de que a alteração na estrutura agrária só é possível num contexto de mudança social mais amplo.

IV – A LUTA DO CAMPESINATO PELA SOBREVIVÊNCIA I: A LUTA PELA TERRA

A luta do camponês pela terra é a luta do campesinato pela sobrevivência. “Condenados” ao desaparecimento, à medida que o capitalismo avançasse e inexoravelmente os transformasse em trabalhadores assalariados ou em capitalistas, os “atrasados” camponeses resistem. Mesmo não desenvolvendo relações sociais de produção capitalistas, o campesinato se reproduz contraditoriamente a partir de relações com o capital.

Com influência das ideias de Karl Marx e na observação do avanço do capitalismo no campo, Karl Kautsky e Vladimir Ilyich Ulianov (Lênin) lideraram a corrente mais influente, que vê o campesinato como uma classe em extinção. Os eminentes economistas defenderam a tese de que seria impossível concorrer com a grande empresa capitalista, sua tecnologia, sua organização da produção, seus ganhos de escala, além do fato de Lênin considerar os camponeses uma classe reacionária.

Mas, outra importante corrente, também sob influência de Marx, liderada por Rosa Luxemburgo e Alexander Chayanov, vê a economia camponesa como necessária ao processo de reprodução ampliada do capital.

No Brasil, os principais autores sobre o campesinato são discípulos dessas duas principais correntes. Nomes como Ignacio Rangel, Alberto Passos Guimarães, José Graziano da Silva, entre outros, acreditam que o campesinato é a face arcaica do campo e o avanço das forças produtivas levará a sua extinção, como preconizado por Kautsky e Lênin. Já nomes como Ariovaldo Umbelino de Oliveira, José de Souza Martins, Edgard Malagodi, entre outros, advogam que o campesinato é uma classe cuja permanência é assegurada pela reprodução ampliada do capital, conforme análise clássica de Chayanov e Luxemburgo.

Entretanto, é incontestável que a sobrevivência do campesinato se deve muito à sua luta pela sobrevivência, à sua crença de que um outro mundo é possível, à busca pela utopia, pelo território de esperança, pela terra prometida. E essa luta se apoia na família, na comunidade, na crença, na identidade cultural.

4.1 – O futuro do campesinato

A revolução que o capitalismo promoveu na agricultura foi objeto de estudo de Kautsky e Lênin. O objetivo dos dois pensadores era comprovar que as sociedades já estavam preparadas para o processo de transição para o socialismo. Eles compreendiam que a disseminação das relações sociais capitalistas era condição necessária para que houvesse a revolução proletária que poria fim à sociedade de classes.

Gigantesca revolução levada a cabo na agricultura pelo capitalismo, ao converter o rotineiro ofício de camponeses humilhados pela miséria e esmagados pela ignorância em aplicação científica da agronomia, ao interromper o marasmo secular da agricultura e ao imprimir (e continuar imprimindo) um impulso ao rápido desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social (LÊNIN, 1981, p. 85)

O desenvolvimento das forças produtivas levaria, inevitavelmente, ao desaparecimento do campesinato, que se transformaria em proprietários burgueses ou em proletários, as duas classes básicas do capitalismo. As contradições das relações sociais de produção capitalistas alimentariam a revolta do proletariado, pondo fim à propriedade privada dos meios de produção.

Com concepção semelhante à de Kautsky e Lênin, Rangel (2005b, p. 742) prevê que “dia virá em que esse modo de produção estruturado na fazenda capitalista terá que ceder o passo a algo mais progressista ainda, mas esse novo esquema será ou a fazenda coletiva, ou a fazenda do Estado, nunca o retorno à pequena produção familiar de mercadoria”.

Lênin via o campesinato como uma classe reacionária. Por esse motivo, defender a pequena exploração e a pequena propriedade contra a pressão do capitalismo significaria “frear inutilmente o desenvolvimento social” (SOARES, 1992, p. 136).

O entendimento de que só é possível superar o capitalismo com o pleno desenvolvimento deste, conhecido na literatura como marxismo ortodoxo, é o que está por trás do pensamento de Kautsky e Lênin. Por essa perspectiva, ao se desenvolver, o capitalismo gera as contradições que promoveriam a sua superação pelo socialismo.

A despeito da análise clássica que Marx faz do campesinato, sua tendência ao desaparecimento e sua incapacidade revolucionária, os marxistas heterodoxos acreditam que ele tenha reelaborado essa tese. Essa interpretação está baseada em escritos do pensador

alemão publicados após sua morte. No rascunho da resposta a uma carta enviada por Vera Zasulich, Marx concorda com a populista russa acerca da possibilidade de transição da comuna russa diretamente para o socialismo, sem que fosse necessário passar pelo capitalismo. Nos *Grundrisse*, Marx chega à conclusão de que o capital, para assegurar o processo de acumulação, pode criar e recriar relações sociais de produção não capitalistas (TARGINO e MOREIRA, 2011).

É nessa perspectiva que Rosa Luxemburgo e Alexander Chayanov, por caminhos distintos, põem em xeque a tese de que o campesinato seria uma classe em extinção.

Em “Acumulação de capital” (1913), ela procura encontrar resposta para a constatação de que, no capitalismo, a demanda por bens e serviços tende a ser menor do que a capacidade de produção. Esse fato comprometeria a reprodução ampliada do capital, que só seria possível se uma demanda “externa” ao capitalismo permitisse ao capital realizar sua reprodução. Essa demanda “externa” pode ter origem dentro da própria economia, de setores não organizados de forma capitalista, como o campesinato.

Com base na análise do campesinato russo do final do século XIX e início do século XX, Chayanov observou uma organização da produção “pré-capitalista”, em que categorias capitalistas fundamentais estão ausentes, a exemplo de lucros, juros, salários. Contudo, como a produção familiar estava baseada no equilíbrio entre a penosidade do trabalho e a subsistência da família, essa forma de produção poderia resistir.

Para o referido autor, a pequena produção camponesa não necessita comparar custos de produção com preços de mercado para decidir o que produzir, já que é a necessidade da família que determina essa variável. Dessa forma, o campesinato desenvolve seu próprio sistema de produção sem enfrentar diretamente a concorrência capitalista.

Em economia natural, a actividade económica humana é dominada pela satisfação das necessidades de cada unidade de produção isolada — a qual é, ao mesmo tempo, uma unidade de consumo. Assim, a preparação de um orçamento é aqui, em larga medida, qualitativa: para cada necessidade da família tem de ser fornecido, em cada unidade económica, o produto qualitativamente correspondente em géneros (TCHAYANOV, 1924, p. 481).

A sobrevivência do campesinato é prova inconteste de que esta classe não está condenada ao desaparecimento. A criação e recriação do campesinato pelo capitalismo reforçam a ideia de que não se trata de uma classe estranha a esse modo de produção. Por

outro lado, a participação dos camponeses nas revoluções do século XX que permitiram experiências socialistas em alguns países, enfraquecem a ideia de que só o proletariado teria capacidade revolucionária.

A luta dos camponeses, seja ela revolucionária ou não, é a luta pela sobrevivência. E é essa luta que tem possibilitado ao campesinato assegurar sua permanência.

4.2 – A luta do campesinato pela sobrevivência

O geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira e o sociólogo José de Souza Martins são dois expoentes do pensamento contemporâneo sobre a luta do campesinato. Para ambos, o camponês não está fadado a ser operário.

Martins (1993) identifica três frentes de luta no campo: a luta dos trabalhadores assalariados pelo respeito à lei, pela legalidade; a luta dos posseiros pelo instrumento de produção, que é a terra; e a luta dos sem-terra.

A luta do posseiro põe em confronto o que é legítimo e o que é legal. Para ele, a sua situação de ocupante da terra, mesmo sem documentos e sem direitos, sujeito a despejo, é situação legítima, legitimada pela concepção de que a terra é destinada ao trabalho e à produção dos necessitados. Não legítima é a terra vazia ou, até mesmo, ocupada indevidamente e improdutivamente com pastagens extensivas, de baixa produtividade (MARTINS, 1993, p. 133).

Essa concepção camponesa tem respaldo na própria história da colonização brasileira, quando a terra, em tese, era propriedade da coroa portuguesa. Dada a enorme extensão territorial e a ameaça de perderem a posse da terra, foram estabelecidas relações informais entre famílias camponesas e donatários para ocupar o território. No Nordeste, por exemplo, era comum a existência de “moradores” nos grandes latifúndios, geralmente com alguma liberdade para produzir alimentos de subsistência em um pequeno sítio em troca da obrigação de trabalhar na lavoura do “patrão” em determinados períodos (cambão).

A luta dos sem-terra seria a luta contra a terra improdutiva. Na avaliação do referido autor, a posse da terra só é legítima quando cultivada, o que ele denomina de terra de trabalho.

Os sem-terra, na sua prática, não têm como deixar de questionar a legalidade da propriedade, não podem deixar de considerar ilegítimo, e também iníquo, injusto, o

que é legal, que é a possibilidade de alguém possuir mais terra do que pode trabalhar, de açambarcar, cercar, um território, não utilizá-lo nem deixar que outros utilizem, mesmo sob pagamento de renda (MARTINS, 1993, p. 142).

Além da terra, outro motivo que alimenta a luta no campo é a preservação da autonomia. Por essa razão, Martins (1980) e Oliveira (s.d.) consideram a luta do campesinato como antcapitalista, justamente porque a subordinação, uma das principais características do modo de produção capitalista, entra em conflito com a autonomia camponesa.

a rebeldia histórica do campesinato, abriu possibilidade para que sua luta por uma fração do território capitalista (a luta pela terra) levasse-os a lutar por um outro território, diferente do capitalista. Neste processo de luta e de produção autônoma, o campesinato em diferentes partes do mundo, começa a construir um outro território, um outro mundo possível (OLIVEIRA, s.d., p. 6)

Ao contrário do entendimento dos marxistas ortodoxos, a expulsão do camponês da terra não o transformaria em operário. Nas palavras de Martins (1993, p. 141), a expropriação iria conduzi-lo “à condição de sobranter, de população sobranter, de desemprego ou de assalariamento temporário como bóia-fria”.

o lavrador que trabalha isoladamente com a sua família não tem possibilidade de perceber a extensão social e a força política de todos os lavradores da sua sociedade. Somente quando o capital, de fora da sua existência, invade o seu mundo, procura arrancá-lo da terra, procura transformá-lo num trabalhador que não seja proprietário de nada além da força dos braços, somente aí é que as vítimas dessa invasão, dessa expropriação, podem se descobrir como membros de uma classe (MARTINS, 1980, p. 15-16).

A principal forma de luta do campesinato é a resistência, que muitas vezes é silenciosa (SCOTT, 1976). O campesinato também teria uma linguagem e um tempo próprio, diferentes da língua que falamos e do tempo que cronometramos.

A linguagem do silêncio, do gesto, do olhar, fala muito mais, e muito mais profundamente sobre o outro e eu, do que aquilo que o outro diz usando, na fala, a minha língua, não a língua dele. A língua dele foi capturada, dominada e silenciada. [...] eles não falam a nossa língua. Falam o português, que é a língua do estranho, mas não falam a nossa língua. A língua deles, a língua que diz o que eles são e o que eles fazem, é outra língua. [...] O nosso tempo nada tem que ver com o tempo ‘deles’. O nosso tempo é um tempo linear, começa tal hora e termina tal hora, com tantos minutos, tantos segundos, e assim por diante (MARTINS, 1993, p. 35-36).

Isso explicaria a dificuldade de entendermos os movimentos sociais do campo e os processos que estariam em curso. Nas palavras de Martins (1993, p. 39-40), “os processos são demorados”; “é no âmbito dessa demora que o teor mais profundo dos movimentos sociais se revela”; e “a dimensão do tempo é essencial para decifrar os movimentos sociais” (MARTINS, 1993, p. 39-40).

Em algum momento, semelhante ao instante em que a crisálida rompe o casulo, a resistência silenciosa do campesinato se transforma em conflitos abertos e até sangrentos, como registra a História (WOLF, 1984).

Octávio Ianni observa em “A utopia camponesa” (1986), que “a reivindicação principal do campesinato é a posse e o uso da terra”. Não é simplesmente uma luta pela terra, mas uma “luta para preservar, conquistar ou reconquistar o seu objeto e meio básico do trabalho e vida” (IANNI, 2009, p. 142).

Como o camponês organiza a produção de forma autônoma e sem a subordinação característica do capitalismo, ele entra em conflito com o sistema, e sua luta é encarada como uma ameaça ou como um delito. Como já assinalamos, no capítulo 2, Lenhardt e Offe (1984, p. 20) identificaram que há uma “tendência a considerar delituosos, e reprimir, modos de subsistência que constituam uma alternativa à relação de trabalho assalariado”.

Nesse sentido, a resistência camponesa adquire, como constatado por Ianni (2009, p. 142), conotação revolucionária, porque a luta pela terra é uma reação à expulsão do camponês do lugar em que constrói a vida.

Enquanto a organização capitalista no campo está interessada nos aspectos econômico e financeiro e na preservação do poder político que a posse da terra confere, o camponês está interessado na preservação da vida em sentido amplo, que contempla aspectos como cultura e religião.

Com uma compreensão semelhante, Ribeiro (1987, p. 31) ressalta a diferença entre os objetivos do latifúndio e da pequena propriedade. Enquanto no primeiro caso a propriedade serve para se buscar o poder, no segundo a propriedade tem como finalidade simplesmente a sobrevivência.

Assim, quando afirmamos que a luta do camponês pela terra é a luta do campesinato pela sobrevivência, estamos associando a posse ou propriedade da terra pelas famílias camponesas com a formação de um território diferente daquele construído pelo latifúndio.

O movimento social camponês não se limita à luta pela terra. Mesmo quando essa é a reivindicação principal, ele compreende outros ingredientes. A cultura, a religião, a língua ou dialeto, a etnia ou raça entram na formação e no desenvolvimento das suas reivindicações e lutas. Mais que isso, pode-se dizer que a luta pela terra é sempre, ao mesmo tempo, uma luta pela preservação, conquista ou reconquista de um modo de vida e trabalho (IANNI, 2009, p. 142).

Esse modo de vida e trabalho contraria um pilar importante da lógica capitalista, o individualismo. Por essa razão, o referido autor associa o caráter revolucionário do camponês à afirmação e reafirmação da comunidade e a radicalidade da luta à defesa desesperada das condições de vida e trabalho.

Na próxima seção, faremos um retrospecto das lutas camponesas ocorridas no Brasil.

4.2.1 – Histórico da luta do campesinato no Brasil

A luta pela terra é a face visível da luta do campesinato pela sobrevivência. Essa luta no Brasil remonta ao período colonial, quando portugueses e indígenas disputaram a posse da terra, mas também ocorreram disputas entre proprietários, e entre sesmeiros e pequenos posseiros, não é possível afirmar que elas visavam alterar a organização fundiária nacional, pois elas tiveram um caráter bem localizado (TARGINO, 2002).

No período Imperial, destacam-se movimentos sociais e políticos que contemplavam a questão fundiária, como a Cabanagem (1835-1840), no Pará, que reivindicava o fim da escravidão e a redistribuição das terras; a Balaiada (1838-1841), no Maranhão, que embora não apresentasse “clareza de objetivos”, tratava-se de uma revolta de vaqueiros, camponeses e escravos contra a opressão dos grandes fazendeiros; e a campanha abolicionista, em que grupos mais radicais defendiam a concessão de um pedaço de terra ao escravo liberto “para garantir sua liberdade econômica e social, tal como havia ocorrido nos Estados Unidos, pois a concessão da liberdade sem o acesso à terra seria condenar os escravos a um novo tipo de servidão” (TARGINO, 2002, p.150).

As “revoltas” foram sufocadas e a abolição da escravatura ocorreu sem que qualquer compensação fosse concedida aos ex-escravos.

Analisando a luta camponesa no século XIX, Guilherme Palácios, em “Campesinato e escravidão: uma proposta de periodização para a história dos cultivadores pobres livres no Nordeste oriental do Brasil: 1700-1875”, de 1987, constata que

o Estado nacional se constitui, na formação nordestina, sob as ruínas da liberdade camponesa, já que só a restrição dessa liberdade e o submetimento dos pobres livres do campo aos interesses funcionais da *plantation* permitirão a famigerada transição ao “trabalho livre”, a qual, por sua vez, fará possível a consolidação do Estado como Império liberal ou como República oligárquica (PALACIOS, 2009, p. 170).

Essa análise reforça a tese de Offe (1984) de que o Estado existe para assegurar o sistema de trabalho assalariado.

Targino (2002) divide o período republicano, no tocante à questão das lutas camponesas, em três fases: a primeira coincide com a República Velha, em que eclodiram movimentos de caráter religioso, que cultivavam a terra de forma coletiva e viviam em comunidade, a exemplo de Canudos (Bahia), Contestado (divisa Santa Catarina-Paraná) e Caldeirão (Ceará). Esses movimentos foram severamente reprimidos e dizimados pelo governo. A segunda fase corresponde ao período democrático após a ditadura Vargas até o governo João Goulart (1946-1964), quando os camponeses vão se organizar e lutar pela Reforma Agrária e pela ampliação dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo. A terceira fase engloba os períodos de resistência à ditadura militar e de redemocratização do país, em que os movimentos pela Reforma Agrária são encabeçados por algumas lideranças católicas, através da CPT, e pelo MST.

Os movimentos religiosos populares podem ser interpretados como formas de manifestação da questão agrária, mesmo que os camponeses que promoveram essas “revoltas” tenham agido inconscientemente. A reação violenta do Estado comprova o caráter revolucionário que aquelas formas de organização social representavam para a estrutura de poder estabelecido.

no Brasil, não raro, durante quase um século, a questão agrária se expressou por meio de tensões religiosas, de confrontos sangrentos entre o catolicismo popular e o catolicismo institucional ancorado no aparelho de Estado, mesmo com a separação entre a Igreja e o Estado da era republicana. Portanto, uma questão agrária que se torna questão religiosa, que se torna questão política, que se torna questão policial, que se torna questão militar [...] (MARTINS, 1999, p. 99).

Essa constatação reafirma as teses de que o Estado existe para assegurar o direito de propriedade e de que há uma tendência a considerar delituosas e, portanto, reprimir qualquer forma de organização social que ameace as relações sociais de produção dominantes, como discutimos no capítulo 2.

A disputa pela influência sobre o campesinato transformou grupos políticos com objetivos conflitantes em defensores de uma pauta aparentemente comum, às vezes até sob a forma de uma aliança política pontual.

No governo João Goulart (1961-1964), a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural contou com a aliança parlamentar entre a esquerda, os trabalhistas, e os liberais e nacionalistas. A esquerda considerava o trabalho assalariado superior às relações “arcaicas” e uma etapa histórica para o socialismo. A igreja católica defendia a Reforma Agrária para evitar que os trabalhadores rurais em êxodo para as cidades caíssem nos braços dos comunistas. O Estatuto “viabilizava a interpretação legal dos conflitos trabalhistas, embora nem sempre o fossem” (MARTINS, 1999, p. 104).

Nesse período ocorreu o que Martins (1999) considera um erro estratégico da esquerda, que teria contribuído para inviabilizar a Reforma Agrária como solução para a questão agrária clássica, em que o latifúndio é um entrave ao desenvolvimento do capitalismo. O erro consistiria na divisão do campesinato em dois grupos, com pautas de reivindicações diferentes: os trabalhadores rurais e os sem-terra. O primeiro grupo lutava por salários e direitos trabalhistas e apenas o segundo por Reforma Agrária. As ligas camponesas, por exemplo, inicialmente, esteve centrada nas questões trabalhistas e luta por salários (fim do cambão); só posteriormente incorporaram a luta por terra, adotando o lema: Reforma Agrária na lei ou na marra (JULIÃO, 1962).

Por outro lado, a ditadura militar teria sido responsável por promover a aliança entre terra e capital, o que “retirava do capital a necessidade de incluir em seus propósitos políticos” a realização de Reforma Agrária. Na avaliação de Martins (1993, p. 79), a burguesia rentista, “no que se refere à questão agrária, tem posições muito atrasadas em relação à dos próprios governos militares”.

O referido autor compreende que

a inquietação no campo produziu, portanto, em âmbitos antagônicos, já a partir dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, essas duas intervenções no processo

político que redefiniram profundamente os rumos históricos da sociedade brasileira e a possibilidade de mudanças a partir do campo e da questão agrária: o enquadramento legal diferenciado da questão da terra e da questão do trabalho (que, de fato, desde a Lei de Terras, eram uma única e inseparável questão), por iniciativa das esquerdas; e a conversão maciça do grande capital em proprietário de terra, por iniciativa da direita (MARTINS, 1999, p. 106).

Com compreensão semelhante em relação à aliança entre terra e capital, Oliveira (2001, p. 2) avalia que os incentivos dos governos militares à “modernização do campo” fomentaram a maior concentração de terras e a transformação de capitalistas em grandes latifundiários, que passaram a controlar “áreas com dimensões nunca registradas na história da humanidade”, e não a transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, como se esperava.

O resultado dessas estratégias, que se somaram à forte repressão aos movimentos camponeses, provocou o arrefecimento da luta por Reforma Agrária.

4.2.1.1 – Abertura política e retomada da luta do campesinato

A retomada da luta dos trabalhadores rurais e camponeses vai ocorrer nos anos 1970, com participação ativa de padres e bispos católicos. O marco dessa retomada é a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975. Nos anos 1980, com a abertura política, os sindicatos de trabalhadores rurais começaram a ser reorganizados e a luta ganhou força.

As posições meramente doutrinárias presentes em várias decisões da igreja, que vêm dos anos [19]50, ganharam consistência e sentido no momento em que a Igreja foi confrontada com a realidade da violência no campo, quando trabalhadores ameaçados de morte, jogados com suas famílias na estrada, casas e roças incendiadas, sem alternativa, foram bater à porta do bispo ou do padre (MARTINS, 1993, p. 80).

O apoio da Igreja aos camponeses, com inquestionável base na doutrina cristã, enfrentou forte resistência até mesmo dentro do próprio clero. Ainda hoje, esse apoio é interpretado como uma influência “maligna” dos comunistas, como se os ensinamentos de Cristo endossassem a exploração, a injustiça e a miséria promovidas pelos ricos e poderosos.

a utilização de jagunços contra os posseiros, e a convivência da polícia e até da Justiça em muitos casos, já é indício claro de que as lutas pela terra ocorrem num espaço de legalidade muito precária ou inexistente [...] por isso, com frequência, os trabalhadores não sabem a quem recorrer, já que as autoridades locais, juízes e policiais, raramente podem ter uma posição favorável a eles ou, ao menos, neutra. Não é por acaso, pois, que muitos deles fossem se queixar ao bispo, conseguindo encontrar uma Igreja muitas vezes receptiva, ela própria passando por grandes transformações (MARTINS, 1993, p. 129)

O principal nome da Igreja na defesa dos camponeses foi Dom Pedro Casaldáliga, que foi designado para a região de São Félix do Araguaia, no Mato Grosso, no período mais violento da ditadura militar, e, depois, nomeado bispo pelo Papa Paulo VI. Espanhol, filho de agricultores, sobreviveu a pressões, ameaças de morte e de expulsão (do Brasil e da Igreja), perseguições e atentados, morrendo em 2020, aos 92 anos, em decorrência de complicações provocadas pela doença de Parkinson.

Na Paraíba, destacaram-se os arcebispos Dom José Maria Pires (1965-1995) e Dom Marcelo Pinto Carvalheira (1995-2004), que também sofreram pressões, ameaças e perseguições, em razão do apoio aos camponeses.

Nesse período, importantes lideranças populares do Estado foram intimidadas e assassinadas, como Elizabeth Teixeira, viúva do líder camponês João Pedro Teixeira, que precisou se esconder no interior do Rio Grande do Norte para não ser morta, e a sindicalista Margarida Maria Alves, brutalmente assassinada por pistoleiros contratados por latifundiários paraibanos (RODRIGUES, 2018).

Carter (2010, p. 64) constata que, além da repressão e da tutela dos sindicatos pelo Estado, “os pobres do Brasil foram vítimas recorrentes da negação e violação de direitos humanos básicos, infligidas, na sua forma mais dramática, por meio da intimidação, criminalização e do assassinato de lideranças populares”.

As lideranças populares camponesas parecem ser as vítimas preferenciais, provavelmente em razão do histórico de impunidade que marca os conflitos no campo e/ou por enfrentar a base do poder das oligarquias no Brasil.

A luta no campo, na avaliação de Martins (1993, p. 89-90), “é luta que desorganiza as bases políticas das oligarquias” e que, por essa razão, “a luta é mais complicada do que parece, pois implica reordenar as relações de dominação e reordenar as relações de propriedade”.

Segundo ele, “a luta pela terra alcança mais profundamente a estrutura social”, enquanto a luta por Reforma Agrária “busca a conciliação, o acordo, com as outras classes, para que sejam feitas concessões no que se refere ao direito de propriedade”, ou se impõe, quando o latifúndio está perdendo a hegemonia (MARTINS, 1993, p. 104).

No III Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, em 1979, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) apresentou uma proposta de Reforma Agrária, que previa

perda sumária da propriedade acima de um módulo rural, pela não utilização de pelo menos 70% de sua área agricultável; criação de uma área máxima permitida por proprietário rural [...] fixando-se o limite entre 250 e 700 ha, ainda que situados em municípios distantes; e a não destinação de áreas às grandes empresas. [No IV Congresso, em 1985,] é acrescentada a desapropriação, por interesse social, das empresas rurais. Estas propostas entram em choque com o Estatuto da Terra, cuja modificação depende de aprovação pelo Legislativo. [...] o agravamento dos conflitos de terra em plena Nova República levam as entidades representativas dos trabalhadores a exigir do governo a desapropriação imediata das áreas de tensão e o desarmamento dos proprietários (CARVALHO, 1989, p. 71-72).

Como discutimos no capítulo anterior, a partir do anúncio da elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária os ruralistas se mobilizaram e impuseram importantes retrocessos na legislação e no aparente consenso político que havia na época sobre o tema, o que dificultou a execução de uma verdadeira política de Reforma Agrária.

No campo, o Estado brasileiro sempre esteve ao lado dos grandes proprietários, defendendo os interesses da antigamente denominada “grande lavoura” ou “*plattation*” – como os teóricos preferem – ou como atualmente se autodenominam, “agronegócio”, e suas culturas de exportação.

Em 1957, Kalervo Oberg, em “O campônio marginal no Brasil rural”, já observava que “toda a organização financeira e política se acha por detrás das culturas de exportação, não se prestando assistência comparável à produção doméstica de alimentos” (OBERG, 2009, p. 185).

A pequena propriedade rural, no Brasil, é responsável por mais de dois terços da produção de alimentos consumidos no país. O apoio governamental a esse setor teria impacto significativo não apenas econômico, mas principalmente social.

Em uma nota crítica aos intelectuais orgânicos do agronegócio, Martins (1999) adverte que o agrônomo Francisco Graziano Neto (Xico Graziano)

se esquece, como é comum entre os que se preocupam com a questão social do campo de um ponto de vista meramente econômico, que a luta pela terra, da qual deriva a luta pela reforma agrária, é também uma luta pela inclusão, pela inserção social ativa, produtiva, participante e criativa, na sociedade, é luta por dignidade e respeito e não por aquilo que na consciência popular é tido como esmola (MARTINS, 1999, p. 100).

Como veremos na próxima seção, a redemocratização e a frustração com a política de Reforma Agrária da Nova República obrigou os movimentos de luta pela terra a desenvolverem novas estratégias de luta.

4.2.1.2 – Novas estratégias de luta: O protagonismo do MST

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) surge, nos anos 1980, e rapidamente se torna o protagonista do movimento camponês no país.

Com uma atuação proativa, com realização de passeatas, protestos em rodovias, ocupação de prédios públicos e áreas improdutivas, montagem de acampamentos, entre outras táticas, a mobilização dos sem-terra recolocou na agenda política a questão agrária e a necessidade de Reforma Agrária.

A reivindicação do MST inclui não apenas acesso à terra, mas também política agrícola adequada e direitos sociais básicos para as famílias camponesas, como moradia, saúde, educação, saneamento etc.

O objetivo seria chamar a atenção da sociedade para as reivindicações do movimento, angariar apoio e pressionar o governo para negociar essa pauta. Carter (2010) identifica um ativismo público do MST que

envolve uma forma organizada, politizada, visível, autônoma, periódica e não violenta de assumir o conflito social. O objetivo aqui é atrair a atenção pública, influenciar as políticas do Estado e persuadir outros atores sociais. O ativismo público combina ações de pressão sobre os Estados, amparadas em um amplo repertório tático de contestação, e o empenho recorrente por negociar com suas autoridades (CARTER, 2010, p. 516).

Essa forma de atuação também provoca aversão ao movimento em parcela da sociedade, seja pelo não reconhecimento das reivindicações como justas, seja pelos eventuais

transtornos que os protestos causam no trânsito, algo muito explorado pela cobertura dos principais veículos de imprensa do país.

Um argumento recorrente utilizado pelos críticos contra os movimentos de luta por Reforma Agrária é de que seriam grupos de baderneiros, agitadores e invasores de terras. A crítica é antiga e a resposta continua atual.

não há posseiros invadindo fazendas no Brasil. Em compensação, há fazendeiros invadindo terras de posseiros. Então você vê quem é o baderneiro, quem é o agitador. É a grande empresa. É o capital. É ele que invade a terra dos outros, o trabalho dos outros. É ele quem manda prender, é ele quem manda matar, é ele quem manda torturar e assim por diante (MARTINS, 1980, p. 176).

No segundo lustro da década de 1990, durante o primeiro governo FHC, o MST foi o movimento social mais importante do Brasil¹¹. Nesse período, as mobilizações em várias regiões do país por Reforma Agrária ganharam repercussão nacional e internacional, principalmente após violenta reação das forças policiais, que provocou a morte de dezenas de sem-terra. Como ressaltamos no capítulo 3, isso deu grande impulso à política de desapropriação de terras e assentamentos de Reforma Agrária. Mas, logo no início da década seguinte, uma forte repressão aos movimentos de luta pela terra começou a ser implementada.

Coelho (2016, p. 189) avalia que “a perspectiva de reforma agrária do MST visa romper com a estrutura fundiária do país, de caráter concentracionista” e, por isso, “entra-se em contraposição com as políticas de reforma agrária do Estado, cujas ações são pontuais e não objetivam desconcentrar a propriedade da terra”.

Como ressaltado no capítulo anterior, a pretensão do MST era realizar uma Reforma Agrária clássica capitalista, segundo o economista João Pedro Stédile, um dos coordenadores do movimento, mas ele avalia que não há forças burguesas suficientes no Brasil que desejem essa reforma. Por isso, o MST propõe a Reforma Agrária Popular, uma política menos ambiciosa e que se assemelha com as ações de apoio à agricultura familiar dos governos FHC, Lula e Dilma.

¹¹ Essa é, por exemplo, a posição de Celso Furtado, objeto de comentários de Stédile em entrevista concedida para o dossiê “O MST e a questão agrária” (STEDILE, 1997).

Basicamente, a proposta do MST é a desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária combinada com uma política agrária de fomento a formação de agroindústrias cooperativas pelos assentados, vista como uma forma de valorizar a produção camponesa.

Essa proposta de Reforma Agrária não deveria encontrar oposição, pois a comercialização da produção camponesa ocorreria através do mercado. A “novidade” do modelo é apenas o fato de propor uma forma de organização diferente do tradicional modelo de produção do latifúndio, o que reforça o entendimento de que qualquer forma de organização social diferente é encarada como uma ameaça ao poder estabelecido e, por isso, o Estado age (ou se omite) para assegurar o funcionamento da sociedade de classes.

Com a ascensão do PT ao executivo federal, constatou-se uma mudança na atuação do MST.

Ao analisar essa mudança, Carter (2010, p. 289) observou que

a necessidade de mobilizar seus integrantes e organizar diversas atividades de suplência em relação aos serviços que o Estado deveria proporcionar em favor dos seus assentados deu impulso à crescente sofisticação do Movimento. A sua maior capacidade organizativa foi nutrida ao mesmo tempo por vários elementos internos, entre eles: (1) a experiência acumulada na mobilização de massas; (2) a articulação em rede apoiada em processos decisórios coletivos; (3) a criatividade estratégica; (4) a busca de autonomia financeira; (5) a construção de numerosas parcerias e alianças políticas; (6) o forte investimento na formação dos integrantes; e (7) a promoção da mística e disciplina dos seus militantes.

O que Carter considera uma sofisticação do movimento também é interpretado como uma perda de capacidade de mobilização decorrente de cooptação do MST pelos governos petistas, apesar de críticas do movimento ao governo Lula e do acirramento dos conflitos no campo quando as expectativas com a política de Reforma Agrária se frustraram.

Barone (2011) identifica que, em 2003, o MST foi do tom celebrativo à elevação do tom crítico a partir do abandono do II PNRA. No ano seguinte, a tensão é crescente, com acirramento dos conflitos no campo. Em 2005, após o Escândalo do Mensalão e a possibilidade de um golpe de direita, há um realinhamento. Em 2010, a presença do MST na defesa do PT ocorreu mesmo com o programa eleitoral do partido mal fazendo referência à Reforma Agrária. Para o autor, por afinidade político-ideológica o MST deveria ter se aliado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), na dissidência da esquerda em 2005, mas manteve-se sempre ao lado do PT.

enquanto setores da esquerda, que atuavam no meio sindical e, inclusive, detinham mandatos eletivos pelo PT, rompem formalmente com o partido, o MST acaba por se tornar um fiador popular de Lula, uma espécie de força de dissuasão política (ao lado de CUT e UNE). Inúmeras foram as ameaças não cumpridas de mobilizações massivas, de rua, de ambos os lados – detratores e defensores do governo (BARONE, 2011, p. 11).

O apoio ao governo teria comprometido a capacidade de luta desses movimentos. Na avaliação de Barone e Ferrante (2017, p. 30), as engrenagens da parceria entre o PT e os movimentos camponeses começaram a girar no sentido inverso. Se antes, “a energia dos movimentos dinamizava o partido”, quando o PT chegou ao poder, a força do governo “travou” a atuação dos movimentos.

Isso aconteceu num período crucial da luta pela terra, com o fortalecimento do latifúndio agroexportador, como discutimos no capítulo 3. O geógrafo Bernardo Mançano Fernandes considera o agronegócio o inimigo comum dos movimentos camponeses em todo o mundo, especialmente nos países da América Latina, que têm as mais altas concentrações fundiárias e os territórios intensamente controlados pelas corporações mundiais do setor. Por essa razão, os movimentos camponeses devem lutar por Reforma Agrária e contra o agronegócio (FERNANDES, 2008, p. 77).

No século XXI, a questão agrária incorpora novos elementos, como a preservação ambiental, a exploração do trabalho e a expropriação de grupos étnicos e culturais, mas a luta pela terra continua sendo a luta do campesinato pela sobrevivência.

a luta pela terra adquire novos contornos, ainda que preserve seu conteúdo: a luta dos camponeses, indígenas e quilombolas contra a usurpação das terras que ocupam pelas forças do latifúndio/agronegócio e contra um modelo agrário que concentra riqueza, promove devastação ambiental (desmatamento e contaminação de águas, solos, alimentos e trabalhadores por agrotóxicos) e se reproduz com base na violência e na exploração do trabalho (inclusive com trabalho escravo); a luta pela reforma agrária que desconcentre a terra, o poder e a riqueza no campo e promova a produção de alimentos saudáveis a partir da perspectiva agroecológica (ALENTEJANO, [2015], p. 1).

Assim, a luta do campesinato passa a ser vista como uma luta por território, como a luta pela construção de um novo território, “onde a vida não seja comandada pelos nós da exploração, mas seja construída pelos laços de solidariedade, anunciando que outras formas societárias são possíveis”, como propõem Moreira e Targino (2007, p. 90).

4.2.1.3 – A luta do campesinato por território

A compreensão de que a luta do campesinato é uma luta por território surgiu ainda nos anos 1980, mas se popularizou na virada do século, em vários países da América Latina, com o protagonismo dos povos originários. Nessa nova perspectiva, a terra deixa de ser encarada apenas como um meio de produção.

Porto-Gonçalves (2009, p. 3) avalia que

a luta pelo território configura como uma das mais relevantes no novo ciclo de lutas do movimento dos povos originários que se delineia a partir dos anos oitenta do século passado (posição dos Miskitos com/contra a Revolução Sandinista na Nicarágua) e que ganha sua maior expressão nos anos noventa e inícios do novo século (Marcha pela Dignidade e pelo Território na Bolívia e no Equador, em 1990, e Levante Zapatista, em 1994), revelando mudanças profundas tanto do ponto de vista epistêmico como político.

A transformação da luta camponesa pela terra numa luta por território se deu justamente nesse “novo ciclo de lutas”, cuja síntese, segundo o referido autor, estava expressa num cartaz boliviano que dizia: “Não queremos terra, queremos território”.

A luta pelo território assume um caráter central e numa perspectiva teórico-política inovadora na medida em que a dimensão subjetiva, cultural, se vê aliada à dimensão material – água, biodiversidade, terra. Território é, assim, natureza+cultura, como insistem o antropólogo colombiano Arturo Escobar e o epistemólogo mexicano Enrique Leff, e a luta pelo território se mostra com todas as suas implicações epistêmicas e políticas (PORTO-GONÇALVES, 2009, p. 4).

No Brasil, Barone e Ferrante (2017) observaram que a luta pela terra passou a ser protagonizada por sujeitos tradicionais, como posseiros, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, e pelos defensores de uma agricultura mais saudável, durante os governos do PT, quando a participação dos principais movimentos de luta pela terra nas discussões para elaboração e implementação de políticas públicas esvaziou o seu caráter contestatório, ao mesmo tempo em que o agronegócio se fortalecia e se apresentava como o moderno, mas utilizando formas primitivas de acumulação, como devastação ambiental, trabalho forçado, expropriação etc.

Essas lutas são muitas vezes pulverizadas e, como no caso de indígenas e quilombolas, levadas a cabo por populações ditas ‘residuais’. No entanto, é possível

pensar no qualitativo presente nessa demanda – apontando para a (re)criação e manutenção de agriculturas alternativas, reconhecendo-se o desafio do diálogo e interface com as exigências da sociedade nacional. [...] A soma desses pequenos focos de resistência e luta faz um volume que, se não é capaz de redirecionar a política agrária do Estado, se torna merecedora de atenção, até mesmo por direito de cidadania (BARONE e FERRANTE, 2017, p. 37).

Essa metamorfose teria implicações sobre a tradicional bandeira da Reforma Agrária se admitirmos que a luta camponesa se restringe apenas à luta por terra para fins econômicos, como os críticos da política de Reforma Agrária costumam fazer. Mas, como temos discutido ao longo deste trabalho, o camponês tem uma concepção da terra como espaço de vida, o que contempla aspectos econômicos, políticos, culturais, religiosos, ou seja, elementos materiais e imateriais. Enfim, na concepção camponesa, a terra já era território.

Contudo, Barone e Ferrante (2017, p. 39) acreditam em uma ressignificação da Reforma Agrária e apresentam quatro ideias fundamentais: 1) “garantia do direito ao acesso à terra por parte dos segmentos populares que por ela lutam”; 2) “a busca por uma agricultura de base familiar e/ou comunitária diferenciada, agroecológica e com vocação para produção de alimentos ‘limpos’”; 3) “aquela que tem, mais do que a disputa por terra, a disputa por água como definidora”; e, 4) “a construção/consolidação de políticas públicas que apoiem essas iniciativas produtivas e esses modos de vida alternativos e ambientalmente mais adequadas”.

Apesar dessa perspectiva, acreditam que

apenas a luta social – persistente e renovada – é que vai determinar os novos sentidos da reforma agrária, bandeira que não se esgotará, haja vista a (re)criação de demandas e pautas para a superação dos desequilíbrios brutais presentes na sociedade brasileira. Essa luta está presente e visível, basta dispor-se de capacidade política para construir articulações que definirão as pautas da futura reforma agrária (BARONE e FERRANTE, 2017, p. 39).

Se o agronegócio é o novo inimigo a ser combatido, se há uma nova questão agrária, se a luta agora é por território, se a Reforma Agrária precisa ser ressignificada, como o campesinato deve se portar nesse “novo ambiente”?

Malagodi (2017) parte do pressuposto de que a terra, assim como a água e os recursos naturais em geral, pertencem à nação e, portanto, devem estar sob responsabilidade administrativa do Estado. A questão agrária, embora surgida na transição para o capitalismo,

não foi superada, assim como a interpretação de Kautsky de que o campesinato estava condenado ao desaparecimento, defendida como uma verdade absoluta por socialistas e como fato consumado pelos intelectuais de direita contrários à Reforma Agrária, era equivocada. A sobrevivência do campesinato, enfrentando sistemas econômicos adversos, é uma prova cabal da resistência, flexibilidade, diversidade, riqueza e superioridade da agricultura de base familiar e camponesa sobre o agronegócio, que para se reproduzir depende de práticas violentas e ilegais, como a grilagem de terras e a expropriação de povos tradicionais.

Se os agricultores camponeses são excepcionalmente bem dotados de capacidades de adaptação ecológica e vocacionados à diversidade – tudo ao contrário dos sistemas agrários muito ativos no mercado de commodities agrícolas – e daí também o fato de crescer em todo mundo a aliança de propostas de agricultura biodinâmica, biológica ou agroecológica com os movimentos camponeses – é preciso reconhecer que o modelo de agricultura que avança nos mercados de capitais não é, nem será capaz de suprir um dia tantas e tão diversas necessidades humanas em produtos de origem agrária (MALAGODI, 2017, p. 60).

Assim, compreendemos que a luta continua a mesma, a luta não é só pela terra, a luta do campesinato é pela sobrevivência. Apesar dos desafios, das contradições, dos percalços, dos retrocessos, a História tem indicações de que o campesinato mantém-se em marcha na direção da vitória, da conquista da Terra Prometida, na construção de territórios de esperança.

Contudo, essa luta tem sido combatida com violência pelos latifundiários e pelo Estado. Essa violência é direta e indireta, como alertam Verano *et al.* (2017, p. 110). A direta é a violência física contra a pessoa, contra a ocupação e contra a posse camponesa, que pode ser perpetrada tanto por indivíduos como pelo Estado, e a indireta ocorre a partir da articulação e do *lobby* de fazendeiros e agentes públicos que promovem ações políticas que influenciam as decisões do executivo e do judiciário.

Mitidiero Jr. e Feliciano (2018, p. 224) observam que

quem é assassinado nos conflitos e disputas por terra, água e trabalho no Brasil são, em sua maioria, camponeses sem terra, camponeses lideranças de movimentos sociais, sindicalistas, índios, quilombolas e o trabalhador vítima de escravidão contemporânea. Também morrem os apoiadores da luta pela terra: padres, freiras, advogados, funcionários públicos e políticos. Quem não morre nos conflitos agrários são os grandes proprietários rurais. Esses, frequentemente, são os mandantes dos assassinatos.

Essa violência, associada com a omissão do poder público, reforçam a constatação de que a luta do campesinato é uma luta pela sobrevivência.

4.3 – Políticas públicas de apoio ao campesinato

Os camponeses estiveram ausentes das políticas e estratégias de desenvolvimento do país, como Kalervo Oberg já havia ressaltado em 1957. Essa mesma constatação foi feita 57 anos depois por Grisa e Schneider. Nesse período, a única diferença que se observa é a do batismo do camponês. De tempos em tempos, alguém resolve dar um novo nome às famílias do campo, como se uma nova identidade representasse uma mudança na política agrária do país.

Historicamente, a agricultura familiar ou ‘os pequenos agricultores’ – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 126).

Os referidos autores se propuseram a analisar a evolução das políticas públicas implementadas no campo brasileiro. O período foi dividido em três fases, que eles denominaram de gerações. Na primeira, as políticas públicas para a agricultura familiar se pautaram no “fortalecimento do viés agrícola e agrário da categoria social”. Na segunda geração, a ênfase foi nas políticas sociais e assistenciais. Na terceira e última, as políticas públicas visavam a construção de mercados com preocupações na segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental.

A primeira geração, que ocorreu entre as décadas de 1960 e 1980, ficou conhecida como “modernização conservadora”. Essa política privilegiou os médios e grandes agricultores do Sul e Sudeste, exportadores e/ou os produtos de interesse dos grandes grupos agroindustriais. Os principais instrumentos de ação do Estado foram: crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, e o desenvolvimento de infraestruturas (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 129).

A segunda geração surge no rastro da implementação no Brasil de políticas neoliberais. Nesse contexto, as políticas de apoio à agricultura familiar passaram a ter um caráter social e assistencial, na lógica de que os efeitos colaterais da política econômica, como a pobreza rural, deveriam ser mitigados por políticas compensatórias. Os programas Comunidade Solidária, no governo FHC, e Fome Zero, no governo Lula, são apontados como símbolos desse período.

Nos anos 1990, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Estado brasileiro deu início a um conjunto de medidas em prol dos pequenos agricultores, embora a intenção inicial tenha sido uma política assistencial para minimizar as condições de pobreza no campo e fomentar a inserção no mercado.

Conforme Grisa e Schneider (2014, p. 132), o Pronaf era visto como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores familiares que apresentassem um mínimo de condições produtivas. Os maiores beneficiários do programa foram os produtores de milho, soja e café do Sul e Sudeste.

Iniciava-se com o Pronaf a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares. A criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF-2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública em anos posteriores reforçariam este cenário (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 132).

O caráter de política de assistência social do Pronaf foi contestado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) no III Grito da Terra Brasil, em 1996. Segundo a entidade, “o Pronaf não pode ser confundido com programa de assistência social, mas deve ser uma prioridade do Governo Federal pelo desenvolvimento da agricultura familiar, definida como a mais eficiente nos aspectos econômico e social” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 135).

A terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar teve início, em 2003, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo os referidos autores, “importantes alterações ocorreram nas relações e no papel do Estado e da sociedade civil, especialmente no que se refere ao direcionamento das políticas públicas, na relação com os movimentos sociais e com a sociedade civil”.

A principal característica dessa fase seria uma preocupação com a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental.

Atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes [...] e abriram oportunidades para a institucionalização de ‘novas’ ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico) (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 138).

A partir de iniciativas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão de assessoria direta da Presidência da República, composto por 60 membros, sendo dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do governo, surgiram os programas de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003; Um Milhão de Cisternas (P1MC), em 2003; e Uma Terra, Duas Águas (P1+2), em 2007; foram realizadas conferências de segurança alimentar e nutricional em 2004, 2007 e 2011; foi instituída a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), em 2006; garantia de pelo menos 30% do orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) para compra de alimentos da agricultura familiar, a partir de 2009; aprovação da Emenda Constitucional 064/2010, que incluiu o direito humano à alimentação como direitos sociais (Art. 6º); aprovação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), em 2012; entre outras iniciativas, como a defesa da Reforma Agrária (PORTO, 2014, p. 41).

Grisa e Schneider (2014, p. 139) registram que, nessa terceira geração de políticas, decidiu-se que “uma parte importante do orçamento público era destinada à compra de alimentos para várias finalidades e esta demanda institucional deveria ser canalizada para a agricultura familiar”. Os autores destacam além do PAA e do Pnae, a criação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (2004) e o Programa de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBIO), de 2008, como iniciativas de estímulo à agricultura familiar, além de apoio às agroindústrias, fiscalização da sanidade agropecuária, criação de selos e certificação que contribuem para o aumento do valor agregado da produção familiar.

Esquerdo e Bergamasco (2015, p. 13) também consideram como ações do governo Lula para a agricultura familiar, o Bolsa Família, o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política Nacional de Assistência Técnica e

Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater), o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o fortalecimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), o combate ao trabalho escravo, o Luz para Todos.

As políticas públicas desse período, incluindo a educação no campo, são frutos da atuação dos movimentos sociais e, segundo Fernandes (2012, p. 17), foram concebidas como alternativas, como políticas emancipatórias.

Embora reconheçamos os avanços nas políticas de apoio ao campesinato nos governos do PT, que ficaram mais evidentes com o esvaziamento, a desestruturação e o abandono que ocorreram a partir do processo de ruptura política, as ações não propiciaram alteração significativa na estrutura fundiária do país.

Com a pretensão de ser um governo de conciliação, a política agrária de Lula e Dilma tentou aparentemente contemplar tanto a agricultura familiar quanto o agronegócio. Mas, como discutido no capítulo 3, o governo potencializou o latifúndio agroexportador de *commodities*, fortalecendo politicamente os setores da sociedade historicamente contrários à pauta dos trabalhadores da cidade e do campo. O volume de recursos alocado para a agricultura familiar em comparação com o volume disponibilizado para o agronegócio demonstra, inequivocamente, a desigual atenção que foi dispensada a essas duas categorias da agropecuária brasileira.

Essa desigualdade é observada também entre os agricultores familiares. As famílias do topo da pirâmide de rendimentos, a “elite” do campo, são as que mais se beneficiam das políticas governamentais, como demonstram Grisa e Schneider (2014), e Aquino *et al.* (2018). Essas famílias estão, em sua maioria, no Sul e Sudeste do país, que costumam ser as regiões que ficam com a maior parte dos recursos alocados.

4.4 – A heterogeneidade do campesinato brasileiro

A imagem que se tem do campesinato é de uma família que produz, com autonomia, alimentos para o próprio sustento em uma pequena área de terra. O pouco excedente é comercializado, permitindo adquirir produtos necessários para complementar o consumo

familiar. Esta imagem, implicitamente, difunde a ideia preconcebida de que o camponês é pobre e ineficiente. Na verdade, não existe um campesinato brasileiro, pois ele assume feições e estruturas bastante diversificadas nas diferentes regiões do país¹².

Aquino *et al.* (2018) identificaram, a partir de tabulações especiais do Censo Agropecuário de 2006, uma grande heterogeneidade e desigualdade entre os agricultores familiares, à semelhança do observado por Lênin, no início do século XX, na Rússia.

[No Brasil,] os segmentos extremamente pobres e de baixa renda da agricultura familiar, situados na base da pirâmide social do campo (Classes D e E), ainda são predominantes no território nacional. Conjuntamente, eles representam 70% dos agricultores potencialmente enquadráveis no Pronaf e respondem por apenas 16% da produção do segmento. A chamada Classe C (ou classe média rural) abrange pouco mais de 20% dos estabelecimentos e gera 1/3 do VBP. Já a “elite” da agricultura familiar, formada pelos produtores com renda acima de R\$ 100 mil (Classes A e B), correspondem apenas a 8% do total, mas geram mais da metade do valor da produção do segmento (51%). (AQUINO *et al.*, 2018, p. 134)

Ainda segundo os referidos autores,

do total de agricultores familiares brasileiros, 2,4 milhões ou 55,34% do total estavam incluídos dentro do Grupo B, formado pelo público extremamente pobre da categoria. Os agricultores dos grupos A e C, representados pelos assentados da reforma agrária e pela faixa pobre/intermediária, englobavam 1,3 milhão de estabelecimentos (30,15% do total). De outro lado, a fração constituída pelos agricultores familiares consolidados (grupos D, E e Familiar não Pronaf), abrangiam pouco mais de 630 mil explorações, alcançando 14,51% do universo familiar do País (AQUINO *et al.*, 2018, p. 132).

Regionalmente, as regiões Nordeste e Norte concentram a maior parte dos agricultores familiares mais pobres, enquanto os mais ricos estão no Sul e Sudeste do país. Como pode-se observar na Tabela 5, a maioria dos agricultores familiares brasileiros são pobres e/ou muito pobres.

¹² Essa heterogeneidade está registrada em trabalhos clássicos sobre o campesinato no Brasil por autores como Queiroz (1973), Cândido (1982), Guimarães (2009), Santos (1978), Andrade (1986), Cartaxo (1999). Essa dimensão do campesinato brasileiro também é explorada por Carvalho (2005), ao traçar um quadro do campesinato brasileiro no início do século XXI.

Tabela 5 – Distribuição dos estabelecimentos dos distintos grupos de agricultores familiares segundo as regiões do Brasil – 2006

Regiões	Grupo A		Grupo B		Grupo C		Grupo D		Grupo E		Familiar não Pronaf	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Norte	141.482	26,52	154.318	6,39	79.716	10,18	16.315	5,68	3.841	6,11	16.994	6,00
Nordeste	212.091	39,76	1.567.863	64,89	238.209	30,42	45.698	15,90	11.072	17,60	112.198	39,60
Sudeste	38.238	7,17	356.526	14,76	160.803	20,54	59.705	20,77	14.452	22,98	70.031	24,72
Sul	60.982	11,43	269.668	11,16	266.742	34,07	154.223	53,65	31.070	49,40	67.008	23,65
C.-Oeste	80.661	15,12	67.752	2,80	37.512	4,79	11.523	4,01	2.464	3,92	17.110	6,04
Brasil	533.454	100,00	2.416.127	100,00	782.982	100,00	287.464	100,00	62.899	100,00	283.341	100,00

Fonte: Tabulação especial da 2ª apuração do Censo Agropecuário 2006 (IBGE/SIDRA, 2012), *apud* Aquino *et al.* (2018, p. 132)

Essa desigualdade também é observada na distribuição do crédito para os agricultores familiares. Segundo Aquino *et al.* (2018, p. 125), “a política de crédito conduzida pelo Estado, conscientemente ou não, tem contribuído para manter e até aumentar o abismo produtivo que predomina no campo”.

O Censo Agropecuário de 2006 realizou uma detalhada coleta de dados sobre a agricultura familiar. A intenção era iniciar uma série histórica com essas novas informações, mas no levantamento seguinte, realizado em 2017, não houve continuidade na coleta desses dados, o que limita significativamente a análise.

Embora Grisa e Schneider (2014) observem avanços no fomento à agricultura familiar, autores como Mitidiero Júnior (2016), Pinto Neto (2017) e Cabral (2017), compreendem que o Estado brasileiro continuou fortalecendo os grandes latifundiários e a exportação de *commodities* agrícolas, além de favorecer a atuação dos impérios alimentares no país, a financeirização da agropecuária e a privatização da natureza, principalmente após a deposição da presidente Dilma Rousseff, em 2016, por forças conservadoras da sociedade.

A propósito, José Gomes da Silva define conservadorismo como “o estado de espírito de muita gente que nada tem a ver com o latifúndio, mas que pensa como se latifundiário fosse” (SILVA, 1971, p. 173, *apud* CONFLITOS NO CAMPO 2017, p. 98).

Essa é mais uma nuance da luta do campesinato pela sobrevivência. Conquistada a terra, tem-se uma nova batalha, carregada de novos desafios e contradições. O assentamento das famílias nos projetos de Reforma Agrária é o início da segunda parte da luta, a luta na terra.

V – A LUTA DO CAMPESINATO PELA SOBREVIVÊNCIA II: A LUTA NA TERRA

A política de Reforma Agrária no Brasil culmina com a criação dos assentamentos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Embora, formalmente, os camponeses assentados devam ser assistidos pelo órgão até a emancipação, o que se observa é que as políticas públicas planejadas, como financiamento para instalação, construção de infraestrutura, assistência técnica, apoio à comercialização, entre outras, não são efetivamente implementadas. Muitas vezes, o camponês é instalado na terra e abandonado à própria sorte.

Os assentamentos da Reforma Agrária são espaços conquistados pela luta camponesa para construção de territórios de esperança. Essa construção, que é a continuidade da luta do campesinato pela sobrevivência, é marcada por muitas contradições.

Na Paraíba, a luta do campesinato atingiu seu ápice no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, com a atuação das Ligas Camponesas. A pioneira foi a Associação dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de Sapé. Fundada em 1958 por João Pedro Teixeira, Pedro Inácio de Araújo (Pedro Fazendeiro) e João Alfredo Dias (Nêgo Fuba), a Liga de Sapé chegou a ter cerca de 16 mil associados, em janeiro de 1964 (LEMOS, 1996).

João Pedro Teixeira foi covardemente assassinado, em abril de 1962, por pistoleiros a serviço de latifundiários da região¹³. Pedro Fazendeiro e Nêgo Fuba foram mortos dois anos depois, no início da ditadura militar, em circunstâncias não esclarecidas. Nesse período, outros foram perseguidos e presos.

¹³ Segundo Walter Rabello Pessoa da Costa, juiz da comarca de Sapé na época: “No processo relativo ao assassinato do líder camponês João Pedro Teixeira, foram denunciados pelo Dr. Eurico Rangel, ilustre Promotor da Comarca, os indiciados Agnaldo Velloso Borges, Pedro Ramos Coutinho e Antonio José Tavares, e como autores materiais, o cabo Francisco Pedro da Silva, soldado Antonio Alexandre da Silva e o vaqueiro Arnaud Nunes Bezerra, trabalhador do primeiro indiciado acima. (...) Realizado o júri, os dois autores materiais presos (já expulsos dos quadros da polícia) foram absolvidos por unanimidade. Os grandes do lado de fora, controlaram os jurados” (COSTA, 1988). O mandante Agnaldo Velloso Borges escapou do processo, uma vez que era quinto suplente de deputado estadual e assumiu o mandato com o afastamento de cinco deputados, isso em um prazo de menos de um dia (LEMOS, 1996).

Com a retomada da luta camponesa, no início dos anos 1980, ganha destaque a liderança de Margarida Maria Alves, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande, município distante 58 km de Sapé. A líder sindical foi assassinada por pistoleiros na porta de casa. A suspeita é de que os mandantes sejam integrantes do mesmo grupo de latifundiários que teriam encomendado a morte de João Pedro Teixeira, 21 anos antes, conhecido como Grupo da Várzea.

João Pedro Teixeira, Elizabeth Teixeira e Margarida Maria Alves se tornaram símbolos nacionais da luta do campesinato. A história da família Teixeira ficou conhecida com o filme *Cabra Marcado Para Morrer*, do cineasta Eduardo Coutinho, lançado em 1984. João Pedro tem o nome inscrito no livro de Heróis da Pátria. Margarida Maria Alves dá nome à Marcha das Margaridas, manifestação anual realizada no mês de agosto em todo o Brasil para lembrar o assassinato da líder camponesa.

Em Sapé, encontra-se instalado o Memorial das Ligas Camponesas, fundado em 2006, com apoio da CPT, militantes de movimentos sociais do campo, professores e estudantes ligados à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), e outros profissionais comprometidos com a luta do campesinato.

É nesse território, historicamente ligado à luta camponesa da Paraíba e do Brasil, que procuramos conhecer a segunda parte da luta do campesinato pela sobrevivência, a luta na terra. O trabalho de campo foi realizado em assentamentos da Reforma Agrária, criados no final dos anos 1990, como resultado da luta camponesa. A pesquisa procurou investigar como as famílias se organizam, o que produzem, como produzem, como comercializam, enfim, como se reproduzem.

5.1 – Os assentamentos da Reforma Agrária no município de Sapé (PB)

Noite de 21 de abril de 1996. Famílias cruzam os 78 km que separam os municípios de Alhandra e Sapé, na Paraíba. Na carroceria de caminhões, o grupo desvia dos postos de fiscalização da Polícia Rodoviária Federal. O destino é um acampamento, onde vão se unir a outras famílias sem-terra na luta por Reforma Agrária.

O relato está gravado até hoje na memória de Arlindo José de Lima, parceleiro do Assentamento Padre Gino. Poeta popular e evangélico, compara a aventura ocorrida há mais

de duas décadas com o êxodo do povo Hebreu, do Egito até a Terra Prometida, como registra o livro sagrado.

A Canaã era o município de Sapé, localizado na mesorregião da Mata Paraibana, distante 47 km da capital do Estado, com uma população estimada para 2020 em 52.804 habitantes, segundo o IBGE. A área de 313,678 km² tem sido historicamente ocupada por grandes plantações comerciais de cana-de-açúcar e abacaxi.

Em seus aspectos naturais, o município possui relevo levemente ondulado, enquadrando-se em áreas dos tabuleiros costeiros de solo podzólico vermelho amarelo e solo podzólico amarelo eutrófico. Territorialmente, faz limites ao norte com os municípios de Cuité de Mamanguape e Capim; ao sul, com Sobrado e Riachão do Poço; a leste, com Cruz do Espírito Santo e Santa Rita; a oeste, com Mari (IBGE, 2020).

O empreendimento açucareiro sempre foi o grande absorvedor de terras e da força de trabalho. Ele monopolizou o uso do solo quase até o final do século XX. Valendo salientar que o abacaxi também se destacava como produto que teve importância na organização agrária do município, na segunda metade do século XX (BRITO, 1979; CARVALHO, 1985), dividindo o uso do solo municipal com a cana-de-açúcar.

Com a crise do Proálcool, nos anos 1990, e o fechamento da Usina Santa Helena, ex-funcionários, moradores das fazendas e grupos de famílias sem-terra da região se organizaram, apoiados pela CPT e pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e montaram acampamento para reivindicar a desapropriação de terras para Reforma Agrária.

O acampamento foi erguido por 510 famílias sem-terra durante o processo de ocupação de três fazendas da região, segundo relato de dona Josefa Mota da Silva Vieira, moradora do Assentamento Padre Gino. Apesar das ameaças e conflitos com os “capangas” das fazendas e policiais de Sapé, os camponeses chegaram a iniciar o plantio de roçados, isto é, o cultivo de produtos de subsistência, como feijão, macaxeira, batata, milho, mandioca. Os proprietários das terras conseguiram na justiça a reintegração de posse das áreas ocupadas cerca de dois meses depois. O despejo ocorreu de forma pacífica, conforme testemunho dos assentados que participaram da ocupação (BULHÕES, 2013).

Após o despejo, as famílias acamparam numa área próxima e continuaram cuidando dos roçados remanescentes, haja vista que boa parte da área cultivada fora destruída pelos prepostos dos fazendeiros.

Das dificuldades do acampamento, seu Arlindo José de Lima compartilha com João Francisco de Freitas (João dos Cocos), parceleiro do Assentamento Santa Helena, as ameaças, a violência das tentativas de despejo, a ação de reintegração de posse e o feijão duro, que alimentava os acampados durante esse período. Seu João dos Cocos revela que muitas vezes se alimentava só com o caldo, porque o feijão era muito duro.

A precariedade do local é relatada por outra família assentada no Santa Helena, a de dona Silvânia. Na época gestante e com um filho pequeno, dava assistência ao marido mas não costumava dormir no acampamento devido a essa situação precária.

Luiz Damásio de Lima, o Luizinho, do Assentamento Padre Gino, também participou da luta desde o início. Ele e os vizinhos das comunidades Barra das Antas e Anta dos Sonhos, onde viveu o líder camponês João Pedro Teixeira, se uniram e acamparam nas terras das fazendas Santa Luzia, Santa Cruz/Gameleira, São José e Boa Vista. Dessas, apenas a São José não foi desapropriada, segundo ele, em razão de uma artimanha do então proprietário, que dividiu a área e colocou no nome dos filhos, descaracterizando a condição de latifúndio.

O resultado da luta foi a criação dos assentamentos 21 de Abril, Padre Gino, João Pedro Teixeira (Boa Vista), Santa Helena (I, II e III), Nova Vivência e Rainha dos Anjos, entre os anos de 1996 e 1999. A área reformada é de 6.422,20 ha (seis mil quatrocentos e vinte e dois, vírgula vinte hectares), o que corresponde a 20% do território do município de Sapé. Um total de 545 famílias foram contempladas com lotes que variam de 6,00 a 15,00 ha.

Nem todas as famílias beneficiadas participaram diretamente da luta pela terra, mas foram contempladas com um lote porque eram antigos moradores das fazendas desapropriadas. Foi o que revelou dona Gorete, que havia sido “mandada embora” da Fazenda Santa Cruz/Gameleira com o marido e os filhos e, na época da desapropriação da área, já estava morando na cidade.

O Assentamento 21 de Abril foi criado oficialmente em 02 de dezembro de 1996, na área das antigas fazendas Nossa Senhora da Luz e Nossa Senhora do Patrocínio, conhecidas como Fazenda Santa Luzia. Em 30 de julho, decreto presidencial já havia declarado os imóveis como de interesse social para fins de Reforma Agrária e autorizado o Incra a proceder a desapropriação da área de 362,00 ha. Em 22 de outubro, as 60 famílias selecionadas receberam a imissão de posse.

Em 17 de setembro desse mesmo ano, a Fazenda Santa Cruz/Gameleira foi declarada de interesse social para fins de Reforma Agrária, sendo em seguida desapropriada pelo Incra.

No dia 19 de novembro, foi concedida a imissão de posse da área de 466,30 ha para as 62 famílias selecionadas, dando início oficialmente ao Assentamento Padre Gino em 09 de dezembro. Os beneficiários ocuparam as terras e desarmaram os “capangas” dos antigos proprietários, que resistiam à desapropriação com ameaças às famílias e promovendo conflitos, inclusive com uso de armas de fogo (BULHÕES, 2013).

Em 18 de outubro de 1996, a Fazenda Boa Vista, com área de 1.165,00 ha, foi declarada de interesse social para fins de Reforma Agrária e, em seguida, desapropriada pelo Incra. A imissão de posse da área para as 122 famílias beneficiadas ocorreu em 06 de dezembro. Oficialmente, o Assentamento João Pedro Teixeira (Boa Vista) foi criado em 19 de dezembro.

O maior dos assentamentos do município de Sapé é o Santa Helena, que tem origem na desapropriação da Fazenda Santa Helena, que possuía 3.251,00 ha. O decreto presidencial declarando a área como de interesse social para fins de Reforma Agrária foi assinado em 10 de abril de 1997. Apenas em 10 de fevereiro do ano seguinte, as 201 famílias contempladas receberam a imissão de posse. O Assentamento Santa Helena foi criado oficialmente em 07 de maio de 1998 e, em razão da extensão, foi subdividido em I, II e III.

A desapropriação da Fazenda Sapucaia, que na época era utilizada para criação de gado, tem uma história diferente da maioria dos casos de terras destinadas à Reforma Agrária. Segundo relatos de assentados que ocuparam a propriedade no final de 1997, o então proprietário desejava se desfazer das terras e, por isso, não resistiu à ocupação. Enquanto aguardava a decisão do Incra, chegou a negociar com os camponeses e se dispôs a fornecer cestas básicas para as famílias (GOMES, 2014). Com a desapropriação, autorizada por decreto presidencial de 18 de março de 1998, a área de 600,00 ha da fazenda foi transformada em 48 lotes, cuja imissão de posse às famílias ocorreu em 19 de maio, resultando na criação do Assentamento Nova Vivência, em 26 de maio.

O assentamento mais recente é o Rainha dos Anjos, que ocupa a área da antiga Fazenda Cuité. Com 577,00 ha, a área foi declarada de interesse social para fins de Reforma Agrária em 08 de julho de 1999. Em 28 de dezembro do mesmo ano, as 49 famílias selecionadas pelo Incra receberam a imissão de posse. No dia seguinte, o assentamento foi oficialmente criado.

Esses assentamentos são fruto da luta por Reforma Agrária, mas muitos assentados já eram posseiros da área. Como funcionários ou filhos de funcionários das usinas da região,

viviam como moradores nas fazendas que foram desapropriadas. Os assentamentos Boa Vista, Santa Helena (I, II e III) e Rainha dos Anjos, por exemplo, foram instalados em terras que antes pertenciam a Usina Santa Helena¹⁴.

Os assentados mais antigos lembram que a desapropriação das áreas foi célere em razão das enormes dívidas acumuladas pelos antigos proprietários, principalmente com impostos e financiamentos.

Os assentamentos possuem rede elétrica, escolas, postos de saúde da família, e estradas sem pavimentação mas em boas condições de tráfego. As casas são de alvenaria. Nas agrovilas, há sistemas de abastecimento de água para consumo humano com o uso de poços artesianos.

Passados mais de vinte anos, como vivem os assentados nesses projetos de Reforma Agrária? Como tem sido a luta dessas famílias pela sobrevivência?

Para responder a essas indagações, visitamos os assentamentos, conversamos com parceiros e observamos criticamente o espaço em que essas famílias camponesas constroem seus *Territórios de Esperança*.

5.2 – Territórios de Esperança: Os assentamentos da Reforma Agrária no município de Sapé (PB)

Os *Territórios de Esperança* são espaços ocupados pelos camponeses em que se observam características de transição entre o modelo tradicional, que Moreira e Targino (2007) chamam de *territórios de exploração*, e o território utópico, em que os elementos de subordinação seriam completamente abolidos, como discutido no capítulo 2.

¹⁴ Vale lembrar que a instalação desses Projetos de Assentamento em Sapé tem um valor simbólico e cultural relevante, pois foram instalados em propriedades que pertenciam a integrantes da família Ribeiro Coutinho, núcleo do chamado Grupo da Várzea, que detinha o controle do poder político e econômico de toda Zona Canavieira do Estado (MOREIRA e TARGINO, 1977). Esses Projetos representam a concretização da luta dos camponeses iniciada com as Ligas Camponesas. Trata-se, no imaginário dos assentados, da libertação da terra que durante séculos era a materialização da escravidão e da subordinação dos trabalhadores (VAN HAM *et al.*, 2006).

Assim, mesmo reconhecendo as contradições e de que o processo de formação de territórios é dinâmico, ou seja, está permanentemente em construção, compreende-se que os *Territórios de Esperança* são territórios da luta camponesa para superar a exploração econômica, política e cultural no campo. São espaços onde se desenvolve a segunda parte da luta do campesinato pela sobrevivência, a luta na terra. Nessa luta, dois aspectos são fundamentais: a produção e a comercialização, pois deles depende o processo de garantia das condições de vida da unidade familiar e de sua reprodução.

5.2.1 – Produção

Dona Silvânia, do Assentamento Santa Helena, com quatro filhos, três deles maiores de idade, é o retrato das contradições observadas entre as famílias assentadas. O cultivo da cana-de-açúcar ocupa a maior parte dos 10,00 ha do lote, enquanto a criação de pequenos animais, como galinhas, perus e bodes, e o cultivo de alimentos no período chuvoso, como feijão, fava, batata, milho, inhame, macaxeira e mandioca, garantem a subsistência da família. O pouco excedente costuma ser comercializado por intermédio de atravessador. A renda monetária é oriunda da comercialização principalmente da cana-de-açúcar, do trabalho assalariado do marido, do filho e do genro nas usinas da região, e de benefícios sociais, como Bolsa Família e aposentadoria rural.

O emprego nas usinas de cana-de-açúcar costuma ser sazonal, com duração de seis meses, no período de corte e processamento da cana. O salário, pago semanalmente, tem uma parte fixa e um adicional referente à produtividade. Os valores variam de um e meio a dois salários-mínimos por mês, conforme declaração dos entrevistados.

Nos assentamentos do município de Sapé, tradicional produtor de abacaxi, também encontramos lotes que produzem o fruto na maior parte da área da parcela, notadamente naqueles próximos a fontes de água. A característica edafoclimática da região, caracterizado por chuvas de final de verão e início de inverno, ou seja, de não perenidade às necessidades do calendário agrícola, dificulta o armazenamento natural da água das chuvas, o que limita a capacidade de produção das famílias, apesar de dois terços dos entrevistados terem declarado dispor de sistema de irrigação (PANTA, 2019). O cultivo de hortaliças também é outra atividade desenvolvida pelos assentados.

A assistência técnica é rara, mas alguns entrevistados relatam que no início do assentamento receberam orientação técnica. Outros afirmam que estão sem assistência técnica desde 2018, quando os cortes orçamentários do governo federal paralisaram as políticas públicas que beneficiavam as famílias da Reforma Agrária.

O assentado Arlindo José de Lima revelou que teve grandes prejuízos no início do assentamento, quando resolveu plantar inhame e abacaxi. Segundo ele, o valor da produção não cobriu os custos que teve. Para se recuperar das perdas com a lavoura, voltou a trabalhar como assalariado em fazendas de cana-de-açúcar da região, deixando esposa e filhos no lote. Atualmente cria bezerro, boi, peru, bode, galinha, além de manter lavoura de milho e feijão para atender às necessidades de subsistência. Mas, a principal fonte de renda é a aposentadoria. Ele representa um grupo de assentados que não possui nenhum filho morando no assentamento. Os filhos de “seu” Arlindo moram no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas ele acredita que quando morrer dois deles assumirão o lote.

Outro motivo que provocou prejuízo para os parceleiros, no início do assentamento, foi a demora na liberação do crédito para produção. Os recursos só foram disponibilizados após o período de plantio. Panta (2015) empreendeu minuciosa pesquisa sobre o tema e constatou que essa foi a principal reclamação (89,7%) dos assentados. Ele identificou que isso ocorre porque o banco tem um calendário de dotação orçamentária próprio que não acompanha o calendário agrícola e o cronograma de desembolsos também não contempla as necessidades dos agricultores na fase de implementação.

Nem todos os assentados conseguiram superar as dificuldades iniciais. As famílias desistentes foram substituídas por outras que integravam o cadastro do Incra. É o caso, por exemplo, da família de Antônio Trajano da Silva, o “irmão” Trajano, que atualmente ocupa a presidência do Assentamento Padre Gino, e da família de Rafaela, que vivia nas terras da Usina Estivas, no vizinho município de Cruz do Espírito Santo, com os pais e duas irmãs menores, antes de se mudarem para o Santa Helena III.

Para executar tarefas que exigem a mobilização de força de trabalho superior à capacidade da própria família, os assentados contratam esporadicamente vizinhos e amigos, assim como costumam ser contratados pelos vizinhos e amigos para trabalharem “alugado”. A diária paga na região varia de R\$ 35,00 a R\$ 50,00, segundo os entrevistados.

Os assentados afirmam que a área dos lotes é suficiente para o sustento das famílias, mas encontramos parceleiros que arrendam parte do lote de vizinhos para a produção, principalmente com fins comerciais.

É o caso da família de José Pereira da Silva, que vive como agregado em um lote com a esposa e dois dos três filhos. Um desses filhos cultiva abacaxi, feijão e manga em 2,00 ha de área arrendada, pela qual paga anualmente de R\$ 1.000,00 a R\$ 1.500,00 por hectare, e emprega quatro pessoas (R\$ 45,00/dia cada um) para ajudar na tarefa. Eles também criam galinhas, carneiros e três bovinos. Segundo “seu” José, dá para viver da terra, principalmente porque a família dispõe de sistema de irrigação.

Embora pequena, a produção de coco, caju, acerola, maracujá e melancia também figura entre as culturas desenvolvidas pelos assentados, mas como atividade acessória. Não se observou nenhum plantio com pretensões comerciais. As plantas encontram-se esparsas nos lotes, normalmente nos limites da terra ou próximo às casas.

Além da agricultura, há famílias que também desenvolvem atividades de artesanato e uma pequena pecuária leiteira. Uma das linhas de crédito especial disponibilizada aos assentados é o Fomento Mulher, que visa a diversificação das atividades de geração de renda das famílias com maior participação feminina. O patriarcado ainda é muito forte no campo. Apenas uma em cada quatro famílias pesquisadas é chefiada por mulheres.

Um dos entrevistados revelou que a esposa conseguiu um financiamento de R\$ 5.000,00 para desenvolver atividades artesanais e a compra de duas vacas leiteiras, com possibilidade de desconto do principal a ser pago, reduzindo a dívida a R\$ 1.005,00.

Mas as linhas de crédito podem se transformar em dor de cabeça para os assentados. Além do atraso na liberação, como já assinalado, a cobrança de taxas administrativas (cadastro, abertura de crédito, seguro), operacionais (impostos) e de assessoria empresarial e técnica, comprometem a execução dos projetos. Conforme Panta (2015), os valores descontados nas parcelas correspondem a cerca de 5% dos recursos liberados.

Quando não conseguem retorno financeiro suficiente, os agricultores são obrigados a contrair novos empréstimos para honrar o compromisso com o banco ou renegociar/rolar as dívidas. Panta (2015) avalia que esse processo de renegociação, da forma como está formatado, amplia a subordinação e sujeição das rendas produzidas pelos camponeses ao capital, notadamente o financeiro.

O experiente técnico agrícola Luiz Sena revela que, em 2001, passou a integrar a equipe da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e acompanhar os assentados em diversos projetos de Reforma Agrária no Estado. A CPT queria entender a razão para o alto endividamento das famílias recém-assentadas e a incapacidade de pagamento dessa dívida. Ele identificou uma inadequação entre o que as famílias produziam e os prazos para pagamento das parcelas, além de constatar que boa parte dos recursos obtidos foram utilizados para subsistência. A recomendação foi o cultivo de produtos com ciclo curto de produção, como hortaliças e feijão, para geração imediata de renda, e a criação de bezerros, para permitir o pagamento das dívidas num prazo de dois anos.

A principal forma de sujeição que observamos, porém, foi o cultivo da cana-de-açúcar. Não encontramos nenhuma experiência de integração, como a que ocorre, por exemplo, na avicultura e na suinocultura, ou a produção de qualquer outro produto destinado ao processamento por uma unidade agroindustrial.

A maior parte das famílias cria animais, principalmente aves, bovinos, suínos e caprinos. Essa criação apresenta uma característica interessante, identificada por Panta (2019). Enquanto um terço das famílias declarou o autoconsumo como finalidade da criação, apenas uma em cada cinco apontou a reprodução e comercialização dos animais como objetivo. Para mais de um quarto das famílias, a criação é encarada principalmente como formação de uma poupança para momentos de necessidade ou emergência.

Quando precisam se endividar, as famílias recorrem preferencialmente aos empréstimos consignados (aposentados) ou aos empréstimos com parentes. Metade dos entrevistados apontou a primeira e a outra metade a segunda opção. O cartão de crédito é utilizado por metade das famílias entrevistadas. O valor médio das faturas varia de R\$ 100,00 a R\$ 1.000,00 mensais, conforme declaração dos entrevistados. O cartão costuma ser compartilhado com outros parentes e amigos, principalmente para compra parcelada de bens de consumo duráveis, como revelou Betânia, filha de parceiros e mãe de três filhos pequenos.

Identificamos três métodos distintos de produção nos assentamentos. O mais comum é o roçado tradicional, com a utilização de poucos insumos e equipamentos, para o cultivo de alimentos para autoconsumo. Uma fração dos assentados adotou a agroecologia (ou produção agroecológica), um conjunto de técnicas alternativas, desenvolvidas por pesquisadores, técnicos agrícolas e pelos próprios camponeses, que possibilitam, ao mesmo tempo, a

viabilidade econômica da pequena produção familiar e a sustentabilidade ambiental. A principal característica desse método é a produção de alimentos saudáveis, sem utilização de adubos, fertilizantes químicos ou sementes transgênicas. Na produção comercial de abacaxi e cana-de-açúcar, utiliza-se sistemas de irrigação, defensivos agrícolas (agrotóxicos) e fertilizantes químicos. No caso da cana, é adotado o pacote tecnológico recomendado pelas usinas, que prescreve desde a variedade a ser cultivada até o trato com a lavoura. Às vezes, no mesmo lote, encontramos o uso de mais de um método de produção, dependendo do produto.

O técnico agrícola Luiz Pereira de Sena, que trabalha com algumas famílias assentadas da região, observou que a produção agroecológica exige que o produtor seja autodidata, habilidade que poucos possuem. Ele também observou que é preciso ter atitude/iniciativa, característica que muitos ainda não desenvolveram. Esse modelo alternativo é caracterizado pela maior participação das famílias e pela diversificação, uma vez que os resultados são potencializados com a produção consorciada.

Apesar de mais diversificados, os produtos cultivados pelos parceiros que adotaram o modelo agroecológico não diferem dos que são cultivados nos lotes que produzem de forma tradicional. Os produtos cultivados são milho, feijão, fava, macaxeira, cenoura, beterraba, batata-doce, coentro, alface, couve, cebolinha e pimentão, frutas, além de pequenos animais, como galinhas e porcos.

A agroecologia é entendida como uma forma de cultivo natural, com ênfase em aspectos ambientais, sociais e econômicos. Segundo Silva *et al.* (2019), a agroecologia valoriza os princípios da sustentabilidade, o socialmente justo, o ambientalmente correto e o economicamente viável.

Marcos (2007) também enxerga nessa forma de cultivo uma estratégia para se contrapor à lógica de inserção na cadeia global da produção de *commodities* e ao tradicional modelo do latifúndio monocultor que caracteriza a agricultura patronal no Brasil. Nesse sentido, vislumbra a retomada da dimensão local do desenvolvimento, capaz de autossustentar-se, que associada à política de Reforma Agrária, permitiria a conquista da liberdade e da autonomia camponesa.

O parceiro Luiz Damásio de Lima, conhecido como Luizinho, do Assentamento Padre Gino, destaca a preservação do solo como a principal vantagem da produção agroecológica. Segundo ele, o cultivo tradicional degrada o solo, comprometendo a sustentabilidade da produção. Com a agroecologia, há um enriquecimento da biodiversidade

natural que promove a fertilização do solo e o equilíbrio natural de pragas, resultando na produção de alimentos saudáveis.

A agroecologia representa também uma forma de resistência do campesinato ao modelo tradicional, defendido pelos que tentam desterritorializá-lo, de acordo com Bulhões (2013). Ele recomenda o cultivo orgânico, com manejo agroecológico, como forma de melhorar a fertilidade do solo e, assim, aumentar a produtividade, possibilitando às famílias maior quantidade e variedade de produtos ofertados e, conseqüentemente, maior renda.

O assentado João Balbino afirmou utilizar o método de produção tradicional, mas confirmou que as famílias assentadas que utilizam as chamadas técnicas agroecológicas têm uma produtividade equivalente. Infere-se que a não adoção desse método por mais famílias se deve ao não domínio das técnicas, por não estarem convencidas de que a produtividade seja equivalente ou para não incorrerem no custo de oportunidade de mudança na técnica de produção.

Essa última hipótese é reforçada pela observação de Luiz Sena, que relaciona a resistência em adotar as técnicas agroecológicas a uma dificuldade de muitos em ser autodidatas e de ter atitude/iniciativa. Segundo ele, ainda é preciso que alguém diga ou mande fazer, inclusive atividades cotidianas.

Já Luizinho atribui a resistência ao ceticismo dos companheiros, ou seja, que as famílias não estariam convencidas das vantagens da agroecologia.

Observou-se, portanto, que a produção nos assentamentos é fundamentalmente para subsistência, com o cultivo de feijão, fava, batata, milho, inhame, macaxeira e mandioca. A maioria dos parceiros utiliza técnicas tradicionais de cultivo, com baixa produtividade e sem preocupações com a fertilidade do solo, apesar de experiências agroecológicas consideradas bem-sucedidas nos próprios assentamentos. O pouco excedente é comercializado.

Em contraste, a produção de cana-de-açúcar para as usinas da região se dá com a utilização do pacote tecnológico que caracteriza o latifúndio monocultor no país, baseado na adoção de plantas geneticamente modificadas e no uso de fertilizantes e pesticidas químicos (agrotóxicos). O cultivo da cana representa a principal fonte de renda monetária das famílias assentadas. Como os recursos são insuficientes para assegurar a sobrevivência, é comum que integrantes dessas famílias recorram ao trabalho assalariado, principalmente no corte e processamento da cana-de-açúcar e no trabalho “alugado” em outros lotes. As famílias

também dependem de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e a aposentadoria rural.

A resistência na adoção de técnicas alternativas de produção que têm se apresentado promissoras, como a agroecologia, possivelmente explica esse cenário. Nesse sentido, uma política agrária que popularizasse e fomentasse a adoção dessas técnicas propiciaria ao campesinato maior autonomia.

Se essa é a realidade da produção, a comercialização é um desafio ainda maior para os assentados.

5.2.2 – Comercialização

O principal produto comercial produzido nos assentamentos é a cana-de-açúcar. Ela é também a principal fonte de renda monetária das famílias. A relação formal do assentado com a usina é a de fornecedor. Ele é uma pessoa jurídica que produz, de forma “independente” e “exclusiva”, cana-de-açúcar para a usina em área pré-determinada e a usina se responsabiliza pelo corte. Não há possibilidade de venda do produto para outro comprador.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal, porém, é a melhor forma de comercialização, na avaliação da maioria dos entrevistados, porque é uma venda garantida. Além disso, as famílias podem receber até 30% a mais se os produtos fornecidos forem cultivados de forma agroecológica ou certificados como orgânicos. O programa, administrado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), foi criado em 2003, no âmbito do Fome Zero, tendo como objetivos promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar (MDS, 2019).

Entretanto, desde o governo Michel Temer, os recursos para o programa estão sendo reduzidos, o que obriga os camponeses a comercializarem a produção por intermédio de atravessador. Alguns dos entrevistados acalentam a esperança de que seus projetos de fornecimento para o PAA sejam aprovados. Há assentados que fornecem também para a merenda das escolas da região, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

A forma mais comum de comercializar a produção com o atravessador é a negociação de determinada área cultivada. A colheita fica a cargo do atravessador e muitas vezes o parceleiro não fica sabendo qual foi a quantidade colhida, conforme relato de José Carlos, do

Assentamento Santa Helena I. Ele contou que havia comercializado um roçado de macaxeira por R\$ 500,00 o “pedaço” (área cultivada que não conseguimos estimar o tamanho), pouco tempo antes da entrevista.

Enquanto selecionava o coentro produzido, ao lado de uma das filhas e de vizinhas do Assentamento Padre Gino, dona Gorete revelou que o filho de um parceleiro atua como atravessador no assentamento, adquirindo a produção dos vizinhos para comercializar na feira de Alagoinha, município distante 45 km de Sapé.

Outra forma de comercialização é a venda direta, na Central de Beneficiamento e Comercialização da Agricultura Familiar e Economia Solidária (CBCAFS), em Sapé, em feiras livres ou em feiras agroecológicas. Mas essa é uma realidade para uma pequena parcela dos assentados. Semanalmente, as famílias se reúnem e levam a pequena produção para feiras da região.

Um grupo ainda menor se desloca até a Capital toda sexta-feira para comercializar os produtos na Feira da EcoVárzea, conhecida como Feira Agroecológica do Campus I da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). A feira existe há quase duas décadas e reúne famílias de três assentamentos de Sapé (Padre Gino, Boa Vista e Rainha dos Anjos), além do Assentamento Dona Helena, de Cruz do Espírito Santo (município vizinho a Sapé), e do acampamento Ponta de Gramame, de João Pessoa, que formam a Associação dos Agricultores e Agricultoras Agroecológicos da Várzea Paraibana (EcoVárzea).

Luizinho, presidente da EcoVárzea, revelou que o atravessador costuma ficar com metade dos ganhos e, por isso, desde o início, ele e outros assentados procuraram criar um espaço próprio para comercialização. Tentaram inicialmente em Sapé e em Santa Rita, até se estabelecerem no campus da UFPB em João Pessoa¹⁵.

¹⁵ Santos (2010) faz uma minuciosa reconstituição do processo de criação da Feira da EcoVárzea.

A primeira feira na UFPB foi realizada em 10 de maio de 2002, com a instalação de 10 bancas para comercializar a produção das famílias participantes, mas a experiência foi iniciada em 18 de novembro do ano anterior, no bairro de Mangabeira, o mais populoso da capital paraibana. Em pouco tempo, o número de bancas aumentou para 15, com a incorporação de novas famílias participantes, e depois para 20. Metade dessas bancas comercializa a produção das 12 famílias do Assentamento Padre Gino que ainda adotam o cultivo agroecológico. Segundo Oliveira (2006) e Bulhões (2013), eram 20 famílias que produziam de forma agroecológica no Padre Gino.

A ideia para a criação dessa feira foi do técnico agrícola Arlindo Brito, na época assessor parlamentar do então deputado estadual Frei Anastácio, do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia conhecido a experiência no Rio Grande do Sul. Lá os assentados produziam de forma agroecológica e comercializavam diretamente a produção numa feirinha organizada, com barracas padronizadas e participantes fardados. Foi a partir dessa experiência que ele e outros assentados adotaram o sistema agroecológico de produção.

Os recursos iniciais para a instalação da feira vieram de um empréstimo de R\$ 5.000,00 feito pela Cáritas Brasileira, órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a ser pago em três anos. A falta de periodicidade e a irregularidade na oferta de produtos quase inviabilizaram a empreitada. Superados esses percalços iniciais e já instalados na universidade, a feira se consolidou e os participantes viram as receitas aumentarem de apenas R\$ 550,00, na inauguração em maio de 2002, para cerca de R\$ 12.000,00 por semana atualmente.

Parte desses recursos (2%) forma o “fundo de feira”, utilizado para custear as despesas e os investimentos necessários para manter a realização periódica da feira. Outros 3% são reservados para pagar os empréstimos contraídos, como o da Cáritas e os da compra de dois caminhões e de um ônibus. A EcoVárzea também destina 1% do valor da comercialização para manter um técnico agrícola, que dá assistência aos associados.

A feira mantém as características originais. É bem organizada, as bancas são padronizadas e os participantes uniformizados. Nos bonés e nas camisas estão estampados o lema da CPT: “Terra de Deus, terra de irmãos”.

Os produtos comercializados são todos produzidos pelos assentados que integram a EcoVárzea (legumes, verduras, hortaliças, frutas, ovos de galinha etc.). Há famílias que

comercializam também produtos prontos, como tapioca, bolo, pamonha, canjica, caldo de cana. Após cada feira, eles se reúnem para avaliação e planejamento das semanas seguintes.

Os produtos que não são vendidos em João Pessoa, pela manhã, são comercializados à tarde, numa feira promovida pelos assentados da Reforma Agrária, segundo revelação do técnico agrícola Luiz Sena. As sobras são utilizadas para alimentar galinhas e porcos, e também como adubo verde.

Essa forma de adubação é uma das principais características do manejo agroecológico, por devolverem parte dos nutrientes retirados do solo e por melhorarem a estrutura de cada tipo de solo. No caso de solos arenosos, o adubo verde proporciona agregação de partículas e maior retenção de água, enquanto nos solos argilosos aumenta a permeabilidade e a presença de oxigênio (BULHÕES, 2013).

Para transportar os produtos, os associados utilizam os dois caminhões próprios da Associação. Mas, na época da entrevista com o presidente, um deles estava parado esperando conserto. Para o transporte dos associados de Sapé para João Pessoa, a EcoVárzea adquiriu um ônibus. O veículo também é utilizado para transporte das famílias para igreja e atividades de lazer.

Algumas famílias ligadas à EcoVárzea também realizam uma feira no campus do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), no bairro de Jaguaribe, em João Pessoa, desde 2008, mas o número de participantes e o movimento é bem menor que a da universidade.

A partir da experiência da EcoVárzea, outros assentados se uniram e passaram a organizar feiras semelhantes. Atualmente são mais de 60 em todo o Estado. Só em João Pessoa, são pelo menos outras três: uma no bairro do Bessa, semanalmente aos sábados; no bairro dos Bancários, quinzenalmente às quartas-feiras; e na Praça Rio Branco, no Centro, mensalmente. Há também a Central de Comercialização da Agricultura Familiar de João Pessoa, mantida pela prefeitura, no bairro José Américo, onde pequenos agricultores da região metropolitana da Capital comercializam seus produtos.

Em razão da pandemia de covid-19, em 2020 a EcoVárzea lançou, com apoio da UFPB e do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), um *site* para vendas *online*, o ecovarzeapb.com. Os interessados selecionam os produtos e as Eco Cestas são entregues em dois locais: na CBCAFS, em Sapé, ou no Campus I da UFPB, em João Pessoa, pelo sistema de *Drive Thru*. O pagamento é feito por transferência bancária ou com dinheiro no ato da retirada da cesta. A associação também disponibilizou um número para contato via *Whatsapp*,

o popular aplicativo de troca de mensagens (texto, imagem, áudio, vídeo) para *smartphones* e *tablets*.

Também em razão do isolamento social provocado pela pandemia de covid-19, professores e alunos do Centro de Informática da UFPB, em parceria com a Prefeitura de João Pessoa, desenvolveram o *site* Feira de Agricultura Familiar Online, no endereço laser.ci.ufpb.br/agricultura-familiar/, para divulgar a relação de produtores familiares, números de contato pelo *Whatsapp* e produtos comercializados na Central de Comercialização da Agricultura Familiar de João Pessoa. Nesse caso, toda a negociação (compra, pagamento e entrega dos produtos) é realizada diretamente entre o consumidor e o produtor.

O técnico agrícola Luiz Sena defende também a diversificação dos canais de comercialização direta, a exemplo da venda de cestas prontas para condomínios, por meio da *internet* ou telefone, e o fornecimento para restaurantes. Segundo ele, experiências desse tipo já existem e podem e devem ser ampliadas. Para isso, é necessário que haja um planejamento para se assegurar oferta regular dos produtos e preços competitivos. Os produtores agroecológicos têm a possibilidade de cobrar preços superiores aos dos produtos convencionais, desde que tenham bom conhecimento das vantagens da produção agroecológica para convencer o consumidor.

Para superar a figura do atravessador, em 2016 o MST começou a montar espaços para comercialização direta da produção agrícola e agroindustrial dos camponeses e também como ponto de encontro para conversas e confraternização entre amigos, debates políticos e eventos culturais. Já são sete unidades do Armazém do Campo, instaladas em algumas das principais capitais do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife e São Luís) e na cidade de Caruaru, em Pernambuco.

A pandemia obrigou o movimento a reinventar o Armazém do Campo, que passou a receber pedidos por *e-mail*, por *Whatsapp* e pelo *site* <https://armazemdocampo.shop> com entrega dos produtos na casa dos clientes, o famoso *delivery*, que se popularizou no país durante o período de isolamento social. Por enquanto, o *site* só atende aos moradores de São Paulo.

Na Paraíba, o MST planeja criar espaços semelhantes para comercialização da produção nas duas maiores cidades do Estado. Mas, a covid-19 também forçou o movimento a iniciar as vendas *online*. Foi criado o *site* <https://www.produtosterraboa.com.br/index> para

receber os pedidos, que são entregues no endereço dos consumidores das cidades de João Pessoa e Campina Grande.

Quando empreendemos a pesquisa de campo, uma das questões a serem investigadas era se os assentados utilizavam alguma plataforma tecnológica/aplicativo para comercialização da produção, à semelhança de serviços como Uber, Ifood, Airbnb. Essas empresas adotam uma política agressiva de dominação do mercado com vistas a se tornar um monopólio bilateral, isto é, ser a única vendedora e a única compradora do mercado, subordinando os produtores de bens e serviços e explorando os consumidores com discriminação de preços, uma tática que os monopolistas utilizam para cobrar preços diferenciados por produtos e serviços com base no perfil dos clientes e, assim, maximizar seus lucros.

Na época, observamos que o acesso à *internet* e os *smartphones* já estavam disseminados entre as famílias assentadas. Mas, não havia nenhum serviço semelhante para a comercialização, como já ocorre na China. Os entrevistados relataram utilizar apenas o *Whatsapp*, um aplicativo de troca de mensagens. Indagado se utilizava algum aplicativo para comercialização, um dos entrevistados respondeu que usa o *Whatsapp* para tudo.

A principal plataforma/aplicativo utilizado no mundo para comercialização de produtos agrícolas é a Pinduoduo, fundada em 2015, e que ocupa a segunda posição como maior plataforma de comércio eletrônico da China continental. Com ações listadas na Nasdaq, nos EUA, a plataforma de compras coletivas é uma espécie de Mercado Livre, pois agrega vendedores das mais diversas mercadorias e procura interligar consumidores diretamente aos produtores, substituindo a figura do atravessador tradicional pela plataforma (ZMOGINSKI, 2020). Outra chinesa é a Meicai, fundada em 2014, que permite aos produtores rurais comercializarem seus produtos diretamente com restaurantes, sem atravessador (CAPUTO, 2018).

No Brasil existe o BeVeg, um aplicativo gastronômico com foco no público vegano, mas que também “comercializa” produtos *in natura* (SANTANA, 2017). Nos EUA, no estado de Delaware, dois brasileiros fundaram a PepMesh, com foco em produtos orgânicos e objetivo de intermediar as vendas diretas do produtor para o consumidor (CANALTECH, 2016).

Nenhuma dessas plataformas/aplicativos se popularizou no Brasil. Foi a pandemia da covid-19 que, em 2020, obrigou os produtores agrícolas a adotarem formas de

comercialização remota, que já estavam disseminadas em vários mercados da economia brasileira, especialmente no de bens de consumo duráveis. A necessidade de isolamento social promoveu um aumento expressivo na utilização desses canais de comercialização, mesmo nesses mercados.

O dado mais relevante é que essas iniciativas de comercialização da produção da agricultura familiar paraibana têm ocorrido de forma autônoma pelos próprios camponeses, através de associações, ou com apoio de instituições públicas, como a UFPB, o IFPB e a Prefeitura de João Pessoa. Não se observou a presença de nenhuma empresa privada com interesse em submeter os produtores e os consumidores.

Mas, mantida a tendência do capitalismo contemporâneo, não deve tardar para que se popularize no Brasil alguma plataforma/aplicativo com ambições sobre o mercado de produtos agrícolas.

A renda monetária permite acesso a bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos, computadores, *smartphones*, veículos. A maioria das famílias possui pelo menos uma motocicleta, principal meio de transporte. Algumas possuem também automóvel, mas não é comum. Três em cada quatro famílias declararam ter comprado esses bens à vista, com recursos provenientes da comercialização da produção e/ou das rendas diversas da família. Observou-se que não existe um fosso entre o perfil de consumo das famílias do campo e o das que vivem na cidade, argumento que durante muitos anos justificou o êxodo rural.

Como constatado, a comercialização da produção ocorre principalmente por intermédio de atravessador, que se apropria de aproximadamente metade do valor produzido. A alternativa é a comercialização direta, tendo as tradicionais feiras livres como principal canal de comercialização. Iniciativas promissoras, a exemplo das feiras agroecológicas e da instalação de espaços de comercialização como o Armazém do Campo, ainda são incipientes. As vendas diretas pela *internet*, em que pese a popularização dessa forma de comercialização, se apresenta mais como uma alternativa emergencial para conciliar a necessidade de alimentação com o necessário isolamento social do que como um novo importante canal de comercialização da produção agrícola.

Em síntese, as possibilidades de comercialização direta da produção se ampliaram, mas a figura do atravessador não foi superada. Como constatado, a maioria ainda depende desse elo para se conectar ao mercado, o que reduz a renda potencial das famílias e limita a

capacidade de reprodução camponesa. Uma política agrária bem-sucedida terá que, necessariamente, superar essa realidade.

5.2.3 – A reprodução camponesa

Os projetos de assentamento da Reforma Agrária no município de Sapé (PB) datam do final dos anos 1990, quando as primeiras famílias receberam os lotes. Passados mais de 20 anos, uma nova geração se formou. Parte dos filhos e netos dos parceiros emigrou para os centros urbanos, mas muitos vivem hoje como agregados no lote dos pais (e/ou avós). O casamento entre membros de famílias assentadas é frequente e as esposas costumam ir morar na parcela dos sogros. É comum que em cada lote exista duas, três... até seis casas abrigando essas novas famílias.

A família de dona Gorete, mãe de seis filhos, todos maiores de idade, e de inúmeros netos, é o retrato desse fenômeno. Cinco dos filhos vivem no Assentamento Padre Gino, mas só os filhos homens no mesmo lote que ela e o marido receberam. As filhas, quando casaram, foram morar no lote dos sogros.

Outra família com essa característica é a de José Carlos, do Santa Helena I, casado com a filha de um assentado do Rainha dos Anjos. Ele vive como agregado no lote dos pais, junto com a esposa e os três filhos pequenos. No mesmo lote, também vivem como agregados dois dos treze irmãos, com as respectivas esposas e filhos. Outros dois irmãos são parceiros no Assentamento Rainha dos Anjos. A família ocupa a terra há, pelo menos, quatro gerações. Os avós eram moradores da antiga fazenda. Embora considere o tamanho do lote (8 ha) satisfatório, acredita que a família não melhorou de vida após o assentamento. Mas, teria interesse em ocupar um lote próprio caso surgisse uma oportunidade.

A família de dona Eliane, mãe de um menino de um ano e meio, é uma das três famílias que vivem na área comunitária do Assentamento Santa Helena III. Mas, o avô dela recebeu uma parcela no assentamento, que foi herdada por um dos tios. Nesse lote, o tio abriga as famílias de três filhos maiores de idade (que se casaram com três primas) e de um sobrinho. Esses familiares trabalham no próprio lote, como diaristas em outras áreas, como cortadores de cana na Usina Japungu e como servente em uma construtora.

Diferentemente do que normalmente ocorre, foi o marido de dona Eliane quem se mudou para o assentamento após o casamento, onde vivem como agregados na casa dos pais adotivos da agricultora. Ele trabalha como assalariado em uma plantação comercial de abacaxi e a família sonha em ter a própria terra. Contudo, o casal não tem condições financeiras para “comprar” um lote ou pagar pelas benfeitorias.

Os parentes de dona Eliane que vivem como agregados também sonham em ter a própria terra, mas não participam de nenhum movimento e não demonstram disposição para a luta. Porém, teriam interesse em assumir algum lote caso houvesse desistência.

As principais razões listadas pelos entrevistados para essa permanência foram: moradia, acesso à terra, possibilidade de trabalho na terra e renda. Já os principais motivos para quem resolveu emigrar foi não ter conseguido trabalho na terra, não ter conseguido renda suficiente para manter a família no campo ou casamento (PANTA, 2019).

Entre os filhos e netos das famílias assentadas temos profissionais de diversas áreas, como policiais, bombeiros, advogados, agrônomos, técnicos agrícolas, professores. Alguns desses ainda vivem no assentamento com as famílias, o que pode contribuir para uma nova visão da sociedade e das instituições públicas sobre o campesinato.

As novas gerações, entretanto, parecem não ter a mesma disposição para a luta que os ascendentes. Quando inquiridos sobre a possibilidade de integrar algum movimento de luta pela terra, eles declaram não ter interesse. Contudo, quando confrontados com a possibilidade de ocupar um lote na região em substituição a alguma família desistente, a quase totalidade se mostrou interessada.

Um camponês, que vive como agregado no lote de um cunhado, disse não querer participar da luta pela terra porque acha que é contra a lei. Mas, deseja permanecer na terra e teria interesse em substituir algum assentado, caso houvesse desistência. Os agregados não estão amparados pela política agrária, são “invisíveis”, mas o desejo de permanecer na terra sinaliza a continuidade da luta do campesinato.

Um dos desafios para os assentamentos é a administração das áreas comuns. Nos projetos em que se optou pela construção de agrovilas, outro desafio é a convivência com os vizinhos. Cada associação é responsável pela administração das respectivas áreas comunitárias (reserva legal, reservatórios de água, abastecimento de água e luz etc.).

Maria Aparecida, filha de parceiros e secretária da Associação do Assentamento Padre Gino, perguntada sobre quais os assuntos geralmente tratados nas reuniões da associação, relatou que são problemas de convivência com vizinhos e desrespeito às normas de utilização das áreas comuns, como, por exemplo, deixar animais às margens do açude.

Apesar das dificuldades, quando perguntados se a vida melhorou depois que conquistaram a terra, a resposta é quase unânime: Sim.

As aspirações do assentado Luiz Damásio (Luizinho) são o fortalecimento do processo agroecológico, com a incorporação de novas tecnologias e a adoção desse processo por outros camponeses, além do surgimento de novos projetos de apoio financeiro e de comercialização, a exemplo do PAA.

Já o presidente da Associação do Assentamento Santa Helena I, João Balbino, revelou que a principal aspiração dos assentados é a titulação da área, com a emissão de escritura definitiva. Embora com o documento seja possível vender o lote, ele avalia que essa seja a intenção de pouquíssimas famílias. A propriedade definitiva da terra também facilita a obtenção de financiamento e o arrendamento para terceiros.

Desde 2016, a intenção do governo parece ser acelerar a emancipação dos assentamentos e pôr um fim à política de Reforma Agrária. Em dezembro de 2019, a legislação foi alterada para “simplificar” o processo. O Incra publicou, em 31 de dezembro, no Diário Oficial da União, a Instrução Normativa (IN) nº 99, incorporando as mudanças. A IN trata dos procedimentos para titulação definitiva de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária.

Agora, não é mais necessário o projeto de assentamento estar consolidado para que os parceiros recebam a titulação dos lotes.

A escritura definitiva possibilita também uma conquista social. O camponês, que era sem-terra, posseiro, trabalhador rural, acampado, assentado, agora será dono. Numa sociedade em que o **ter** é tão valorizado, **ser** proprietário é considerado por alguns entrevistados como um passaporte para a cidadania plena. Caberá, pois, à história responder se o destino dos assentados era a cidadania plena ou a volta à condição anterior de sem-terra.

5.3 – O futuro do campesinato assentado

A expansão da cana-de-açúcar foi o fator que desencadeou a luta camponesa contra o latifúndio, nos anos 1950 e 1960, com a criação e a forte atuação da Liga Camponesa de Sapé. O campesinato se organizou contra o aumento da exploração, que se dava pela crescente exigência de trabalho não remunerado (cambão) para atender aos interesses dos proprietários das terras, a redução das áreas cedidas aos moradores para a produção de subsistência e a expulsão das famílias que viviam como moradores nas fazendas.

Três décadas depois, foi justamente a crise da atividade sucroalcooleira, ameaçando a sobrevivência das famílias que direta ou indiretamente dependiam da cana-de-açúcar, que mobilizou novamente o campesinato. Dessa vez, a luta foi “vitoriosa” e as terras foram desapropriadas pelo governo federal para assentar as famílias.

A recuperação da atividade açucareira, nos anos 2000, encontrou uma nova configuração do espaço que, durante séculos, foi território do capital. A solução encontrada foi tentar monopolizar o território, por meio de acordos com os assentados para a produção de cana-de-açúcar. O resultado é o que observamos nos projetos de assentamento do município de Sapé, em que a maior parte da área de cada parcela encontra-se subordinada ao capital sucroalcooleiro.

Contraditoriamente, a autonomia e a reprodução camponesa dependem hoje dessa relação com as usinas. Uma expansão da atividade sucroalcooleira tende a aumentar a renda monetária das famílias, permitindo melhora nas condições de vida. Uma crise possivelmente provocaria um aumento na produção para autoconsumo, conforme descrito por Furtado (2007), que classificou o fenômeno como “involução econômica”. Mesmo assim, a posse da terra permitiria ao camponês enfrentar essa adversidade em situação muito melhor do que a que enfrentaria na condição de sem-terra.

O desafio do campesinato na segunda parte da luta pela sobrevivência, a luta na terra, é superar a subordinação ao capital comercial, agroindustrial e financeiro. Como constatamos, não obstante experiências bem-sucedidas de venda direta e de venda institucional, o atravessador ainda é uma figura importante para o assentado comercializar a produção. O capital agroindustrial, representado no caso em análise pela figura do usineiro, ainda preserva parte do poder ao monopolizar fração significativa do território camponês. O capital financeiro, o mais perspicaz, que se apresenta inicialmente na figura bondosa do gerente do

banco, da loja e da financeira, oferecendo crédito para produção, investimento, comercialização e para satisfação de qualquer necessidade, só depois se revela como um parasita perigoso e difícil de se desvencilhar, que submete e ameaça a sobrevivência do hospedeiro.

Cerca de metade dos assentados entrevistados demonstrou aversão ao capital financeiro, em razão de alguma experiência traumática vivenciada pela família ou amigos e do temor de se ver endividado e ter que se desfazer da terra para honrar algum compromisso. Outra explicação possível é a pouca familiaridade que os camponeses têm com o sistema financeiro, fato que atua como um inibidor para o avanço do capital financeiro entre as famílias assentadas. Porém, a disseminação do uso do cartão de crédito sugere que esse comportamento pode estar se modificando.

A política de Reforma Agrária analisada, aparentemente funciona conforme preconizada por Ignacio Rangel. O acesso à terra mantém os trabalhadores rurais próximos às grandes propriedades, que contratam esses trabalhadores sazonalmente, e sua sobrevivência nos meses em que está “desempregado” é assegurada pela produção para autoconsumo.

Entretanto, o trabalho assalariado nas usinas, por exemplo, só é comum entre os membros da segunda e da terceira geração das famílias assentadas, que vivem como agregados nos lotes dos pais e/ou avós. Esse fato sugere que, embora declarem que a terra é suficiente para o sustento da família, a renda monetária que a venda do excedente proporciona não seria suficiente para atender às necessidades das famílias ampliadas.

Se o raciocínio estiver correto, no médio ou longo prazo haverá a necessidade de uma nova rodada da luta do campesinato por terra. Nesse ínterim, o êxodo rural pode se intensificar ou ocorrer uma tendência à urbanização dos assentamentos.

O sucesso da parceria entre as usinas e os camponeses, contraditoriamente, também pode revelar a irracionalidade da propriedade da terra sob o ponto de vista do capitalismo. Sem a necessidade de imobilizar recursos na aquisição de terras, o capital sucroalcooleiro pode ser mais eficiente se concentrando no processamento da cana-de-açúcar. Nessa perspectiva, a produção camponesa se submeteria ao capital de forma assemelhada com a que já ocorre com a produção de aves e suínos, em que pequenos produtores familiares criam os animais para abastecer grandes frigoríficos.

A análise dos assentamentos da Reforma Agrária no município de Sapé revela que há, de fato, um território em construção, um território de esperança, que não é o antigo território

de exploração mas também não é o território utópico, em que os elementos de subordinação teriam sido completamente abolidos. Apesar da melhoria das condições de vida em relação à situação anterior, conforme declarado pelos assentados pesquisados, a realidade vivenciada no tocante à produção e comercialização manifesta dificuldades a serem superadas. A estratégia adotada pelos governos Lula e Dilma de fortalecer as estruturas econômicas, sociais e culturais dos assentamentos não foi suficiente para dar maior consistência à política agrária implementada. Revela, ainda, que a adoção de uma efetiva política de Reforma Agrária, que desconcentre a propriedade da terra e permita ao campesinato organizar a produção autonomamente, só será possível com mudanças sociais mais profundas.

Como observado, o capital ainda preserva a hegemonia sobre as áreas reformadas, seja monopolizando o território, com as parcerias para o cultivo da cana-de-açúcar, ou seja se apropriando da renda no momento da venda do excedente produzido, com a permanência da figura do atravessador como principal forma de comercialização. As famílias assentadas dependem também da renda proveniente de outras atividades e de benefícios sociais para se reproduzirem. Esses fatos reforçam a percepção de que a experiência de Reforma Agrária não conseguiu consolidar de forma permanente o segmento camponês.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre a estrutura fundiária no Brasil sempre provocaram polêmicas. Apesar de ser tão desigual quanto a distribuição de renda e de riqueza no país, o tema parece ser mais controverso por estar na raiz do poder político das oligarquias que se perpetuam no poder.

Há sempre quem defenda os benefícios do latifúndio, geralmente com argumentos que enfatizam a suposta modernidade e superioridade econômica da produção de monoculturas para exportação. Além de argumentos técnicos e econômicos, apela-se também para a tática de chamar os defensores da Reforma Agrária de comunistas, como se remover o latifúndio não fosse historicamente uma necessidade para a expansão do capitalismo, além de permitir o funcionamento de um mercado com um grande número de pequenos produtores, como consagrado no modelo de concorrência perfeita, tão caro aos economistas ortodoxos.

Mas, como alertou Martins (1999), a Reforma Agrária só ocorre quando a concentração fundiária se torna um entrave ao desenvolvimento. No Brasil, os entraves surgidos foram contornados de tal forma que a Reforma Agrária foi sendo postergada indefinidamente.

A defesa da propriedade privada está na raiz da instituição do Estado contemporâneo, como discutimos no capítulo 2. No capitalismo, além de assegurar o direito de propriedade, cabe ao Estado garantir o funcionamento do sistema de classes, o que significa impedir qualquer ameaça ao regime de trabalho assalariado. Nessa missão, há uma tendência a considerar delituosas quaisquer formas diferentes de organização da produção, como a praticada pelo campesinato, reprimir qualquer questionamento das classes submetidas, lançando mão da violência estatal se assim for necessário, e impedir o colapso do sistema, implementando políticas públicas com vistas a atenuar as desigualdades geradas estruturalmente.

As políticas públicas surgiram, no final do século XIX, como reação à inquietação social que a desigualdade econômica fomentava, especialmente com a radicalização do movimento operário e a popularização dos ideais comunistas e anarquistas. As políticas públicas funcionam como uma espécie de válvula de escape do sistema para deter o processo de radicalização do proletariado.

O latifúndio no Brasil é um resquício da colonização do país pelos portugueses. A posse de grandes extensões de terra proporciona poder político e econômico às famílias proprietárias, que têm preservado essa hegemonia a despeito das transformações ocorridas na economia e na sociedade brasileira ao longo do século XX. Nem mesmo a ascensão da burguesia pôs fim ao poder da oligarquia agrária.

O capitalismo tupiniquim se associou ao latifúndio de tal forma, que às vezes é impossível separar uma classe da outra. O casamento entre os filhos (as filhas) da rica e emergente burguesia com as filhas (os filhos) da empobrecida e decadente elite agrária, na época em que o Brasil se industrializava, se não explica sociologicamente essa característica ímpar do capitalismo nacional, pelo menos simboliza essa duradoura união.

Enquanto o latifúndio se dedicava à monocultura de exportação, com exploração dos recursos naturais e de trabalho escravo (ou análogo à escravidão), coube aos camponeses livres, também desde o período colonial, produzir gêneros alimentícios destinados ao consumo interno. Neste segundo caso, sem apoio governamental ou mesmo contrariando determinações governamentais, ao passo que o latifúndio sempre contou com a graça, o apoio, o estímulo, o favor e a proteção do Estado.

Apesar de poderoso internamente, o latifúndio atual (agronegócio) é subordinado ao capital estrangeiro, que se apropria de significativa parcela da mais-valia, por intermédio do fornecimento dos insumos básicos (sementes modificadas geneticamente, adubos químicos, máquinas e implementos, vacinas, agrotóxicos etc.) e da comercialização da produção. Tanto os mercados de insumos agropecuários quanto os de comercialização são controlados por gigantes multinacionais, incluindo os do setor financeiro, que participam da cadeia do agronegócio financiando a produção e atuando nas bolsas de mercadorias e futuros, onde os preços das *commodities* são definidos.

Os impérios alimentares, que controlam produção, comercialização e consumo de alimentos no mundo, têm aumentado seu domínio sobre o mercado brasileiro. Inicialmente, se associando com as elites locais (fusões, *joint ventures* etc.), para em seguida assumirem o controle do complexo agroindustrial, reduzindo esses sócios à condição de minoritários e, finalmente, excluí-los da sociedade, ao adquirirem a totalidade do capital.

Nos últimos anos, identificou-se também uma maior presença do capital estrangeiro na aquisição de terras. O assunto gerou certa polêmica, com tentativas de mudança e/ou interpretação da legislação que restringe a propriedade de terras no país por estrangeiros. A

restrição tem sido contornada com a criação de empresas nacionais, já que a constituição não faz distinção entre as empresas nacionais de capital nacional e as empresas nacionais de capital estrangeiro.

A aliança *agro-burguesa* tem travado a discussão ou a adoção de qualquer política pública que pretenda mexer na estrutura fundiária do país. Como procuramos demonstrar ao longo deste trabalho, há um arcabouço político-institucional consolidado que tem impossibilitado a implementação de uma efetiva política de Reforma Agrária no Brasil.

Nos anos 1960, quando o processo de substituição de importações enfrentava uma estagnação, a política de Reforma Agrária era apontada como solução para a retomada do crescimento industrial, já que permitiria melhorar a distribuição de renda e, conseqüentemente, ampliar a demanda por produtos industrializados, além de aumentar a oferta de alimentos e matérias-primas, que não eram suficientes para atender às necessidades do mercado na época, o que provocava inflação.

No contexto da guerra fria, a Reforma Agrária também constava do programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina promovido pelos EUA, o Aliança Para o Progresso. Como os camponeses foram decisivos nas revoluções chinesa e cubana, havia o temor de que os movimentos surgidos espontaneamente, como as Ligas Camponesas no Brasil, fossem cooptados pelo Partido Comunista. Por isso, era necessário promover a Reforma Agrária.

Mesmo assim, a aliança *agro-burguesa* resistiu à aprovação da proposta de Reforma Agrária apresentada pelo presidente João Goulart, que acabou deposto por um golpe militar, em 1964. No mesmo ano, os militares aprovaram o Estatuto da Terra, uma legislação avançada para a época, mas, dado o contexto de forte repressão política e social, não saiu do papel.

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, previsto no Estatuto da Terra, só foi elaborado 21 anos depois, com a redemocratização do país. Essa mesma aliança *agro-burguesa* interferiu na elaboração do Plano e inviabilizou a implementação da política agrária planejada inicialmente. Na Assembleia Nacional Constituinte, eleita para elaborar a nova carta magna do país, após mais de duas décadas de ditadura, também impediu que uma efetiva política de Reforma Agrária fosse assegurada no texto constitucional.

Em plena democracia, demorou quase duas décadas para que, em 2003, o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) fosse elaborado. Com prazo de execução de quatro

anos, o II PNRA ambicionava promover o maior programa de Reforma Agrária da história. Como discutido no capítulo 3, na prática as ações de desapropriação e assentamento de famílias nos projetos de Reforma Agrária não conseguiram sequer repetir o desempenho do governo anterior.

Nos anos seguintes, os números foram minguando e a política de Reforma Agrária saiu da agenda política do governo, que em tese era dos trabalhadores e, historicamente, havia empunhado a bandeira de luta pela terra dos movimentos camponeses.

Na realidade, a política de Reforma Agrária brasileira é caracterizada como conservadora e reativa. Os poucos avanços registrados foram em decorrência das ações de mobilização do campesinato e da repercussão nacional e internacional que a violenta repressão do Estado contra as famílias sem-terra alcançou. Não há nenhuma disposição efetiva em alterar a estrutura fundiária do país.

Nem os governos democráticos que assumiram a gestão do executivo federal entre 1985 e 2002, nem os governos trabalhistas, como as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016, se dispuseram efetivamente a enfrentar o poder da aliança *agro-burguesa*. Pelo contrário, observou-se um fortalecimento desse grupo, que mobilizou o aparato estatal sob seu comando para promover uma ruptura política e executar um amplo programa de desestruturação das políticas públicas através do golpe de 2016.

Como constataram Porto-Gonçalves *et al.* (2017, p. 47), esses acontecimentos dos últimos anos comprovam que “há limites para que as mudanças profundas que a sociedade brasileira necessita possam ser feitas em aliança com as oligarquias tradicionais, como se tentou [nos governos do PT]”.

No governo Temer, em 2016, teve início um acelerado processo de desmonte da estrutura institucional responsável pelas políticas de Reforma Agrária, de defesa do Meio Ambiente e do Trabalho, com corte de verbas, abandono de programas de apoio, esvaziamento de órgãos públicos, mudanças na legislação, emancipação de assentamentos ainda não consolidados. Paralelamente, cresceu a violência histórica contra os povos do campo, com a complacência e a participação do Estado. Simbolicamente, também se observou uma indiferença em relação à violência praticada, em contraste com o comportamento “padrão” de condenar publicamente a violência e prometer apuração rápida e punição rigorosa dos culpados.

O governo Jair Bolsonaro é o epílogo dessa fase. Com a subordinação da política de Reforma Agrária ao Ministério da Agricultura, comandado historicamente por um representante do latifúndio, a indicação de um latifundiário como secretário responsável pelas ações da área e de um general para a direção do Incra, a política de Reforma Agrária tornou-se letra morta.

Se na elaboração do I PNRA e na Assembleia Nacional Constituinte, nos anos 1980, a atuação da UDR promoveu um retrocesso na legislação agrária então em vigor, impedindo uma política efetiva de Reforma Agrária, no governo Bolsonaro, ao entregar o comando do Ministério da Agricultura e da política de Reforma Agrária a lideranças da entidade, o governo deu sinais inequívocos de que a Reforma Agrária está fora da agenda.

A luta do campesinato pela terra é a luta histórica do campesinato pela sobrevivência. As previsões de que o avanço do capitalismo fatalmente levaria à extinção dos camponeses não se confirmaram. A permanência e a criação e recriação reforçam a tese de que o campesinato não é uma classe estranha ao capitalismo.

Os principais movimentos de luta pela terra no país foram as Ligas Camponesas, nos anos 1950 e 1960, na região Nordeste, e o MST, que surgiu na região Sul, nos anos 1980, no rastro do processo de abertura política e retomada da luta camponesa, e rapidamente se consolidou no país inteiro. O auge de atuação do movimento ocorreu no final dos anos 1990, quando o número de desapropriações e criação de assentamentos deu um salto importante.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) foi, sem dúvida, a principal entidade de apoio à luta do campesinato, nas décadas de 1970 e 1980, quando dividiu esse papel com o MST. O trabalho de padres, bispos e leigos, que se sensibilizaram com o drama das famílias sem-terra, tem sido muito importante para as conquistas camponesas. Na Paraíba, o apoio da CPT possibilitou, por exemplo, a criação dos projetos de assentamento no município de Sapé, entre os anos de 1996 e 1999.

A luta camponesa, iniciada com a crise do setor sucroalcooleiro na região que levou à falência da Usina Santa Helena, culminou com a criação pelo Incra dos assentamentos 21 de Abril, Padre Gino, João Pedro Teixeira (Boa Vista), Santa Helena (I, II e III), Nova Vivência e Rainha dos Anjos.

Nessas áreas, as famílias assentadas constroem seus *Territórios de Esperança*. Com relativa autonomia, desenvolvem atividades de subsistência e novas relações com o capital,

especialmente o sucroalcooleiro, que monopoliza parte significativa do território e é responsável pela principal fonte de renda das famílias.

A reprodução camponesa depende, contraditoriamente, da relação com o capital sucroalcooleiro, já que o principal produto cultivado na área dos assentamentos é a cana-de-açúcar fornecida às usinas da região. Uma expansão da atividade sucroalcooleira tende a aumentar a renda monetária das famílias, permitindo melhora nas condições de vida. Uma crise possivelmente provocaria um aumento na produção para autoconsumo, conforme descrito por Furtado (2007), que classificou o fenômeno como “involução econômica”. Mesmo assim, a posse da terra permitiria ao camponês enfrentar essa adversidade em situação muito melhor do que a que enfrentaria na condição de sem-terra.

A venda do excedente é outro fator que limita a autonomia das famílias. A figura do atravessador ainda é o principal canal de comercialização da produção camponesa. Apesar das experiências do PAA, do Pnae e da venda direta, não foi possível superar essa realidade. Mesmo assim, a maioria dos entrevistados afirma que as condições de vida melhoraram com o assentamento.

A segunda parte da luta do campesinato pela sobrevivência, a luta na terra, tem permitido, portanto, assegurar de alguma forma a reprodução camponesa, com a permanência das famílias ampliadas nesses territórios, e também o fornecimento de força de trabalho para as usinas de açúcar e álcool da região.

A conclusão a que se chega é de que, apesar das deficiências e das contradições observadas, a política de criação de assentamentos da Reforma Agrária melhorou as condições de vida do campesinato no município de Sapé (PB). Mas, para alcançar o desiderato, a utopia, a terra de trabalho, o território de esperança, só com a superação da atual condição. A continuidade da luta camponesa, alicerçada na família, na comunidade, na crença, na identidade cultural é o caminho para a construção desse espaço.

Na impossibilidade de uma Reforma Agrária de fato no Brasil, essas mulheres e homens do campo promovem a reforma possível.

REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo. **A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI.** [2015] Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>> Acesso em 15 abr. 2017.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste.** São Paulo: Atlas, 1986.

ANDRADE, Flávio Lyra de e QUEIROZ, Paula Vanessa Mesquita. Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA e o seu Programa de Formação e Mobilização e para Convivência com o Semiárido: a Influência da ASA na Construção de Políticas Públicas In: KUSTER, Angela e MARTÍ, Jaime Ferré (orgs.). **Políticas públicas para o semi-árido:** experiências e conquistas no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, vol. 56, n. 01, p. 123-142, jan./mar. 2018.

BERALDO, Paulo. “**Quem quer sair do Acordo de Paris é porque nunca exportou**”, diz diretor da Abag. O Estado de São Paulo, 11 jan. 2018. Disponível em <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral/quem-quer-sair-do-acordo-de-paris-e-porque-nunca-exportou-diz-diretor-da-abag,70002675881>> Acesso em 11 jan. 2018.

BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva; BERRIEL, Maycon Cardoso. **Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da bancada ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro.** In: Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. São Paulo, 2009, p. 1-32.

BARONE, Luís Antonio. O MST frente ao campo político institucional do início do século XXI. **Reed-Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v.3, n. 2, jan./jul. 2011.

BARONE, Luís Antônio; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. Reforma agrária no Brasil do século XXI: bloqueios e ressignificações. In: DELGADO, Guilherme Costa. Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) **Agricultura familiar brasileira:** desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BARROS, Geraldo. **O quebra-cabeça do preço da terra.** Piracicaba: Cepea/Esalq, s.d.

BRASIL. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social – 1963-1965.** Brasília: Presidência da República, 1962.

BRASIL. **Estatuto da terra.** Lei nº 4.504/64. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em 05 abr. 2017.

BRITO, Carlos Alberto de. **Relação de produção e comercialização do abacaxi no Estado da Paraíba**. 1979. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia (Pimes), UFPE, Recife, 1979.

BULHÕES, Leandro Antonio de. **Avaliação da produtividade em solos do projeto de assentamento Padre Gino no município de Sapé/PB**. 2013. 45 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia) – UEPB, Guarabira (PB), 2013.

CABRAL, Alysson André Oliveira Cabral. **Questão agrária no Brasil e o desafio da Reforma Agrária**. In: Anais do XII Congresso da Sober Nordeste, Itabaiana (SE), 2017.

_____; MOREIRA, Ivan Targino; SILVA, Anieres Barbosa da. **Reforma Agrária como política pública e como política territorial**. In: Anais do XII Congresso da Sober Nordeste, Itabaiana (SE), 2017.

_____. **Estado capitalista e campesinato**. In: Anais do XIX Encontro Nacional de Geógrafos (ENG), João Pessoa (PB), 2018.

_____; MOREIRA, Ivan Targino. Estado capitalista e campesinato. In: FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini (org.). **Conflitos e convergências da Geografia**. Ponta Grossa (PR), Atena Editora, 2019.

_____. **Reforma Agrária no Brasil (2011-2016): A Reforma (Im)Possível**. In: Anais do IX Simpósio Internacional de Geografia Agrária e X Simpósio Nacional de Geografia Agrária (Singa). Recife, 2019.

_____. Reforma Agrária no Brasil (2011-2016): A Reforma (Im)Possível. **Revista Mutirão** (Folhetim de Geografias Agrárias do Sul), Recife, v.1, n.2, p. 19-39, 2020.

_____; MOREIRA, Ivan Targino; PANTA, Rômulo Luiz Silva. **Territórios de Esperança: Os assentamentos da Reforma Agrária em Sapé (PB)**. (no prelo)

CANALTECH. **Aplicativo criado por brasileiros conecta produtores agrícolas a consumidores**. 24 mai. 2016. Disponível em <<https://canaltech.com.br/startup/aplicativo-criado-por-brasileiros-conecta-produtores-agricolas-a-consumidores-67227/>> Acesso em 13 fev. 2020.

CÂNDIDO, Antonio. **Os parceiros do Rio Bonito**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1982.

CAPUTO, Vitor. A startup chinesa que conecta agricultores a restaurantes atinge valor de mercado de US\$ 7 bilhões. **Época Negócios**, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Empreendedorismo/noticia/2018/10/startup-chinesa-que-conecta-agricultores-restaurantes-atinge-valor-de-mercado-de-us-7-bilhoes.html>> Acesso em 13 fev. 2020.

CARDOSO, F. H.; MULLER, Geraldo. **Amazônia**: expansão do capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CARTAXO, Carlos. **A família Canuto e a luta camponesa na Amazônia**. Belém: Ed. da UFPA, 1999.

CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social**. São Paulo: Unesp, 2010.

CARVALHO, Abdias. Nova República e reforma agrária: incompetência ou indefinitismo. **São Paulo em Perspectiva**, 3 (½): 69-73, janeiro/junho 1989.

CARVALHO, Maria Lúcia Gonçalves de. A cultura do abacaxi no município de Sapé: um exemplo de modernização. **Geonordeste**, Aracaju, Ano II, n. 92, 1985.

CARVALHO, Horácio Martins. **Os camponeses do século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2005.

COELHO, Fabiano. Reforma agrária no governo FHC: perfil, tensões, número de família assentadas e áreas obtidas. **Diálogos**, v. 20, n. 2, p. 179-192, 2016.

CORREIA, Ana Paula Lopes de Sousa. **Impactos do programa de aquisição de alimentos na organização e sustentação da pequena produção familiar no Agreste Paraibano**. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal da Paraíba, 2020.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O estudo das questões ruralistas na geografia brasileira. **Revista Geográfica de América Central**, número especial Egal, Costa Rica, p. 1-22, II semestre 2011.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Complexidade brasileira**: abordagem multidisciplinar. Campinas (SP), Unicamp-IE, 2018.

COSTA, Walter Rabello Pessoa da. **Anotações de um juiz de direito**: 1960 a 1985. João Pessoa: Unigraf, 1988.

CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2017**. Goiânia: CPT Nacional, 2017.

DE CARLI, Gileno. **A Igreja Católica e a reforma agrária**. Brasília: Gráfica Brasileira, 1987.

DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, 15 (43), p. 157-172, 2001.

DELGADO, Guilherme. **Terra e mão de obra em Formação Econômica do Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/16_cap09_Guilherme.pdf>

DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DUPRAT, Deborah. Conflitos agrários e o judiciário. In: CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2017**. Goiânia: CPT Nacional, 2017.

ESTEVAM, Douglas; STÉDILE, João Pedro (org.) **A questão agrária no Brasil**: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

ESQUERDO, Vanilde Ferreira de Souza; BERGAMASCO, Sonia M. Pessoa Pereira. **Reforma agrária e assentamentos rurais**: perspectivas e desafios. Brasília: MDA, 2015. Disponível em: <http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/1406231456wpdm_Texto-REFORMA-AGR%C3%81RIA-E-ASSENTAMENTOS-RURAI-PERSPECTIVAS-E-DESAFIOS-.pdf> Acesso em 09 set. 2018.

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

_____. **Reforma agrária no governo Lula**: a esperança. Presidente Prudente (SP), 2003 (mimeo). Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf> Acesso em 07 mai. 2017.

_____. **MST e as Reformas Agrárias do Brasil**. In: OSAL. Año IX, nº 24, p. 73-85, out. 2008. Disponível em <<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/OUTROS/04mancano.pdf>> Acesso em 07 mai. 2017.

_____. Reforma agrária e educação do campo no governo Lula. **Campo-território: Revista de Geografia Agrária**, v. 7, n. 14, p.1-23, ago. 2012.

_____. **Os campos da pesquisa em educação do campo**: espaço e território como categorias essenciais. Disponível em <[http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/artigo_bernardo%20\(texto%20complementar\).pdf](http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/artigo_bernardo%20(texto%20complementar).pdf)>

FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio; CARVALHO FILHO, José Juliano de. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 17, vol. 2, Brasília, Ipea, 2008.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Dicionário**. Verbete: Aliança para o Progresso. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>> Acesso em 18 ago. 2020.

FIRMIANO, Frederico Daia. **O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unesp, Araraquara (SP), 2014.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 17-27, 2008.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, Antonio. **Sociologia de la Reforma Agraria en América Latina**. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

GARRIDO FILHA, Irene. **O Projeto Jari e os Capitais Estrangeiros na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1980.

GOMES, Rafael Maxi de Oliveira. **Paradigmas da educação do/no campo**: Estudo de caso no Assentamento Nova Vivência Sapé-PB. 2014. 47 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia) – UEPB, Guarabira (PB), 2014.

GÓMEZ, Jorge R. Montenegro. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. Tese (Doutorado em Geografia) – Unesp, Presidente Prudente (SP), 2006.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, vol. 52, supl. 1, p. S125-S146, 2014.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

GUIMARÃES, Alberto Passos. A formação da pequena propriedade: intrusos e posseiros. In WELCH, Clifford *et al.* **Camponeses brasileiros**. São Paulo: Editora da Unesp, 2009.

HARVEY, David. **O “novo” imperialismo**: acumulação por espoliação. [Brasil]: Socialist Register, p. 95-125, 2004.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

HUME, David. **Investigação Acerca do Entendimento Humano**. [...]: Acrópolis, 2006.

IANNI, Octávio. A utopia camponesa. In: WELCH, Clifford Andrew *et al.* **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas**, vol. I. São Paulo: Unesp; Brasília-DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sapé-PB**. Sistema Cidades@. 2020. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/sape/panorama>> Acesso em 06 dez. 2020.

ISA – Instituto Socioambiental. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?** Instituto Socioambiental, 21 jun. 2016. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>> Acesso em 09 ago. 2019.

ISAÍAS, Livro do Profeta. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/>> Acesso em 29 jun. 2020.

JORNAL DO BRASIL. **Bolsonaro anistia grilagem, freia novas áreas indígenas e estaciona reforma agrária**. Jornal do Brasil, 05 jan. 2020. Disponível em <<https://www.jb.com.br/pais/politica/2020/01/1021383-bolsonaro-anistia-grilagem--freia-novas-areas-indigenas-e-estaciona-reforma-agraria.html>> Acesso em 05 jan. 2020.

JULIÃO, Francisco. **Que são as Ligas Camponesas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

KUSTER, Angela; MARTÍ, Jaime Ferré (orgs.). **Políticas públicas para o semi-árido: experiências e conquistas no Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 247-274, 2018, João Pessoa, PB, DGEOP/CCEN/UFPB.

LEITE, Marcelo. Agricultura trabalha para agravar caos fundiário. **Folha de São Paulo**, 21 out. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marceloleite/2019/10/agricultura-trabalha-para-agravar-caos-fundiario.shtml>> Acesso em 21 out. 2019.

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

LEMO, Francisco de Assis. **Nordeste, o Vietnã que não houve**. Ligas Camponesas e o golpe de 1964. Londrina (PR): UEL, 1996.

LÊNIN, Wladimir I. O capitalismo na agricultura: O livro de Kautsky e o artigo do senhor Bulgákov. In: SILVA, José Graziano da; STOLKE, Verena (orgs.). **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. Petrópolis: Vozes, s.d. (Clube do Livro Liberal)

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Plano de governo**. Eleições 2002. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.doc>> Acesso em: 10 jan. 2021.

MACIEL, David. **De Lula à Dilma Rousseff: crise econômica, hegemonia neoliberal e regressão política**. Campinas (SP): Unicamp, 2012. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/7355_Maciel_David.pdf> Acesso em 13 nov. 2017.

MAIA, Cláudio. Assassinatos e violência no campo: a singularidade de 2017. In: CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2017**. Goiânia: CPT Nacional, 2017.

MALAGODI, Edgard. Por que a questão agrária é uma questão da agricultura de base familiar e camponesa? In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

MARCOS, Valéria de. Agroecologia e campesinato: Uma nova lógica para a agricultura do futuro. **Agrária**. São Paulo, n. 7, p. 182-210, 2007. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/134/134>> Acesso em 10 fev. 2021.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MARTINS, José de Souza. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. 1994.

MARTINS, José de Souza. Reforma Agrária – O impossível diálogo sobre a História possível. In: **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. 9.ed. rev. e ampliada. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. **Política & Sociedade**, Vol. 15, Edição Especial, 2016.

MDS. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. 2019. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>> Acesso em 05 dez. 2019.

MELO, Mário Lacerda de. **O açúcar e o homem**. Recife: IJNPS, 1975.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Pesquisa Qualitativa**. São Paulo (SP), v. 5, n. 7, p. 01-12, abr. 2017.

MITIDIERO JR., Marco Antonio. Crise do capital global, natureza e agronegócio. In: MITIDIERO JÚNIOR, Marco Antonio; RAMOS FILHO, Eraldo da Silva; SANTOS, Laiany Rose Souza (orgs.). **Questão agrária e conflitos territoriais**. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

MITIDIERO JR., Marco Antonio; FELICIANO, Carlos Alberto. A violência no campo brasileiro em tempos de golpe e a acumulação primitiva de capital. **Revista OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 220-246, 2018.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia, capitalismo e meio ambiente**. 2000. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MOREIRA, Emília de Rodat Fernandes. **O espaço enquanto produto do trabalho**. João Pessoa, 2017 (mimeo).

MOREIRA, Emília; TARGINO, Ivan. De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano. **Revista Nera**, Presidente Prudente (SP), ano 10, n. 10, p. 72-93, jan.-jun. 2007.

OBERG, Kalervo. O compônio marginal no Brasil rural (1957). In: Welch, Clifford Andrew *et al.* **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas**, vol. I. São Paulo: Unesp; Brasília-DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de 'Estado capitalista' e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

O FAZENDEIRO que lutou pela Reforma Agrária. **Revista Fatos da Terra**, São Paulo, ano V, n. 18, ago.-set. 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária**. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 15 (43), 2001.

_____. **Os agrocombustíveis e a produção de alimentos.** Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/25.pdf>> Acesso em 25 mai. 2017.

_____.; MARQUES, Marta Inez Medeiros. **O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social.** Editora Casa Amarela, 2004.

_____. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária.** São Paulo: FFLCH, 2007.

_____. A questão agrária no Brasil: não reforma agrária e contrarreforma agrária no governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 287-328.

_____. **Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula.** México: Observatorio Geográfico da América Latina, 2010. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>> Acesso em 18 jun. 2018.

_____. **A mundialização da agricultura brasileira.** São Paulo: Iânde Editorial, 2016.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, vol. 15, n. 2, São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Mariana Borba de. **A relação entre o Assentamento Padre Gino e a Feira Agroecológica do Campus I da UFPB.** Anais do XIV Encontro Nacional de Geógrafos, 2006. Disponível em: <http://docs.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/GRUPO%20M5/ENG_2006_045.pdf> Acesso em 23 ago. 2020.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo.** São Paulo: Acadêmica, 1988.

PALACIOS, Guilherme. Campesinato e escravidão: uma proposta de periodização para a história dos cultivadores pobres livres no Nordeste oriental do Brasil: 1700-1875. In: Welch, Clifford Andrew *et al.* **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas**, vol. I. São Paulo: Unesp; Brasília-DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

PANTA, Rômulo Luiz Silva. **O processo de monopolização do território pelo capital financeiro nos assentamentos rurais da reforma agrária em Sapé-PB.** 2015. 202 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFPB, João Pessoa, 2015.

_____. **Caminhos Cruzados: O Processo de Reprodução Socioterritorial Intergeracional do Campesinato Assentado.** João Pessoa: PPGG/UFPB, 2019 (Relatório de Pesquisa).

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 (org.). **A**

questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

PETRY, Cássio André. **Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo código florestal brasileiro durante o governo Dilma.** 2013. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – UFRGS, Porto Alegre, 2013.

PINHEIRO, Margarida. Um olhar sobre a luta pela terra no Ceará: experiência do CETRA. In: KUSTER, Angela; MARTÍ, Jaime Ferré (orgs.). **Políticas públicas para o semi-árido:** experiências e conquistas no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

PINTO NETO, Geraldo Miranda. **A solução é alugar o Brasil?** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, 2017.

PITTA, Fábio Teixeira. **As transformações na reprodução fictícia do capital na agroindústria canavieira paulista: do Proálcool à crise de 2008.** Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, 2016.

PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. 1985. Disponível em <<http://portalantigo.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria/file/481-i-pnra>> Acesso em 29 ago. 2017.

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. 2003. disponível em <<http://portalantigo.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria/file/482-ii-pnra>> Acesso em 29 ago. 2017.

PMDB. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. **Revista do PMDB**, Ano II, n.4, out.-nov. 1982. Disponível em: <<http://www.robertorequiao.com.br/wp-content/uploads/2015/11/RevistaPMDBEsperancaeMudanca.pdf>> Acesso em 18 dez. 2020.

PORTO, Sílvio Isoppo. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. Dissertação (Mestrado em Agroecologia), Universidad Internacional da Andaluzia, Sevilla, Espanha, 2014.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Entre América e Abya Yala** – tensões de territorialidades. Observatório Latinoamericano de Geopolítica. 2009. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Carlos%20Walter%20Porto-Gon%C3%A7alves%20-%20Entre%20Am%C3%A9rica%20e%20Abya%20Yala%20%E2%80%93%20tens%C3%B5es%20de%20territorialidades.pdf>> Acesso em 09 mar. 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; CUIN, Danilo Pereira; LADEIRA, Júlia Nascimento; SILVA, Marlon Nunes; LEÃO, Pedro Catanzaro da Rocha. A contra reforma na lei e na marra – Brasil (2015-2017). In: CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2017.** Goiânia: CPT Nacional, 2017.

POTTER, Hyury. O perdão bilionário que Bolsonaro quer dar ao agronegócio. **DW Brasil**, 07 fev. 2019. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/o-perdão-bilionário-que-bolsonaro-quer-dar-ao-agronegócio/a-47384194>> Acesso em 07 fev. 2019.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O campesinato brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1973.

RANGEL, Ignacio. **Obras reunidas**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005a.

RANGEL, Ignacio. **Obras reunidas**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005b.

RIBEIRO, Nelson de F. **Caminhada e esperança da reforma agrária**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ROCHA, Herivelto Fernandes. Disputa territorial, conceitualização e atualidade da reforma agrária no Brasil. **GeoGraphos**. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (Giecryal) de la Universidad de Alicante, vol. 4, n. 50, p. 433-462, 28 marzo de 2013.

RODRIGUES, Luanna Louyse Martins. Questão agrária e ideologia jurídica: a função social da propriedade rural. In: MIDITIERO JÚNIOR, Marco Antonio; RAMOS FILHO, Eraldo da Silva; Laiany Rose Souza Santos (orgs.). **Questão agrária e conflitos territoriais**. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

_____. **Na terra que brota margaridas e encerra vidas**: judicialização da questão agrária e violência no campo paraibano. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2018.

ROUSSEFF, Dilma. **Proposta de governo**. Eleições 2010. Disponível em: <www.tse.jus.br> Acesso em 24 mar. 2019.

_____. **Proposta de governo**. Eleições 2014. Disponível em: <www.tse.jus.br> Acesso em 24 mar. 2019.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel V. de. **O Estudo da Política**: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo**. Palestra em seminário promovido pelo PT, em 21 de maio 2001. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/enev/docs/questaoagraria.pdf>> Acesso em 10 fev. 2021.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SANTANA, Bruno. Com o BeVeg Delivery, veganos, vegetarianos e simpatizantes podem pedir comida ou fazer a feira do mês diretamente do app. **MacMagazine**, 01 jul. 2017. Disponível em: <<https://macmagazine.uol.com.br/post/2017/07/01/com-o-beveg-delivery-veganos-vegetarianos-e-simpatizantes-podem-pedir-comida-ou-fazer-a-feira-do-mes-diretamente-do-app/>> Acesso em 13 fev. 2020.

SANTOS, Lincoln de Araújo. No encalço do desenvolvimento: as reações da imprensa carioca ao pensamento social de Celso Furtado (1961-1962). **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 1, 2018. <Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337354433004>> Acesso em 25 jan. 2021.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Thiago Araújo. **Agroecologia como prática social: Feiras agroecológicas e insubordinação camponesa na Paraíba**. 2010. 249 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 3.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SAUER, Sérgio. A terra por uma cédula: a reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. In: BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan (orgs.). **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. Brasília: Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, MST, Via Campesina, Fian, Environmental Defense, CPT, 2003.

_____. Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no século XXI. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____.; LEITE, Sérgio Pereira. **A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ, 2010.

_____.; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, 2017.

SCOTT, James C. **The moral economy of peasant**. Yale: Yale University Press, 1976.

SHANIN, Teodor. **Marx tardio e a via russa: Marx e as periferias do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

SIGAUD, Geraldo Proença *et al.* **Reforma Agrária: Questão de consciência**. São Paulo: Vera Cruz, 1962.

SILVA, José Gomes da. **A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

_____. **Buraco negro:** a reforma agrária na constituinte. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Graziano da. **Modernização dolorosa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio:** efeitos da Lei de 1850. São Paulo: Ed. da Unicamp, 1996.

SILVA, Mateus Gonçalves; LINHARES, Paulo César Ferreira; GADELHA, Hugo Sarmento; SILVA, Aguinaldo Matias da; ANGELIM, Franciso Lopes.; OLIVEIRA NETO, José Nunes de; ARAÚJO, Alexandre Ribeiro de; MELO, Edjair Raimundo de; LINHARES, Rafael Silva. Alternativas agroecológicas de adubação para produção de hortaliças. **Informativo Técnico do Semiárido.** Pombal (PB), v.13, n.1., p. 25-32, jan./jun. 2019.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido:** transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Fortaleza: BNB, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Paulo de Tarso Presgrave Leite. **Um estudo sobre Lenin e as defesas da reforma agrária no Brasil.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

_____. Convergências entre Ignacio Rangel e Delfim Netto: uma análise com base em Lênin. In: HOLANDA, Felipe Macedo de; ALMADA, Jhonatan Uelson Pereira Sousa de; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de (orgs.). **Ignacio Rangel, decifrador do Brasil.** São Luís (MA): Edufma, 2014. p. 162-201.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

STÉDILE, João Pedro. O MST e a questão agrária. **Estudos avançados**, v. 11, n. 31, São Paulo, 1997.

_____. (org.). **A questão agrária no Brasil:** debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

STIGLITZ, Joseph. **Globalização:** como dar certo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TCHAYANOV, Alexander V. **Teoria dos sistemas económicos não capitalistas** (1924). Tradução de Manuel Villaverde Cabral. p. 477-502. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223914353V2aDN7ku4Mf79OI1.pdf>> Acesso em 27 abr. 2017.

TARGINO, Ivan. A luta pela terra e os movimentos sociais rurais no Brasil. **Raízes**, v. 21, n. 01, jan.-jun. 2002.

_____; MOREIRA, Emília de Rodat Fernandes. Espaço, capital e trabalho no campo paraibano. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1. Número especial, p. 147-160, out. 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento e na transformação da realidade**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2012.

TOLEDO, Marcelo. Bolsonaro quer isentar de punição proprietário rural que atirar em invasor. **Folha de São Paulo**, 29 abr. 2019.

Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/bolsonaro-quer-isentar-de-punicao-proprietario-rural-que-atirar-em-invasor.shtml>> Acesso em 29 abr. 2019.

VALENTE, Rubens. **Incra rompe com MST e determina fim de diálogo com líderes sem-terra**. Folha de São Paulo, 22 fev. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/incra-rompe-com-mst-e-determina-fim-de-dialogo-com-lideres-sem-terra.shtml>> Acesso em 22 fev. 2019.

VAN HAM, Antonia M. *et al.* **Memórias do Povo: João Pedro Teixeira e as Ligas Camponesas na Paraíba**. João Pessoa: Ideia, 2006.

VERANO, Thiago de Carvalho; GOSCH, Marcelo Scolari; FIGUEIREDO, Reginaldo Santana. Assassinatos no campo e reforma agrária: uma análise estatística e espacial do período de 1995 a 2017. In: CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2017**. Goiânia: CPT Nacional, 2017.

WIESENTHAL, Helmut; OFFE, Claus. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

WOLF, Eric. **Guerras camponesas do século XX**. São Paulo: Global, 1984.

ZAIA, Cristiano. Bancada ruralista opõe-se a agenda liberal de Paulo Guedes. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 fev. 2019. Disponível em <<https://www.valor.com.br/politica/6124347/bancada-ruralista-opoe-se-agenda-liberal-de-paulo-guedes>> Acesso em 19 fev. 2019.

_____.; EXMAN, Fernando. Na questão fundiária, basta ‘cumprir a lei’, afirma Luiz Nabhan. **Valor Econômico**, São Paulo, 04 jan. 2019. Disponível em <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/01/04/na-questao-fundiaria-basta-cumprir-a-lei-afirma-luiz-nabhan.ghtml>> Acesso em 04 jan. 2019.

ZMOGINSKI, Felipe. E-commerce elimina atravessadores e muda produção rural na China. **UOL**, São Paulo, 13 fev. 2020. Disponível em <<https://copyfromchina.blogosfera.uol.com.br/2020/02/13/do-campo-ao-site-e-commerce-faz-produtor-rural-vender-direto-ao-consumidor/>> Acesso em 13 fev. 2020.

ANEXO

Roteiro das entrevistas:

1. Qual o nome do sr./sra.?
2. O sr./sra. é casado (a)?
3. Tem filhos? Quantos? Tem quantos anos? Tem algum casado?
4. Quantos vivem aqui no lote? Qual o tamanho da parcela?
5. O sr./sra. participou da luta pela terra? Como foi (ou como conseguiu o lote)?
6. Como está sendo agora?
[Se for filho(a) de assentado perguntar: Tem interesse em participar da luta? Por que? E se surgisse oportunidade para substituir algum assentado que desistisse?]
7. Como funciona a associação?
8. Quais as dificuldades aqui no assentamento?
9. O que o sr./sra. produz? Desde o início cultiva esses produtos/cria esses animais? Por que escolheu esses produtos? [Se produz cana: Qual a área? Como é a relação com a usina?]
10. Como é que o sr./sra. produz? De forma tradicional ou orgânico/agroecológico? [Se produz cana ou abacaxi: Como é a produção da cana e/ou abacaxi?]
11. Por que produz dessa forma? É melhor/mais vantajoso assim?
12. O sr./sra. precisa contratar alguém para ajudar? Paga quanto de diária?
13. Vocês recebem (ou receberam) assistência de algum técnico agrícola/agrônomo?
14. A produção é realizada com recursos próprios ou com financiamento? Por que?
15. O sr./sra. produz só para consumo da família ou para venda também?
16. Como é a venda? Fornece (ou já forneceu) também para o PAA/Conab/prefeitura ou Pnae?
17. Qual é a melhor forma de comercialização? Por que?
18. Utiliza algum aplicativo/plataforma na internet para vender os produtos?
19. A família vive só da terra ou tem alguém que trabalha fora? Onde? Ganha quanto?

20. Tem alguém da família que recebe Bolsa Família? E aposentadoria?
21. Quando precisam comprar algo mais caro, como faz?
22. A família utiliza cartão de crédito? Qual o valor mensal que geralmente o sr./sra. paga?
23. A família possui carro, moto? E celular/smartphone?
24. O que o sr./sra. espera do futuro? Quais as perspectivas?