



# LEITURAS, CONEXÕES E CONTRADIÇÕES DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

---

**Rômulo Luiz Silva Panta**  
*Universidade Federal da Paraíba*

**Ivan Targino Moreira**  
*Universidade Federal da Paraíba*

## RESUMO

Este artigo discute o processo de construção das políticas e do programa de Reforma Agrária a partir da segunda metade da década de 1980, período caracterizado pelo processo de redemocratização do país, com o fim da ditadura militar. As escalas comparativas de análise territorial são tanto os processos decorridos no território brasileiro quanto os verificados no Estado da Paraíba. Os Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA I e II), surgidos pós democratização brasileira, nunca tiveram em sua base política e social um processo de real ruptura com a estrutura estabelecida historicamente e mantida por setores do agro brasileiro. Apesar dos avanços em termos numéricos na criação de assentamentos rurais, estes não alteraram a estrutura agrária nacional. Em sua maioria, os planos de Reforma Agrária estão envolvidos em um pacto forçado de coalisão que mantém a estrutura dominante e arrefece o processo de luta dos camponeses por terra. Ele se revela rentista, no sentido que a criação dos assentamentos não desvincula o ornamento jurídico nem os privilégios da propriedade privada. Quando ocorre a desapropriação se dá em paralelo à indenização e reafirmação da propriedade privada, mantida pela estrutura conservadora do Estado. Contudo, não podemos negar o esforço dos movimentos socioterritoriais no processo de luta pelo acesso à terra, nem a importância da representatividade social que tem a Reforma Agrária para os camponeses assentados e suas famílias como uma das poucas possibilidades de acesso à terra e de padrão de vida mais digna.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária; Contradições; Assentamento.

## READINGS, CONNECTIONS AND CONTRADICTIONS OF THE BRAZILIAN AGRARIAN REFORM

---

### ABSTRACT

This article discusses the construction process of the Agrarian Reform policies and program from the second half of the 1980s, a period characterized by the country's redemocratization process, with the end of the military dictatorship. The comparative scales of territorial analysis are both the processes that took place in

the Brazilian territory and those verified in the State of Paraíba. The National Plans for Agrarian Reform (PNRA I and II), which emerged after Brazilian democratization, never had in their political and social base a process of real rupture with the structure historically established and maintained by sectors of Brazilian agriculture. Despite advances in numerical terms in the creation of rural settlements, these did not change the national agrarian structure. For the most part, Agrarian Reform plans are involved in a forced coalition pact that maintains the dominant structure and slows down the peasants' struggle for land. It proves to be rentier, in the sense that the creation of settlements does not detach the legal ornament or the privileges of private property. When expropriation occurs, it occurs in parallel with the indemnification and reaffirmation of private property, maintained by the conservative structure of the State. However, we cannot deny the efforts of socio-territorial movements in the struggle for access to land, nor the importance of the social representativeness that Agrarian Reform has for settled peasants and their families as one of the few possibilities for access to land and a more dignified standard of life.

**Keywords:** Agrarian Reform; Contradictions; Settlement.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo discutiremos as conjunturas, conexões e contradições do processo de construção das políticas e do programa de Reforma Agrária a partir da segunda metade da década de 1980, caracterizado como o período histórico que compreende o fim da ditadura do regime militar e consequente processo de redemocratização do país até a contemporaneidade. O objetivo deste trabalho é analisar os contextos políticos, econômicos e as conexões de interesses que se expressam nos planos de Reforma Agrária brasileira. Este trabalho é parte de uma pesquisa mais ampla onde estudamos os processos e territorialidades dos camponeses assentados pela política agrária.

Tomamos como escala territorial o Estado da Paraíba, para analisar os processos de territorialização camponesa viabilizados pela política de Reforma Agrária, desde o período da redemocratização do Brasil até o período atual, em cotejo com a nacional. Os dados e informações contidos neste trabalho foram coletados a partir de fontes secundárias do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (DATA LUTA) no que se refere aos processos de ocupação, luta e territorialização dos camponeses, bem como dos dados sobre a estrutura agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Optamos por realizar uma análise qualitativa e comparativa dos dados, articulando-os aos processos de ordem sócio institucional, na tentativa de compreender as dinâmicas decorridas do processo de Reforma Agrária e seus impactos no território. Como aporte teórico utilizamos autores nacionais que se debruçaram sobre a questão agrária brasileira como Martins (1986, 1991) Delgado (2012) e Oliveira (2007). Eles nos subsidiaram no entendimento das contradições

do processo da questão agrária brasileira e sobre os processos articulados que envolvem os planos e o programa de Reforma Agrária.

Assim, a partir das análises históricas e das fontes de dados secundários dos órgãos e instituições, bem como do confronto com a mecânica social da realidade que imprime marcas no território e nos sujeitos sociais, construímos o entendimento sobre os trajetos, contradições e transformações decorrentes da política agrária brasileira.

## **EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA PÓS DEMOCRATIZAÇÃO**

### **Do governo Sarney ao governo Itamar**

Com a abertura democrática do Brasil, após o período do regime de ditadura militar, setores mais progressistas da sociedade civil organizada, puderam expandir sua atuação política e social na tentativa de ampliar suas bandeiras, dentre elas o desejo urgente da Reforma Agrária. Essa luta fora silenciada pela truculência e pela extinção de direitos, a exemplo do processo ocorrido contra os movimentos sociais rurais particularmente contra as Ligas Camponesas, durante o período de ditadura militar.

Entretanto, a transição dos “governos militares” à democracia não veio com o processo de ruptura das questões instaladas secularmente na terra. O Estado continuou a representar os interesses daqueles que o compõem, preservando a propriedade privada e com isso a concentração de terras e todas as contradições inerentes, a exemplo da preservação da fome, da estrutura fundiária desigual e da precarização do trabalho. Assim, Martins (1991, p. 113) coloca:

Na realidade, o que sempre esteve suposto na “teoria reformista” de nossas elites rurais e agroindustriais foi a defesa irrestrita do monopólio da propriedade e a concentração fundiária. Em todos os momentos e nas inúmeras situações em que elas foram chamadas a se posicionar sobre a reforma agrária, a defesa do patrimonial foi absoluta. Não há renegociação possível! A noção de propriedade como um bem “sagrado” é o principal imaginário ordenador e identificar do conjunto das classes e grupos dominantes no campo.

A passagem para a república democrática não se deu por meio de uma revolução. Portanto, preservou as contradições do capitalismo que foram reprogramadas para se estruturarem em um novo regime, que requeria uma mecânica mais sofisticada que chancelasse o elemento limitador para o alcance dos anseios das minorias extremamente violentadas e exploradas. “Tudo se processou de uma maneira higiênica” (MARTINS, 1986, p. 23).

Segundo Delgado (2012), com a redemocratização, a questão agrária foi tratada dentro dos limites dos interesses dos que sempre decidiram o jogo, dos que já tinham a terra, e mantiveram seu poder sobre ela. Entretanto, a abertura política permitiu folego e espaço aos grupos e movimento sociais progressistas, a exemplo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST), que pressionavam setores políticos para implantação de uma reforma estrutural. Os movimentos se orientavam pelo Estatuto da Terra, e pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Como retaliação, a União Democrática Ruralista (UDR), articulou-se a partidos, que deram sustentação à ditadura militar, e que só conjuntamente se aliaram aos políticos que se opunham aquele regime para formar a chamada frente liberal. Desse modo, a UDR congrega os setores patrimonialistas e rentistas para blindar a propriedade privada e tentar tolher a ação dos movimentos sociais.

Um pacto político foi costurado entre integrantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido do então presidente José Sarney<sup>i</sup>, representante do latifúndio, juntamente com o Partido da Frente Liberal (PFL). Tal pacto tentou impedir qualquer possibilidade de uma Reforma que contrariasse os interesses do setor agrícola, apontando como caminho o continuísmo da modernização conservadora<sup>ii</sup> e manutenção da estrutura agrária. Desse modo, o PNRA sofreu sucessivas modificações e, ao final, sobressaiu uma versão mais palatável aos setores do agronegócio, o que resultou, segundo Oliveira (2007), na desapropriação de 4,8 milhões de hectares, ou seja, 1,5% do previsto anteriormente, e no assentamento de 89.950 (oitenta e nove mil, novecentos e cinquenta) famílias.

Neste contexto, a Constituição de 1988 foi aprovada, o que representou para a questão agrária a manutenção da compreensão já estabelecida na década de 1946, atribuindo por exemplo a função social da terra, mas também, a preservação do poder de domínio patrimonial e rentista. Na compreensão de Oliveira (2007), foram mantidas as manobras dos ruralistas em benefício da velha aliança entre terra e capital, com a chancela do Estado que deram tônica à construção da legislação, elaborada pelos representantes da grande propriedade. Frisamos o trecho que sinaliza tal compreensão:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988, p. 64).

O trecho afirma a propriedade privada, e sinaliza, amplamente, o caráter rentista, a tributo de indenização paga por toda a sociedade. Segundo Cosme (2019), a Carta de 1988 ao tempo que submete a propriedade da terra à obrigatoriedade da função social, não tendo estatuto absoluto, garante premiação ao latifundiário com

indenização prévia conforme a cotação do mercado e as benfeitorias indenizadas em dinheiro.

Desse modo, a renda da terra, constituída pela reafirmação da propriedade privada, se estabelece como régua da desigualdade e fator de limitação ao acesso integral à terra como elemento natural pertencente a todos que dela precisem para viver. Nossa compreensão sobre renda da terra se fundamenta em Marx (2017, p. 679), que coloca que a:

(...) a propriedade fundiária baseia-se no monopólio de certas pessoas sobre porções definidas do globo terrestre com esferas exclusivas de sua vontade privada, com exclusão de todas as outras. (...)a renda do solo é a forma na qual se realiza economicamente a propriedade fundiária, a forma na qual ela se valoriza.

Neste sentido, a renda da terra se cristaliza como absorção do valor pago pela sociedade que é subordinada, unicamente, pelo fato da propriedade da terra ser exclusiva e individualizada. Neste processo, segundo Marx, estão subordinadas e confrontadas as três classes: “o trabalhador assalariado, o capitalista industrial e o proprietário fundiário”, ou seja, a tributo da propriedade privada da terra, toda a sociedade está subordinada à classe que a possui, mantendo, assim, a oposição entre classes (MARX, 2017, p. 679).

Em nossa compreensão, a concentração da propriedade privada da terra, representa um obstáculo para a reprodução do próprio capital. Ou seja, é uma digressão conservar esse meio de produção como elemento produtivo por exclusividade, lhe impondo um custo de aquisição e um certo limite para sua reprodução. Para Marx (2017, p. 681), a irracionalidade da renda da terra que se levanta frente à tentativa de expansão do capital é “um dos maiores obstáculos a uma agricultura racional”. Vale ressaltar que, no caso brasileiro, o Estado chancela a conformação da propriedade privada da terra, e todas ações decorrentes desta, que na maioria dos casos, se construiu por grilagem e expropriação violenta.

Sucedendo o governo Sarney, assumiu a presidência Fernando Collor de Melo do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), atual Partido Trabalhista Cristão (PTC), novamente um representante do latifúndio. O governo de Collor apresentou uma agenda conservadora. Seu governo foi marcado pelo acirramento da violência no campo e pela agenda neoliberal, reduzindo significativamente o programa de Reforma Agrária. A meta do I PNRA era assentar 500 (quinhentas) mil famílias entre os anos de 1990 a 1994. Entretanto, em seu mandato, até o impeachment ocorrido em 1992, só efetivamente foram assentadas 30 (trinta) mil famílias (OLIVEIRA, 2007).

Segundo Delgado (2010), o governo de Collor de Melo ficou caracterizado como continuação das políticas macroeconômicas de ajuste nacional desenvolvidas entre 1983 e 1993. As políticas foram orientadas por organismos do setor financeiro

internacional que impunham adequações da política econômica no intuito de gerar saldos comerciais oriundos do setor primário, produtor de commodities para exportação. Assim, para o agro, o estado não tinha nada de neoliberal, nada de mínimo, ele era estado máximo de proteção de seus interesses. O contrário ocorreu com a pequena agricultura camponesa, onde a agenda neoliberal foi implacável, com cortes de recursos e perseguição aos movimentos sociais.

Posteriormente, com a saída de Collor, onde assumiu Itamar Franco (1992-1994) do PMDB. Em seu governo, o programa de Reforma Agrária continuou ausente da agenda pública. A meta do programa de Reforma Agrária durante o governo de Itamar era assentar 80 (oitenta) mil famílias, mas só efetivou 28% desta meta (OLIVEIRA, 2007). Este período também ficou caracterizado pelo processo de criminalização dos movimentos sociais e do aumento da violência no campo. Para Fernandes (1999), nesse momento, o campesinato começava a perceber que as ações do Estado caminhavam para o confronto e supressão dos movimentos socioterritoriais. Durante os governos de Collor e Itamar, ocorreram quatro massacres, marcados pela reação camponesa diante das tentativas de tolhimento dos movimentos. Como reação, entre 1990 para 1994, os números de ocupação ampliaram-se de 50 (cinquenta) para 161 (centos e sessenta e uma) (FERNANDES, 1999).

#### **A política agrária no Governo FHC**

Em 1994 assumiu, em primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso (FHC) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O seu governo foi marcado pelo aprofundamento da agenda neoliberal, com as privatizações do patrimônio público e das empresas estatais, com a redefinição da ordem econômica, com a estabilização monetária, que na verdade, já tinha sido iniciada, quando ele era Ministro da Fazenda do governo de Itamar.

Segundo Paulini e Pato (2005), a estabilização monetária, capitaneada por FHC, durante o governo de Itamar se deu a partir da abertura comercial, da redução do tamanho do Estado, das políticas fiscais e monetárias mais rígidas e elevação das taxas reais de juros, tudo isso aliado a um processo de renegociação e securitização da dívida externa, efetivada pelo alto grau de liquidez internacional. Assim, o Brasil se encontrava “pronto” para a consolidação brutal do neoliberalismo econômico. FHC tinha em sua base econômica a teoria do desenvolvimento com dependência, ou seja, atrelado diretamente aos setores e organismos financeiros internacionais em condição subalterna.

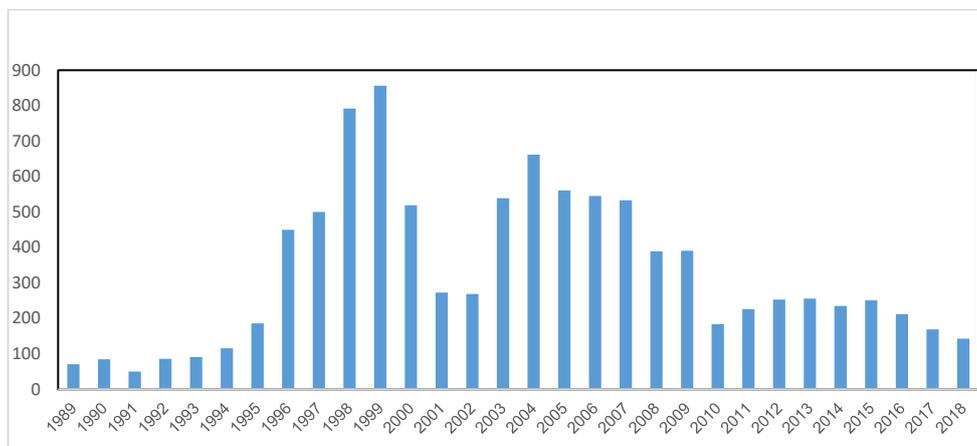
As políticas de FHC visaram a redução drástica da participação estatal na atividade econômica, assim como o seu processo de internacionalização, donde o tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. Portanto, se reiniciava um processo de acumulação originária do capital (SALLUM JÚNIOR, 1999; TEIXEIRA, PINTO, 2012). Para Delgado (2010, p. 90- 92), o governo de FHC pode ser compreendido como “ultraliberal”. Sua base econômica era voltada para “folga na liquidez internacional, liberalização externa e novo endividamento”. Foi

arquitetado, entre o governo e o legislativo, um “acordo” de apoio, quase irrestrito, às demandas neoliberais que seriam compensadas como a inércia do Estado, no sentido de resolver a questão agrária e de reprimir os movimentos sociais. Desse modo, estrategicamente, foram criados muitos assentamentos para dirimir os conflitos, contudo, preservando a estrutura agrária e pagando pela terra desapropriada, através de novos programas que foram introduzidos na chamada reforma agrária de mercado.

A política de Reforma Agrária desse período foi estruturada sob uma perspectiva compensatória sem vislumbrar alterações substanciais na estrutura fundiária (CARVALHO FILHO, 1997). Na verdade resultou tanto da pressão dos movimentos sociais, quanto da repercussão negativa dos massacres de Corumbiara (agosto de 1995) e de Eldorado dos Carajás (abril de 1996). A meta era assentar 280 (duzentos e oitenta) mil famílias até o fim do primeiro mandato, assim distribuídas: em 1995, 40 mil famílias; em 1996, 60 mil; em 1997, 80 mil; e em 1988, 100 mil. Com isso pretendia desmobilizar os movimentos por falta de militantes e sensibilizar a opinião pública pela perda de legitimidade do movimento (COMPARATO, 2001). No entanto, o movimento de luta por terras não arrefeceu. A proposta sinalizada pelo governo não enfrentava minimamente as desigualdades sofridas pela classe trabalhadora espoliada e que enfrentava a luta. Segundo Oliveira (2005), a compreensão de muitos que formulavam as políticas para o campo não contava que com o assentamento dos camponeses a luta não se encerrava:

(...) foram, contudo, as lutas dos movimentos socioterritoriais, dos camponeses sem terra e dos posseiros no campo a partir de ocupações de latifúndios improdutivos, dos acampamentos à beira de estrada e debaixo da “lona preta”, marchas nacionais por emprego, justiça e reforma agrária, das romarias e vigílias das terras, das resistências a reintegração de posse e da repercussão nacional e internacional dos massacres perpetrados pelas milícias armadas rurais comandadas por latifúndios e pelo aparato repressivo do Estado que modificaram a situação absolutamente periférica do lugar da questão agrária da terra e da reforma agrária no governo FHC (PIETRO, 2016, p. 140).

Acrescentamos que as medidas macroeconômicas de FHC provocaram uma queda acentuada da renda agrícola e, com isso, desvalorização do preço da terra na ordem de -9,1%, implicando em retração da renda da terra (PIETRO, 2016). Assim, a perda do poder econômico do latifúndio facilitou o processo de desapropriação das terras para fins de Reforma Agrária. Esse momento foi aproveitado pelos movimentos socioterritoriais de luta pela terra que ampliaram as ocupações de 186 (cento e oitenta e seis) em 1995, para 500 (quinhentos) em 1997, chegando a 856 (oitocentos e cinquenta e seis) em 1999, primeiro ano do segundo mandato de FHC (DATA LUTA, 2019). A partir desse ano tem-se uma redução significativa nas ocupações até o final do segundo mandato (Ver Figura 1).

**Figura 1.** Número de ocupações de terras (1989-2018)

Fonte: DATALUTA- Banco de Luta pela Terra (2019).

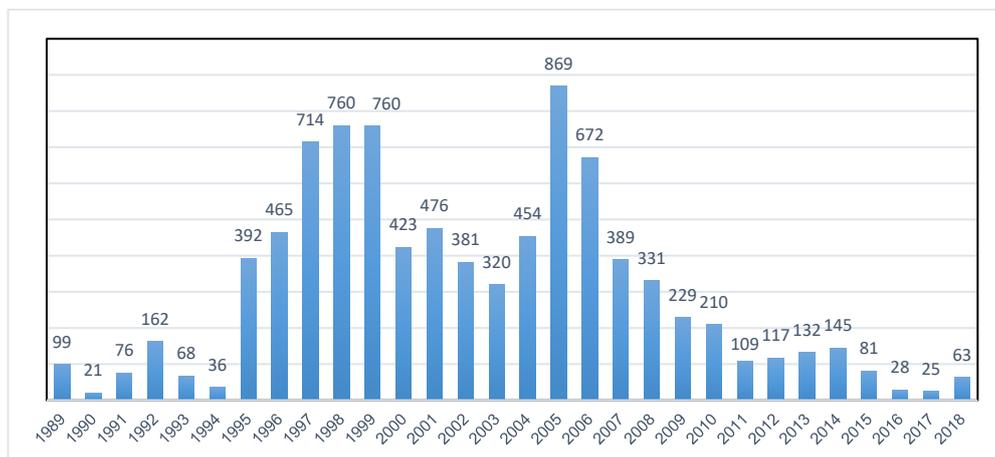
Para Medeiros (2003), a efervescência dos acontecimentos de ordem social e econômica deu à Reforma Agrária certa importância no contexto nacional. As pressões realizadas pelos movimentos socioterritoriais, entre eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST), que resultaram na organização em fevereiro de 1997 da Marcha Nacional até Brasília por reforma agrária, emprego e justiça, permitiram visualizar a luta popular por terra, expondo as desigualdades gestadas na questão agrária nacional.

Assim, segundo levantamento realizado pelo DATALUTA, o primeiro mandato de FHC (1995-1998) é marcado pelo auge da criação dos assentamentos rurais. Isso se deu pela força política das lutas travadas pelos camponeses contra o latifúndio improdutivo. Durante este mandato foram criados 2.381 (dois mil trezentos e oitenta e um) assentamentos rurais, com 300.363 (trezentos mil e trezentos e sessenta e três) famílias assentadas em 13.555,084 (treze milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil e oitenta e quatro) hectares de terra.

Delgado (2010) coloca que no primeiro governo FHC, para remediar os prejuízos da burguesia latifundiária rentista, ante a progressiva ascensão da luta pela terra, foi obrigado a priorizar a criação de assentamentos rurais a partir das indenizações pagas pelas benfeitorias. Desse modo, compreendemos que a Reforma Agrária não era opção do governo. Outrossim, para o capital rentista fundiário ela veio a calhar, no sentido de sanar os prejuízos com consideráveis indenizações as terras já improdutivas, garantindo a renda absoluta da terra e caracterizando-se como um mecanismo de socorro ao latifundiário. No segundo mandato (1999-2002), o processo de Reforma Agrária teve um arrefecimento, mas continuou. Foram criados durante o período do segundo mandato 1,917 (mil novecentos e dezessete) assentamentos com 157.305 (cento e cinquenta e sete mil e trezentos e cinco) famílias, em 8.815,475 (oito milhões, oitocentos e quinze mil e quatrocentos e setenta e cinco) hectares (Ver Figura 2). Este período também foi o momento do

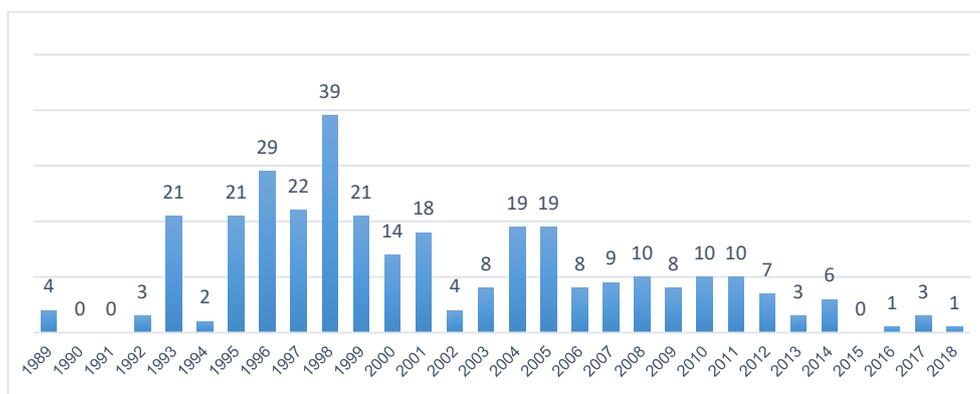
processo de territorialização camponesa considerável no Estado da Paraíba, via assentamentos rurais da Reforma Agrária (Ver Figura 3).

**Figura 2.** Número de Assentamentos criados no Brasil (1989-2018)



Fonte: DATALUTA- Banco de Luta pela Terra (2019).

**Figura 3.** Número de assentamentos criados na Paraíba (1989-2018)



Fonte: DATALUTA- Banco de Luta pela Terra (2019)

Acrescentamos que o segundo governo de FHC foi marcado pelo relançamento da estratégia de perseguir saldos comerciais externos a qualquer custo. A crise de liquidez internacional provocou uma fuga de capital forçando o governo a prover uma mudança cambial. Para solucionar o déficit em conta corrente, recorreu-se aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) para sanar o desequilíbrio externo e reforçou a política de incentivo à grande agricultura para exportação. Para Delgado (2012), este mandato de FHC se caracterizou como a tentativa da retomada de um ajuste externo com socorro aos grandes proprietários de terra a partir dos incentivos estatais de ordem econômica, política e social.

Assim, a opção foi pavimentar o terreno para o avanço do modelo agrícola do agronegócio produtor de *commodities* para exportação. Neste processo, deixava-se de fora de qualquer controle e fiscalização as terras devolutas e as que não cumpriam a função social, além de asseverar à política cambial a favor do agronegócio, cobiçando torná-lo competitivo no mercado externo às custas de investimentos (OLIVEIRA, 2007; DELGADO, 2012; COSME 2019).

As políticas neoliberais de FHC, que eram gestadas pelo Banco Mundial, se expandiram para o setor agrícola, sobretudo, para as políticas fundiárias. Neste sentido, o programa de Reforma Agrária apresentado na época, se cristalizava e se adequava como uma política compensatória e de mercado. A termo, isso se deu quando o acesso à terra para a população camponesa, se fazia pela desapropriação via indenização ao agro, de um lado, e de fornecimento de crédito para aquisição de terra por parte de grupos de camponeses contatados por grandes proprietários. Desse modo, a Reforma Agrária foi focada na lógica de uma Reforma Agrária de Mercado (RAM).

A RAM é caracterizada como o processo de encaminhar o acirramento das tensões do capital no campo. Foi uma forma encontrada pelo pacto Estado-capital de direcionar o camponês ao mercado, seja como produtor subordinado, ou, como força de trabalho, e assim ampliar o estoque de terras, retirando o foco da luta via ocupações, além de secundarizar o processo de desapropriação de imóveis rurais por interesse social como manda a Constituição Federal.

Outras medidas criadas pelo governo para frear as ocupações e conseqüentemente a criação dos assentamentos foi a criminalização da luta, a perseguição das lideranças, via aparato “legal”, a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, a chamada “MP das ocupações” (BRASIL, 2001). A medida visava eliminar as ocupações de terras, pois impedia a vistoria e a desapropriação de imóveis rurais ocupados; excluía do programa de Reforma Agrária toda pessoa identificada em ocupações.

A MP ameaçava diretamente toda ação dos movimentos sociais, caracterizando como um freio ao processo de luta por terra. Analisando o Figura 1, podemos verificar que as ocupações que em 1999 eram de 856 (oitocentos e cinquenta e seis), em 2002, pós medida, caíram para 269 (duzentos e sessenta e nove). Os movimentos socioterritoriais passaram por um refluxo na luta pela Reforma Agrária. A prioridade, naquele contexto, foi conferida à grande agricultura, o que resultou no aumento das contradições do campo, e consecutivamente teve uma reação das lutas camponesas.

Em suma, a condução das políticas agrárias dos governos de FHC visualizou a ampliação da agenda neoliberal, onde Reforma Agrária se expressava como política de Estado compensatória e de mercado, e feita com pouca terra. Sua personificação se deu sob a criação do conceito da agricultura familiar em detrimento da conceituação da agricultura camponesa. A figura do agricultor familiar “pluriativo” corresponde a sua inserção no mercado, sob o estímulo do crédito, via PRONAF, (MEDEIROS, 2003; RAMOS FILHO, 2008; SAUER e SOUZA, 2008). Na compreensão

de Ramos Filho (2008), os governos FHC detinham uma base política e intelectual incapaz de compreender que o capitalismo se desenvolve (re)criando suas contradições, por isso, a persistência do campesinato no processo de luta que seguiu durante os governos posteriores do Partido dos Trabalhadores (PT).

### **A política agrária nos governos petistas**

O governo de Lula (2003-2010) foi a representação dos anseios da classe trabalhadora em ter um dos seus no governo, o que lhe trouxe esperanças sobre as transformações sociais e efetivação da Reforma Agrária. Na outra ponta, sinalizava o receio da grande agricultura do agronegócio que também temia que o programa de Reforma Agrária pudesse efetivamente ter representatividade na pauta política e econômica, o que gerou instabilidade nos mercados financeiros (SINGER, 2002).

Tal visão baseava-se na campanha presidencial e apareceu reiteradamente na Concepção das Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. O programa surgiu como um novo arranjo entre Estado e sociedade no combate à fome, que atingia 53 milhões de pessoas. O governo criou o programa Fome Zero, para fazer crescer de 30% a 40% a produção de alimentos e, assim, utilizar a capacidade ociosa da indústria alimentícia, aumentar a produção, gerar empregos, dinamizar o mercado interno, o autoconsumo e trazer de volta na forma de impostos boa parte da capacidade de investimento (PEITRO, 2016).

Essa foi uma das iniciativas do governo para promover o crescimento econômico, gerando empregos e diminuindo as desigualdades sociais, para assim, reestabelecer confiança dos investidores e do mercado. Desse modo, a produção de alimentos e a segurança alimentar foram enfoques fortemente utilizados na agenda pública como linha auxiliar para o desenvolvimento econômico.

Por outro lado, ao longo do período governamental, o Estado envidou esforços com investimentos no capital produtivo, para promover a expansão do volume das exportações das *commodities*, aproveitando-se da alta do preço desses produtos. Nesse contexto, foi firmado um pacto pela governabilidade, onde a bandeira da Reforma Agrária não flamularia tão altaneira como antes na construção das promessas. As reformas estruturais do governo Lula se caracterizaram “como pró-mercado, incluindo a liberalização comercial, financeira e produtiva, não apenas mantidas como aprofundadas” (CARCANHOLO, 2010, p. 113).

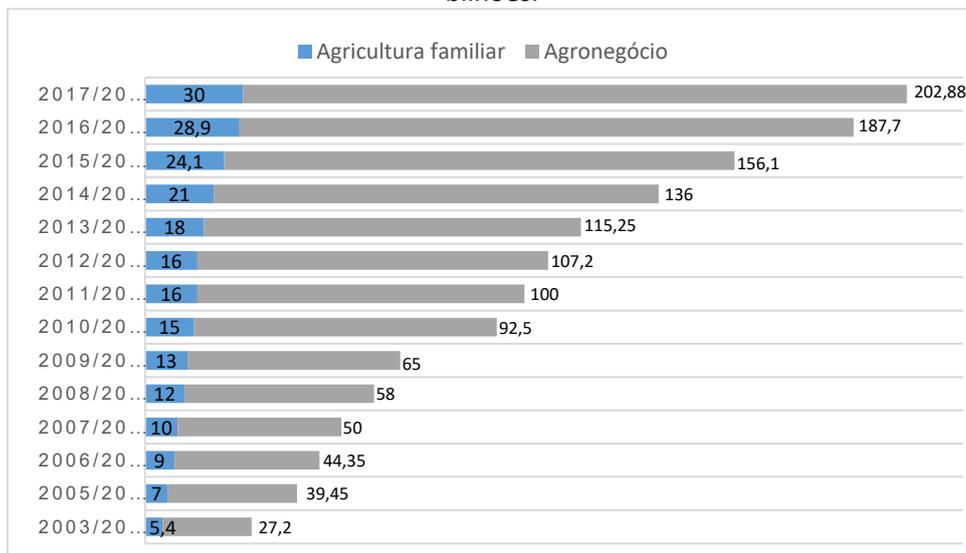
A Reforma Agrária ficava cada vez mais distante. Em contrapartida, as alianças do Estado com os grandes proprietários e o capital financeiro se fazia vigorosa com estímulos para a produção e a comercialização, a exemplo a MP 113/2003 que concedia estímulo à produção e comercialização de transgênicos e a MP 131/2003 que autorizava a comercialização e o plantio de soja transgênica. Além das medidas supracitadas, robustos incentivos econômicos para expansão da agricultura capitalista foram capitaneados para obtenção de saldos na balança comercial (BRASIL, 2003).

Segundo Pietro (2016), a expansão dos mercados chinês e estadunidense exigiu do Estado, entre os anos 2003 e 2008, suporte para produção, caracterizado pelo aumento do crédito, redução da taxa de juros específico para o agronegócio e sucessivas recomposição de dívidas. Para Oliveira (2015), esse processo é compreendido como a mundialização da agricultura, que se fundamenta na tríade: produção de *commodities*, abertura de capitais e ações na bolsa de mercadorias e incorporação às empresas monopolistas de capital mundializado.

Desse modo, o governo de Lula foi marcado pela reafirmação do poder da grande agricultura e pelos processos de controle e conflitos pela terra, bem como, na expressividade na agenda pública com canalização dos recursos para as atividades do mercado de exportação. Tal processo pode ser observado a partir da análise dos recursos do plano safra.

Durante os planos safra de 2003/2004 a 2010/2011, os recursos para a pequena agricultura de base familiar passaram de 5,4 bilhões para 15 bilhões, experimentando um aumento de 177,7%. Já o montante destinado ao agronegócio, de 27,2 bilhões passou, neste mesmo intervalo de tempo, para 92,5 bilhões, sofrendo um incremento da ordem de 240,0% (MDA, 2019). Em outras palavras, na safra 2003/2004, o crédito para a agricultura familiar representava 16,5% do crédito concedido para o setor agropecuário, enquanto na safra de 2010/2011 esse percentual passou para 13,9%, mostrando claramente a situação privilegiada que teve o setor do agronegócio durante o governo Lula. (Ver Figura 4).

**Figura 4.** Recursos do crédito agropecuário dos Planos Safras 2003/2020, em bilhões.



Fonte: MDA (2003-2019) e MAPA (2003/2019). Elaboração: Rômulo Panta.

Vale ressaltar que a importância dada ao agronegócio neste contexto, refere-se ao processo de acumulação no mercado internacional de *commodities*, com o aumento da exportação de grãos, carnes, celulose e minérios, gerando *superávits* na balança comercial. Contudo, a aliança do Estado com o capital, caracterizado pelo oportunismo comercial no cenário internacional do agronegócio, face aos menores incentivos à agricultura camponesa, levou, inevitavelmente, aos processos de acirramento dos conflitos por terras.

Segundo dados do DATALUTA, durante o fim do segundo mandato de FHC e o primeiro mandato de Lula, os conflitos se ampliaram de 743 (setecentos e quarenta e três) em 2002, para 1.335 (mil trezentos e trinta e cinco) em 2003, atingindo 1.398 (mil trezentos e noventa e oito) no ano seguinte. Neste contexto, somam-se aos números das ocupações os números da violência no campo<sup>iii</sup>, caracterizada pelas ações dos ruralistas na tentativa de manter o controle sobre o território, apoiados pela mídia que criminalizava os movimentos de luta e pela justiça dada a condescendência que sempre teve com setores da oligarquia rural, fundamentada exclusivamente, na garantia e na defesa da propriedade privada.

O governo não aceitou implementar o II PNRA elaborado por Plínio de Arruda Sampaio, fundamentado nas pautas dos movimentos socioterritoriais de distribuição de terras (desconcentração fundiária), o que foi entendido por um corrente como significando o segundo plano em que foi colocada a Reforma Agrária e escancarando os acordos com setores com representação no congresso nacional, a exemplo da bancada ruralista, que queriam terra, segurança jurídica, incentivos fiscais e recursos, em troca de governabilidade.

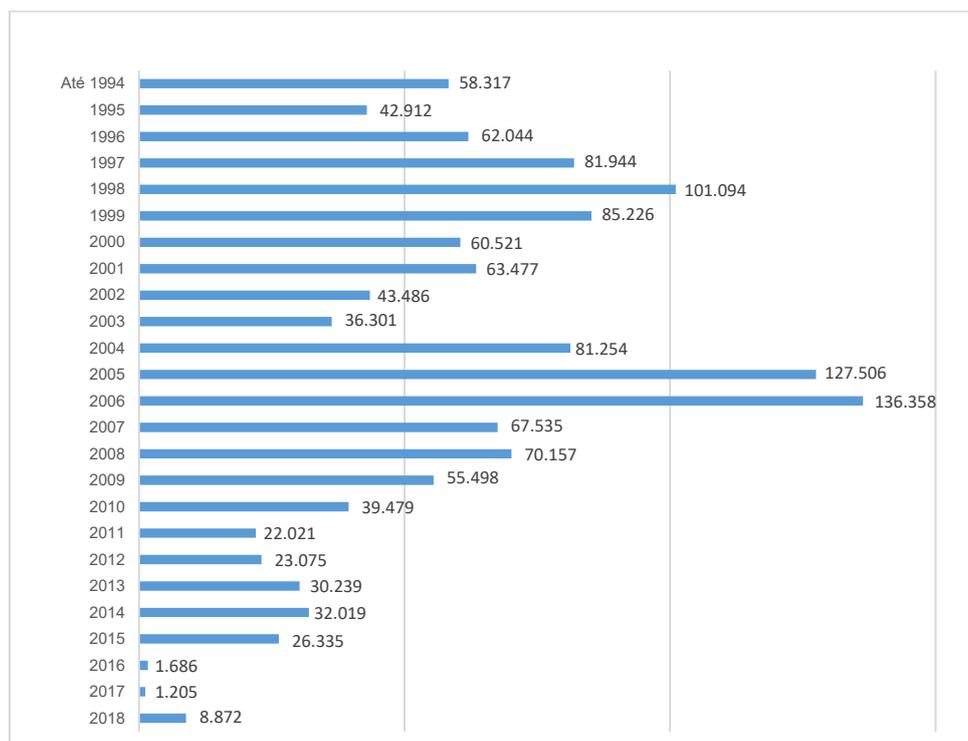
Na tentativa de arrefecer as tensões, contudo, preservando a estrutura agrária concentradora, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) apresenta uma outra versão intitulada II PNRA: “paz, produção e qualidade de vida no meio rural”. O plano apresentado preservava a meta de assentamento de 400 mil famílias e tinha como base um novo modelo de Reforma Agrária, caracterizada pela intervenção fundiária e pelo desenvolvimento territorial. “A proposta do governo foi de fazer a Reforma Agrária não em áreas de domínio do agronegócio, mas apenas nas áreas que pudesse ajudá-lo” (OLIVEIRA, 2011, p. 56).

Durante os governos Lula, foram criados 3.474 (três mil, quatrocentos e setenta e quatro) assentamentos, número inferior aos criados pelo seu antecessor que foi 4.281 (quatro mil duzentos e oitenta e um). Porém, foi caracterizado pelo maior número de famílias assentadas, 614.088 (seiscentos e quatorze mil e oitenta e oito). Isso se deu pela ampliação da área incorporada à Reforma Agrária que foi de 48.291,18 (quarenta e oito milhões, duzentos e noventa e um mil e dezoitos) hectares, o que representou 54,90% de toda a área já reformada (Ver Figura 5).

Entretanto, alerta Fernandes (2004, p. 289), que a maioria dos assentamentos criados foi realizado por compra de terras. Em 2005, ano do ápice de criação dos assentamentos, foram comprados via Crédito Fundiário 12.936.697 (doze milhões, novecentos e trinta e seis mil, e seiscentos e noventa e sete) hectares de terra,

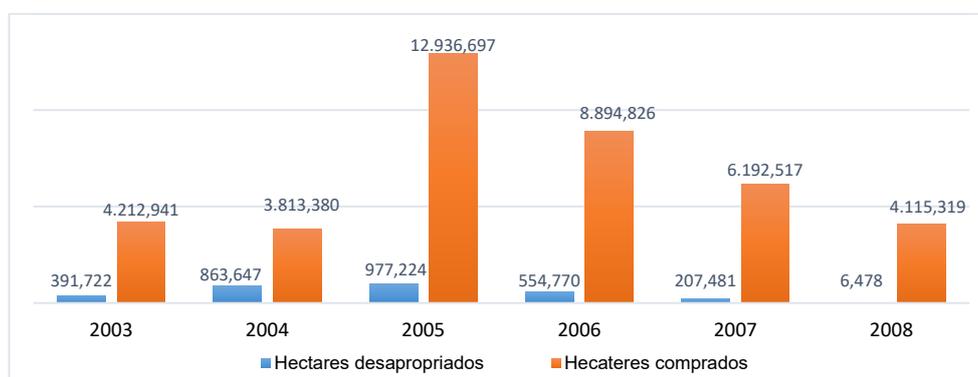
contra 977.224 (novecentos e setenta e sete mil e duzentos e vinte e quatro) hectares desapropriados (INCRA, 2019) (Ver Figura 6).

**Figura 5.** Número de famílias Assentadas pela Reforma Agrária (a partir de 1994 a 2018)



Fonte: INCRA, 2019. Adaptado de Panta (2019).

**Figura 6.** Relação entre os hectares comprados e desapropriados pela Reforma Agrária no governo Lula (2003-2008)



Fonte: INCRA, 2019. Adaptação de Panta (2019)<sup>iv</sup>.

Neste sentido, o programa de Reforma Agrária do aludido governo, se caracterizou como uma maneira encontrada pelo Estado de criar assentamentos, bem como, canalizar ações e recursos para o capital fundiário, e assim, atenuar as tensões no campo. Diante dos dados do Figura acima, compreendemos que as coalisões entre o Estado e capital submeteram o programa de Reforma Agrária aos interesses rentistas, que se deu não só pelas indenizações, como também, pela compra de terras com dinheiro público. Assim, autores tributam a Reforma Agrária realizada no governo Lula, como rentista e conservadora, que se caracterizou pela manutenção do domínio do capital e da desigual estrutura fundiária do país. Para Sauer e Souza (2008, p. 81), no governo Lula houve “uma aliança esquizofrênica com a classe dominante agrária” na preservação do direito da propriedade privada e da estrutura fundiária, ao mesmo tempo que conduzia o programa de Reforma Agrária por compras de terras e assentamento das famílias para assim arrefecer os conflitos.

Na compreensão de Fernandes (2004), o governo petista, utilizou-se do discurso conciliador, cujo programa agrário seria voltado para a recuperação dos assentamentos, com implantação de crédito e novas políticas voltadas para infraestrutura, educação, assistência técnica e comercialização, como forma de acalmar os movimentos, e assim, não romper com o pacto realizado com o capital fundiário rentista.

No mandato de Lula, foi dada uma ênfase maior às políticas de sustentação da produção familiar. Foram criados os programas de comercialização via institucional como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Não negamos que estes programas foram conquistas dos movimentos sociais, contudo, também são cerificados como medidas de conciliação do Estado com as diferentes estruturas de produção da agricultura. Para Porto Gonçalves e Cuin (2013), o segundo mandato de Lula caracterizou-se pela “Pax Agrária”, por um lado, a priorização à política de exportação de *commodities*, de outro, a criação das políticas de transferência de renda e de comercialização da pequena produção.

Em continuidade, seguiram-se os mandatos, de Dilma Rousseff, também do PT (2011-2014) e (2014-2016), que preservou as políticas de priorização ao agronegócio e acentuou o processo de refluxo da Reforma Agrária, caracterizado pela criação inexpressiva dos assentamentos rurais. As políticas adotadas pelo governo Dilma seguiram o receituário do governo Lula, ou seja, de incentivo irrestrito para a produção de *commodities* para exportação, na perseguição da balança comercial favorável e manutenção das políticas sociais de transferência de renda. Vultuosos recursos financeiros foram vertidos à grande agricultura, ficando clara a opção de manutenção dos pactos de conciliação com o setor ruralista em detrimento da agricultura camponesa. Nos governos de Dilma, o agronegócio abocanhou 86,68% do crédito, restando 13,32% para a agricultura camponesa, como pode ser verificado no Figura 4.

No tocante à Reforma Agrária, esta foi refreada. As discussões sobre o tema concentraram-se sobre o processo de vitalização dos assentamentos já criados,

para engajá-los no contexto do “desenvolvimento sustentável” (ALENTEJANO, 2018). Assim, a saída para a questão agrária não viria pela reforma do território, mas seguia a agenda conservadora de manutenção da estrutura agrária revestida pela metamorfose produtiva guiada pela lógica do capital.

Os assentamentos continuaram precarizados em sua estrutura, bem como, se ampliou o processo de interrupção da Reforma Agrária no país. Durante o primeiro governo Dilma só foram criados 503 (quinhentos e três) assentamentos, com 107.354 (cento e sete mil e trezentos e cinquenta e quatro) famílias assentadas, número bastante inferior ao compararmos com os governos de seus antecessores.

Em suma, a agenda neoliberal dos governos supracitados se fez às custas de alianças, onde a Reforma Agrária se constituía um programa antagônico aos interesses políticos e econômicos dos que controlavam os acordos de coalizão. A aliança entre terra e capital, produziu um modelo de agricultura subalterna e marginal, localizada na centralidade da pauta de exportações com incentivo do Estado. Na outra ponta, esse modelo rebatia diretamente nas vidas das populações mais expostas, entre elas, as camponesas que tiveram suas pautas por terra, trabalho e comida colocadas em marcha regressiva. Diante de todas as contradições provocadas pela adoção das políticas de cunho neoliberal, as forças progressistas de esquerda e os movimentos sociais se viram tolhidos em suas reivindicações, por compreenderem que no processo de fortalecimento do capital sobre o Estado o espaço da sua ação estava se reduzindo.

Neste contexto, Dilma foi reeleita em 2014 com a promessa de não cortar direitos da classe trabalhadora em hipótese alguma, bem como, com o compromisso em não fazer o “ajuste fiscal”, que os setores dominantes exigiam. Contudo, as promessas não se realizaram. Cercada pelas forças contrárias à pauta de sua eleição, ela resolveu fazer um choque recessivo comandado por seu ministro da fazenda, o economista Joaquim Levy, acompanhado de ataques aos direitos dos trabalhadores<sup>v</sup>, assistidos pacificamente pelas centrais sindicais. Assim, aos grupos dos rentistas (internos e externos) insatisfeitos somavam-se outras frações burguesas, entre eles os setores latifundiaristas ligados ao agronegócio, desconfiados de que poderiam vir a pagar mais impostos nas suas exportações de *commodities* (SINGER, 2016).

As tensões se ampliaram ainda mais face à mudança de conjuntura no contexto mundial, atingida pela crise de 2008 mundializada do capital. Os significativos resultados conseguidos pelo agronegócio na exportação de *commodities* passaram a cair devido a diminuição das taxas de exportação da China (SINGER, 2016). Ou seja, o capital passava por um processo cíclico de retração e, neste processo, as economias da periferia do capitalismo começam a desmoronar o que se acirrou com a crise financeira internacional de 2011, quando os volumes de crédito para o agronegócio foram freados. Neste momento, o pacto capital-terra-Estado sofreu solução de continuidade.

Segundo Antunes (2015), a intensificação da crise internacional passou a atingir todos os setores produtivos, entre eles o setor ruralista do agronegócio, que até o

momento havia se beneficiado dos governos do PT. As disputas neste contexto se iniciaram para decidir quem iria ter menos prejuízos. Tal processo acirrou a crise política interna levando, em 2016, ao afastamento de Dilma a partir do golpe político, jurídico e econômico, com apoio irrestrito da mídia brasileira. O golpe foi capitaneado no Congresso Nacional pelo presidente do congresso Eduardo Cunha e sustentado pela bancada BBBB (boi, bíblia, bala e banco), que se constituía como forças internas definidoras do processo de *impeachment*.

Porto Goncalves et al. (2018) colocam que o processo que resultou no golpe de 2016 como um processo de continuidade e descontinuidade do jogo de interesses, que tinham como centralidade o latifúndio, os recursos energéticos e o capital financeiro via seus representantes localizados no legislativo. O arranjo político-midiático colocou na conta do PT todo o processo de recessão originado pela crise de acumulação do capital mundializado. O processo de golpe foi asseverado quando o Estado, dada sua incapacidade de financiamento, não conseguiu socorrer os setores produtivos, entre eles, e principalmente, o agro.

### **O desmantelamento da política agrária nos (des)governos Temer e Bolsonaro**

Com o afastamento de Dilma assume o vice-presidente Michel Temer do PMDB. O governo de Temer figurou como a coroação do processo de realinhamento do capital com o Estado, acirrando o retrocesso das demandas populares como a paralisação da Reforma Agrária e os ataques aos direitos trabalhistas. Logo no início do mandato de Temer, com o documento “Uma ponte para o futuro”, o governo demonstra claramente a ampliação das políticas neoliberais com abertura aos capitais externos e ampliação do espaço capital privado, eixo central da agenda reformista, entre elas, a reforma trabalhista. A reforma trabalhista teve como principal objetivo a ampliação da acumulação capitalista sob a subordinação e espoliação da força de trabalho.

No campo da questão agrária, o governo “ilegítimo” de Temer foi caracterizado pelo bloqueio das conquistas sociais históricas dos trabalhadores e trabalhadoras, dos camponeses, dos assentados, das comunidades indígenas, quilombolas e regressão das conquistas/direitos ambientais e benefício ao setor patronal do agronegócio (PORTO-GONÇALVES, 2017). O Agronegócio requeria do governo, além dos recursos financeiros disponibilizados pelo plano safra plurianual (2017-2020) que foi na ordem de 202,8 bilhões (ver Figura 4), a renegociação e perdão das dívidas, conseguidos via Medida Provisória nº 733, de 14 de junho de 2016, que permitiu rebates de até 95%, e segurança jurídica sob o controle do território e aprisionamento da classe trabalhadora (BRASIL, 2016).

No tocante ao programa de Reforma Agrária, além do latente abandono, medidas jurídicas foram formuladas aliadas às ações de interesse do capital rentista. Os dispositivos adotados, ao nosso ver, permitiriam a apropriação das terras reformadas dos assentamentos rurais. Nesse sentido, foi editada a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro 2016, convertida na Lei 13.465 em 11 de julho de 2017. Tal dispositivo jurídico alterou os processos de regularização fundiária

tanto rural, como urbana, de liquidação de créditos concedidos aos assentados da Reforma Agrária e modificou os procedimentos de alienação de imóveis da União, sob o discurso da eficiência e da suposta emancipação das famílias assentadas (BRASIL, 2016; 2017).

A Lei supracitada preconiza o processo de consolidação/titulação das terras dos assentamentos rurais que tenham mais de quinze anos de criação, no prazo de três anos. A intensão é conceder 25 (vinte e cinco) mil títulos, que representará o processo de re-apropriação das terras pelo capital. Segundo Porto-Goncalves (2017), esse mecanismo foi criado pelo governo para jogar as terras da Reforma Agrária no mercado a partir de um processo claro de privatização, onde 90.000.000 (noventa milhões) de terras estariam aptos a ser vendáveis.

Para consolidar o processo de bloqueio da Reforma Agrária, o governo Temer criou mecanismos jurídicos que inibem o acesso à terra por parte das populações vulneráveis do campo e da cidade. Esses mecanismos buscam promover a chamada segurança jurídica, ou seja, o processo de mudança da Lei para salvaguardar os interesses de setores do agrocaptal e bloquear o programa de Reforma Agrária. Estamos nos referindo aos decretos números: 9.309, 9.310 e 9.311, de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

Os primeiros decretos versam sobre a regularização fundiária urbana e rural, que na prática regulariza o processo de grilagem de terras. Já o último remete ao processo de seleção para acesso à Reforma Agrária e as condições de permanência e titulação, limitando o acesso ao programa da Reforma Agrária e enfraquecendo a luta. Tais medidas desfecham o ataque direto ao processo de Reforma Agrária, às lutas dos pobres e dos movimentos socioterritoriais na busca por terra, e desse modo, esgotam, por blindagem jurídica, o acesso à terra.

A Reforma Agrária no período Temer foi completamente asfixiada com violenta queda dos recursos destinados a este fim. Em 2015, o volume de recursos para o programa de Reforma Agrária era da ordem de 800 (oitocentos) milhões e, em 2018, após drástica redução, chegou a 83,7 (oitenta e três, vírgula sete) milhões, ou seja, uma redução na ordem de 86,7% (MST, 2019).

O governo Temer criou apenas 116 (centos e dezesseis) assentamentos, a maior parte destes em 2018, ano eleitoral, compreendendo 11.763 (onze mil, setecentos e sessenta e três) famílias assentadas, incorporando 626,915 (seiscentos e vinte e seis mil e novecentos e quinze) hectares, a menor quantidade de hectares reformados em 20 (vinte) anos (DATA LUTA, 2019).

Sucedendo Temer, após as conturbadas eleições realizadas em 2018, veio o “inominável” Jair Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL), desligando-se desse partido e filiando-se, posteriormente, ao Partido Liberal. O processo eleitoral teve forte atuação do aparelho jurídico e de atuação circense da Operação Lava Jato, para interferir nos rumos do pleito, o que culminou na prisão do pré-candidato líder nas pesquisas, o ex-presidente Lula.

No desgoverno do Bolsonaro, temos decisivamente o processo de extermínio do programa de Reforma Agrária. O governo Bolsonaro, caracterizou-se pela ampliação das políticas ultraliberais, marcadas pelos incisivos ataques aos direitos e aos programas sociais, na tentativa fanática de diminuir o Estado para os pobres. Na agenda do neoliberalismo de vassalagem aos setores ruralistas, o INCRA é colocado sob gerência do Ministério da Agricultura, capitaneado pela ministra do agrotóxico<sup>vi</sup>, representante dos ruralistas, a deputada do Democratas (DEM) Teresa Cristina. Entre as ações imediatas do INCRA estão a paralisação das vistorias dos imóveis, a pretexto das restrições orçamentárias da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019.

Entre 2018 e 2019, o orçamento destinado à aquisição de imóveis rurais para a Reforma Agrária foi reduzido em 50%, saiu de R\$ 83,7 milhões para R\$ 42 milhões. Já os cortes para agricultura familiar estão na ordem de 25,4%. Estiveram na mira a Assistência técnica, os programas como PAA, PNAE e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) (ANDES, 2019). Paralelamente ao processo de desmonte, ocorre a amplificação das ações violentas do agro sobre os movimentos sociais de luta por terras e as reservas indígenas.

De acordo com dados reunidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), até agosto de 2019, o Brasil registrou 18 (dezoito) mortes em conflitos no campo. Entre os mortos, quatro eram líderes indígenas, sendo 03 (três) do Amazonas e uma do Amapá, 03 (três) trabalhadores rurais, 03 (três) assentados, (02) dois sem terras, duas (02) outras lideranças, 01(um) sindicalista, 01 (um) funcionário público, 01(um) proprietário e 01(um) ambientalista (CPT, 2019).

Tal cenário de tragédia tende a ser incorporado à normalidade dada as ações premeditadas pelo desgoverno atual. Junto ao Ministério da Justiça o desgoverno cria o excludente de ilicitude e as operações Garantia da Lei e da Ordem (GLO) específica para o campo, que se constituem como mecanismos geradores da ampliação da violência. Neste sentido, o programa de Reforma Agrária brasileira caminhou para um abismo. Vivemos momentos de refluxo que imprimem no campo o retrocesso, e atinge justamente as populações originárias, e os camponeses em geral.

Desse modo, reconhecemos que a Reforma Agrária que temos não é a ansiada pelos que lutam, e pelos que militam por ela. Ela não é soberana, não é ampla, nem possui vigor revolucionário, ela ainda é política de Estado. Um Estado capitalista que se fundamenta na propriedade privada como garantia de sua própria manutenção. Ele entra na seara da questão agrária nacional como agente mediador, porém, preservando os interesses de uma classe minoritária que representa os interesses do capital fundiário rentista.

Desse modo, compreendemos a Reforma Agrária brasileira como uma política compensatória, de mercado e rentista, que de fato não alterou a estrutura agrária nacional. Conforme dados do INCRA (2019), a estrutura agrária brasileira ainda é altamente concentrada. As pequenas propriedades, 49,7% dos imóveis, só ocupam

2,3% da área fundiária brasileira, contra as grandes propriedades que representam 0,9% dos imóveis e ocupam 45,1% da área fundiária brasileira.

Contudo, diante de todos processos e contradições que envolvem o programa de Reforma Agrária, temos que levar em consideração que embora não consensual, é resultado das tensões do capital-trabalho no campo. Suas bases foram construídas na luta, numa luta travada pelos movimentos camponeses, pelas revoltas, pelas Ligas camponesas, pelas ocupações do MST e da CPT (TARGINO, 2002). Temos que analisar suas contradições e resultados, observar o que já foi conquistado, as várias dimensões e perspectivas vindas no processo de reforma do território e construção dos assentamentos. O impacto da criação de um assentamento marca a vida de um município, tanto do ponto de vista social como econômico (TARGINO, MOREIRA e MENEZES, 2007). Em primeiro lugar, a terra ganha uma função social. Em segundo lugar, um conjunto de famílias ganham instrumentos para a sua sobrevivência (MST, 2019).

O processo de luta que resulta nos assentamentos é acompanhado pelo desenvolvimento de uma mentalidade e uma atitude que compreende que a função social da terra é produzir alimentos e promover a justiça social. A produção e reprodução dos assentamentos, além de diretamente eliminar a fome, possibilita a permanência dos camponeses na terra. A criação dos assentamentos dinamiza o mercado interno, abastecendo o conjunto da população, gerando trabalho e renda, que é vertida, em grande parte, para o consumo, gerando condições melhores de vida e autonomia, mesmo que relativa. A incorporação de milhões de hectares de terra à produção tem como consequência o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas. O que se pode prever é não apenas um aumento da oferta de produtos agropecuários, mas também uma melhoria na sua qualidade e queda dos preços relativos (GOMES DA SILVA & SALOMÃO, 1964).

Atualmente, o programa de Reforma Agrária incorporou 1.348.484 (um milhão, trezentos e quarenta e oito mil e quatrocentos e oitenta e quatro) famílias assentadas, nos 9.437 (nove mil quatrocentos e trinta e sete) assentamentos criados nos 88.276.525,7811 hectares reformados. Na Paraíba, o programa de Reforma Agrária foi responsável pela criação 314 (trezentos e quatorze) assentamentos, assentando 14.645 (quatorze mil seiscentos e quarenta e cinco) famílias, em 294.672, 09 hectares reformados (INCRA, 2019).

Em comparativo, a área reformada no Brasil, após convertida em quilômetros, esta é de 88.277km<sup>2</sup>, superior ao tamanho de alguns países europeus como Suíça (41.285 km<sup>2</sup>), Bélgica (30.519 km<sup>2</sup>), Escócia (80.077 km<sup>2</sup>) e quase do tamanho de Portugal (92.212 km<sup>2</sup>), o que nos dá dimensão do programa da Reforma Agrária. Dos mais de 04 (quatro) milhões e 360 (trezentos e sessenta) mil estabelecimentos de pequenos proprietários, cerca de 900 (novecentos) mil têm origem em projetos de assentamentos (MST, 2019). Tais dados não minimizam a desigual estrutura agrária do Brasil, mas colocam em evidência a importância que tem o programa como vetor do processo de redução de várias desigualdades.

Segundo dados do MST (2010, 2019), a agricultura camponesa realizada nos assentamentos rurais da Reforma Agrária produz majoritariamente comida, ou seja, é voltada para a manutenção da vida. Em sua base produtiva, destacam-se a produção de mandioca, onde 87% dos assentamentos produzem o tipo, seguido de feijão 70% e milho 46%, segundo dados do censo agropecuário 2006. Destacam-se também, na produção agroecológica e orgânica. Tal tipo de produção ocupa 750 (setecentos e cinquenta) mil hectares nas áreas reformadas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendemos que o programa de Reforma Agrária, como uma política pública, está em constante ameaça ou mesmo nunca se realizou de forma plena e ampla. Sua estruturação, se deu, primeiramente, alinhada aos interesses dos que detinham o poder sobre a terra. Ela é compreendida como uma política compensatória, quando a terra desapropriada é retribuída ao “proprietário” mesmo que este esteja em situação irregular juridicamente. É rentista quando conserva a composição da terra como mercadoria, capaz de ser especulada e vendida. E é uma política de redução dos conflitos agrários sem, contudo, promover a modificação da estrutura da propriedade privada da terra.

A Reforma Agrária no Brasil só é realizada em determinadas frações do território motivada pelas pressões e lutas camponesas. Em sua maioria é conquistada pela luta. Sua estruturação como política nunca foi objeto de interesse mais profundo do Estado, nem dos setores agrários dominantes, que não abrem mão do poder que têm sobre a terra, constituído desde o período colonial. Tal afirmativa é compreendida pela análise da materialidade. Setores políticos-jurídicos da sociedade do capital, que, quando não representados ao mesmo tempo, pela mesma pessoa, se alinham para organizar o aparelho do Estado em causa própria e desidratar, de diversas formas, o acesso à terra.

Na atualidade, diante do processo de degradação sistêmica do trabalho, asseverado pelos ataques do agro da ala conservadora que ocupa o Planalto, e pelo posicionamento ultraliberal do Estado, está em constante ameaça. Os dados apresentados pelo DATALUTA ratificam tais afirmações e sinalizam os graves ataques aos mais vulneráveis e consolidando a modelagem socioterritorial desigual do país. Assim, os movimentos e as pessoas engajados na luta precisam se reafirmar e ter consciência que não estão cometendo nenhuma irregularidade. A Reforma Agrária, mesmo em sua contradição, representa legalmente a possibilidade de fazer valer o direito jurídico sobre o território usado (SANTOS, 2012), ou seja, um direito alienável pelo ser vivente sobre o uso do território e sobre o território em si mesmo.

### REFERÊNCIAS

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

ANTUNES, Ricardo. A sociedade da terceirização total. In: **Revista da ABET**, v. 14, n. 1, janeiro a junho de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Planos Safra. Data Base 2003 a 2019**. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) <Acesso em 20 de agosto de 2019>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília- DF, 2018. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 05 de julho 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Planalto Federal, Brasília- DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 09 de junho de 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 9.309**, de 15 de março de 2018. Planalto Federal, Brasília-DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 15 de março de 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Planalto Federal, Brasília-DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 15 de março de 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.311**, de 15 de março de 2018. Planalto Federal, Brasília-DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 15 de março de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 113**, de 25 de março de 2003. Planalto Federal, Brasília- DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 12 de outubro de 2019.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 131**, de 25 de setembro de 2003. Planalto Federal, Brasília- DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 12 de outubro de 2019.

BRASIL, **Medida Provisória Nº 733**, de 14 de junho de 2016. Planalto Federal, Brasília- DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 09 de agosto de 2019.

BRASIL, **Medida Provisória Nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Planalto Federal, Brasília- DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 09 de agosto de 2019.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira 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. 109-132.

CARVALHO FILHO, J, J. Reforma agrária: de eleições a eleições. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 31, 1997, p. 99-109.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Caderno Conflitos. Disponível em >[www.cptnacional.org.br](http://www.cptnacional.org.br) <Acesso: 13 de março de 2020>.

COMPARATO, B, K. A ação política do MST. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 44, 2001, p. 105-118.

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

(Tese de doutorado). Programa de Pós Graduação em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel. (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010.

DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório DATALUTA Brasil. Presidente Prudente: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP**, 2019.

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

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: formação e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais Sem Terra - MST (1979 – 1999)**. 1999. (Tese de Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Vinte anos do MST e a perspectiva da reforma agrária no governo Lula. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros Marques (Orgs.). **O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social**. São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004.

GOMES SILVA, J; SALOMÃO, J. de P. **Reforma Agrária produção de alimentos**. XVI reunião da SBPC, Ribeirão Preto, 1964.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório dos assentamentos da Reforma Agrária 2018**. [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) <Acesso em 13 de julho de 2019>.

MARTINS, José de Sousa. **A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARTINS, José de Sousa. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2017.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRAS. **MST, lutas e conquistas. Reforma Agrária: Por justiça social e soberania popular**. Secretaria Nacional do MST, 2010.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRAS. [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br) <Acesso em 03 de outubro de 2019>.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. “Quem sabe faz agora, não espera acontecer”: o MST como movimento socioterritorial moderno. **Revista USP**, São Paulo. V. 64, 2005, p. 156-72.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Os posseiros voltam a assumir o protagonismo da luta camponesa pela terra no Brasil. In COMISSAO PASTORAL DA TERRA (org.) **Conflitos no Campo Brasil**- 2010. Goiania PCT, 2011, v.1 p. 55-62.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, v. 19, p. 228-244, 2015.

PAULINI, L, PATO, C. Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século. In: PAULA, J, A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PIETRO, Gustavo Francisco Teixeira. **Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista: grilagem, produção do capital e formação da propriedade privada da terra**. (Tese de doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. 2016.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; CUIN, Danilo Pereira. Geografia dos Conflitos por Terra no Brasil (2013) Expropriação, violência e r-existência. In. CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva, LAZZARIN, Flávio. **Conflitos no campo – Brasil – 2013**. Goiânia: CPT Nacional, 2013, p. 18-26.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia: encruzilhada civilizatória: tensões territoriais em curso**. 1 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter, et al. A ruptura política e a questão agrária no Brasil (2015-2017): da política da terra arrasada à luta pela dignidade. **Okara**, João Pessoa, v. 12, n. 2, Dossiê Michel Temer e a Questão Agrária, 2018.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003- 2006)**. (Tese Doutorado em Geografia). Presidente Prudente, 2008.

SALLUN JÚNIOR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 26-51, 1999.

SANTOS Milton. **Da totalidade ao Lugar**. São Paulo: Edusp, 2012.

SAUER, Sergio; SOUZA, Marcos Rogério de. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, V. L. S.; WHITAKER, D. C. A. **Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA, 2008.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Disponível em: [www.andes.org.br](http://www.andes.org.br) <Acesso em 12 de outubro de 2019>.

SINGER, A. **A esquerda e direita no eleitorado brasileiro**. São Paulo: EdUSP, 2002.

SINGER, A; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.  
TARGINO, Ivan; MOREIRA, Emilia; MENEZES, Marilda. Projetos de assentamento e a relação campo-cidade na Zona da Mata Paraibana. **Economia e Desenvolvimento** (Recife), v. 6, p. 107-135, 2007.

TARGINO, Ivan. A luta pela terra e os movimentos sociais rurais no Brasil. **Raizes**. Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, v. 21, p. 148-160, 2002.

Contato com o autor: romulospanta@yahoo.com.br

Recebido em: 31/03/2022

Aprovado em: 15/11/2022

---

<sup>i</sup> Primeiro Presidente da República do período democrático inaugurado na década 1980.

<sup>ii</sup> Projeto de desenvolvimento que se orientava na amplificação de um pacote técnico, mas mantinha as estruturas de poder e exploração do território e da força de trabalho.

<sup>iii</sup> Somente em 2003 a CPT registrou 73 (setenta e três) assassinatos de camponeses.

<sup>iv</sup> **Obs:** Os dados referentes aos anos seguintes do governo Lula, 2009-2010, não estão disponíveis no site do Incra.

<sup>v</sup> Consultar **Dilma apresenta medidas que restringem direitos trabalhistas**. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7230> . Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>vi</sup> O desgoverno Bolsonaro, liberou no ano de 2019, 439 novos agrotóxicos, 34% são proibidos pela União Europeia (UE), entre eles o acefato e odiafentiurion.