

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
Curso de Mestrado em Administração**

STANEY BARBOSA MELO

**A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL:
O PAPEL DO ESTADO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A TERRA**

**CAMPO GRANDE, MS
2020**

STANEY BARBOSA MELO

**A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL:
O PAPEL DO ESTADO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A TERRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Elcio Gustavo Benini.

**CAMPO GRANDE, MS
2020**

STANEY BARBOSA MELO

**A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL:
O PAPEL DO ESTADO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A TERRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Elcio Gustavo Benini.

Resultado: _____

Campo Grande, MS, _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elcio Gustavo Benini
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientador)

Prof. Dr. Milton Augusto Pasquotto Mariani
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro interno)

Prof. Dr. Silvino Aréco
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro externo)

Prof. Dr. Gabriel Gualhanone Nemirovsky
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro externo)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar os meus agradecimentos elogiando a iniciativa do Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e toda a equipe de técnicos e professores que incentivaram o desenvolvimento dessa e de muitas outras temáticas plurais e de extrema relevância social como a que trato no presente trabalho.

Expresso meu reconhecimento e gratidão pela CAPES por apoiar financeiramente as etapas de elaboração e execução desta pesquisa, iniciativa que facilitou muito o seu desenvolvimento.

Aproveito para agradecer aos colegas e aos professores da pós-graduação pela solidariedade e pelos debates que contribuíram muito para o florescimento da ciência e das ideias expressas nessas páginas.

Ao Prof. Dr. Silvino sou imensamente grato por suas colocações, generosidade, atenção e capacidade de pensar e tecer críticas às ideias aqui colocadas em uma perspectiva crítica. Reconheço o trabalho e o tempo que dispensou para a leitura.

Minha gratidão fica também ao professor Milton Augusto Pasquotto Mariani que esteve presente ao longo de toda a minha trajetória acadêmica, e que foi responsável em diversos momentos pelo meu aprendizado acerca de métodos e técnicas na condução das ciências sociais aplicadas.

Deixo minha gratidão ao Prof. Dr. Elcio Gustavo Benini pelo prestígio de tê-lo como orientador ao longo desta breve e rica experiência de vida. A você desejo toda a sorte e todo o sucesso que puder alcançar e espero um dia poder retribuir todo o carinho e atenção que emanam de você e de toda a sua família.

Agradeço também aos colegas pesquisadores do GEPOTE pelas confraternizações, pelos debates e pelas críticas e sugestões angariadas ao longo de nossos encontros, faço menção à: Gabriel Gualhanone Nemirovsky, Raphael Penteado, Fábio Melges, Yuri Silveira Durães, Sérgio Fernando, Eziel Gualberto de Oliveira, Pedro Simongini, Tânia Calarge, Gustavo Henrique Petean e Fernan Martins. Aproveito para agradecer aos colegas e amigos que participam do meu convívio e que

partilharam de minhas ideias, em especial, agradeço ao amigo Maurílio Barbosa pela amizade e companheirismo nos estudos e na vida.

Por fim, por todos os momentos bons que passei, agradeço aos meus pais Eronildo e Marildes por tudo que sou e por tudo que poderei ser daqui em diante. Agradeço também a minha companheira, Guinever de Souza pela atenção, amor, carinho e companheirismo.

RESUMO

A presente pesquisa buscou responder a seguinte pergunta: qual papel o Estado tem cumprido no processo de democratização do acesso a terra no Brasil? Nesse sentido, adotou-se como principal objetivo da pesquisa: Analisar o papel do Estado no processo de democratização do acesso a terra no Brasil, no período de 1964 à 2018. Especificamente, intentou-se: identificar as principais tendências da agenda de políticas de reforma agrária implementadas pelo Estado brasileiro no período estudado, considerando os marcos governamentais e; refletir sobre a determinação dos movimentos sociais na constituição da política agrária brasileira (ou de uma política agrária para além do modo de produção capitalista). Para a transição do estudo, adotou-se como principal método de investigação da realidade a Filosofia da Práxis, tendo como principal ferramenta de condução da pesquisa a análise bibliográfica e documental de documentos e textos acerca da questão agrária no Brasil. As considerações finais da pesquisa tecem críticas ao desmonte das políticas públicas de reforma agrária no Brasil e ressaltam a necessidade de reorganização dos movimentos sociais no campo.

Palavras-chave: Estado. Questão Agrária. Reforma Agrária.

ABSTRACT

This research sought to answer the following question: what role has the State played in the process of democratizing access to land in Brazil? In this sense, the main objective of the research was adopted: To analyze the role of the State in the process of democratizing access to land in Brazil, from 1964 to 2018. Specifically, it was attempted: to identify the main trends in the policy agenda for agrarian reform implemented by the Brazilian State in the studied period, considering the governmental milestones and; reflect on the determination of social movements in the constitution of Brazilian agrarian policy (or of an agrarian policy beyond the capitalist mode of production). For the transition of the study, Philosophy of Praxis was adopted as the main method of investigating reality, having as main tool of conducting the research the bibliographic and documentary analysis of documents and texts about the agrarian question in Brazil. The research's final considerations criticize the dismantling of public land reform policies in Brazil and underscore the need to reorganize social movements in the countryside.

Keywords: Agrarian Question, Agrarian Reform, State.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLACSO	Centro Latino Americano de Ciências Sociais
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
II PNRA	Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITR	Imposto Territorial Rural
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCB	Partido Comunista do Brasil
PCT	Programa Cédula da Terra
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIN	Plano de Integração Nacional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista do Brasil
RAAM	Reforma Agrária Assistida pelo Mercado
RIMISP	Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrária
SNA	Sociedade Nacional de Agricultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastros Rurais
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
UDR	União Democrática Ruralista

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Metas do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)	63
Tabela 2 - Redistribuição de terras pela reforma agrária de mercado – Vários países	73
Tabela 3 - Redistribuição de terras pela reforma agrária tradicional – Vários países	73
Tabela 4 - Ocupações de terra e criação de assentamentos no Brasil - 1988-2006	81
Tabela 5 - Assentamentos não reformadores e reformadores por período de governo	83
Tabela 6 - Assentamento de famílias por período de governo - 1985-2015	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de famílias assentadas no período FHC_____	72
Gráfico 2 - Assentamento na região Norte do país_____	82
Gráfico 3 - Evolução do crédito agropecuário em R\$ bilhões - 2003-2016_____	87

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: CONSTRUINDO O OBJETO DE ESTUDO.....	11
1.1. Notas metodológicas: método, classificações e procedimentos	17
1.1.1. Dialética e o materialismo histórico.....	17
1.1.2. Classificação da Pesquisa	18
1.1.3. Procedimentos da Pesquisa	20
2. AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E MERCADO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TORNO DA QUESTÃO AGRÁRIA	22
2.1. Conceito e Formação do “Estado capitalista” no contexto das transformações da sociedade europeia	23
2.2. Elementos conceituais para o entendimento da Questão Agrária	30
2.3. Estruturas, dinâmica e tendências das políticas públicas de reforma agrária no Brasil.....	36
2.3.1. Imperialismo: A sociedade de mercado auto-regulável e o problema do acesso a terra	37
2.3.2. As consequências do modelo e a idealização do conceito de Reforma Agrária	45
2.3.3. Estruturas e formas da reforma agrária	46
2.3.4. Origens da propriedade privada da terra no Brasil	49
2.3.5. Formação do campesinato e do proletariado rural brasileiro	51
2.4. Reforma Agrária: Ascensão, Declínio e Contradições da política pública no Brasil.....	58
2.4.1. A Reforma Agrária no Governo Militar - 1964-1984.....	59
2.4.2. A Reforma Agrária da Nova República - 1985-1990.....	62
2.4.3. A Reforma Agrária de Mercado e o governo FHC - 1990-2002.....	67
2.4.4. O II Plano Nacional de Reforma Agrária e o governo de Luis Inácio Lula da Silva - 2003-2010	77
2.4.5. A reforma agrária de Dilma Roussef - 2011-2016	84
2.4.6. O desmonte das instituições e da política de reforma agrária no governo de Michel Temer - 2016-2018.....	88
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO PAPEL DO ESTADO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A TERRA.....	91
REFERÊNCIAS.....	93

1. INTRODUÇÃO: CONSTRUINDO O OBJETO DE ESTUDO

O Brasil resguarda de sua herança colonial uma grande questão mal resolvida em seu passado, que permanece contraditoriamente na gênese e na evolução de suas estruturas, ancorada em seu desenvolvimento econômico, ecoando nas relações políticas e determinando diversos conflitos na estrutura social brasileira. Dentre os diversos estudos sociológicos acerca da compreensão do meio rural brasileiro e das relações econômicas, sociais e políticas que engendram, é possível encontrar tal problemática sob a alcunha de “A Questão Agrária”.

É justamente acerca dessa problemática, ou objeto de estudo, que esta pesquisa centrou esforços. Não porque se trata de uma temática inovadora, pois como aponta Kautsky (1980), sua gênese encontra-se no cerne das transformações econômicas ocorridas na Europa que culminaram na revolução francesa de 1789, mas por sua importância concreta em nossa realidade social imediata, revestida de uma ação contínua, constante e incessante no processo social. A questão agrária é, portanto, uma das questões determinantes de nossa existência, de nossa sociedade política, de nosso modo de produção e, irremediavelmente, dos nossos conflitos sociais.

A terra, elemento fundamental da vida humana, desvelou uma infinidade de conflitos sociais ao longo da história humana, mas nunca com as características de nossa modernidade, pois a modernidade transformou a terra em mercadoria, e como mercadoria não pode mais abrigar a humanidade em sua totalidade. Com a privatização do acesso a terra, a vida do ser humano passou a ser cada vez mais nas cidades, tendo como principal recurso de sobrevivência a sua força de trabalho.

O Estado capitalista, estrutura social construída historicamente por meio da racionalidade das relações humanas, adquiriu ao longo de seu processo evolutivo, diversas funções em nossa sociedade e em nosso modo de produção, se tornando mediador das relações econômicas e sociais, diminuindo no processo a hegemonia dos mercados, principalmente a partir da crise de 1929, momento histórico cuja “mão smithiana” se mostrou incapaz de resolver os conflitos econômicos, sociais e políticos inerentes ao modo de produção capitalista, lapso que possibilitou ao Estado assumir o

protagonismo no trato dos problemas sociais que o próprio modo de produção capitalista criou e ainda cria na atual conjuntura do novo milênio.

No Brasil, a questão do acesso a terra é um problema preocupante. A posse para uso de alguma terra é atualmente uma condição básica de sobrevivência, que mesmo sendo garantida pela Constituição Federal de 1988, vem se restringindo cada vez mais a um grupo seleto de indivíduos com condições e posições econômicas mais favoráveis. Não é por menos que os dados da Fundação João Pinheiro do ano de 2015 apontaram um déficit habitacional, no Brasil, na casa dos 6,35 milhões de domicílios, sendo destes 5,57 milhões em centros urbanos e 783 mil no campo. Fundação João Pinheiro (2018).

Nas cidades brasileiras, a densidade demográfica aflora um quadro crescente de desigualdades no acesso à moradia, que somado às crises estruturantes do capitalismo, reduzem em ciclos de crise cada vez mais longos a capacidade de consumo dos indivíduos, seja porque os salários não acompanham o preço da terra, seja porque o desemprego aumenta consideravelmente no processo.

No campo a causa é outra, mas resguarda a mesma problemática. A dificuldade de acesso a terra por camponeses¹ permeia, no caso brasileiro, um longo processo de criação e recriação de latifúndios e empresas agrícolas de grandes proporções territoriais.

A respeito do problema dos latifúndios, o geógrafo americano Harvey (2013) mostrou que o processo de criação e recriação dos latifúndios está ligado fortemente ao processo de expansão do capitalismo no campo, que visando justificar a sua posse hegemônica sobre a propriedade privada da terra, permite, contraditoriamente, o direito à propriedade por parte de setores mais atrasados, como é o caso das oligarquias rurais.

Para exemplificar o caso brasileiro, Santos e Glass (2018) afirmam que se formassem um único país com a totalidade dos latifúndios brasileiros, este seria o 12º maior território do mundo, com cerca de 2,3 milhões de hectares de terras improdutivas. A concentração é tão expressiva que em alguns estados da federação, como por

¹ Refiro-me aos diversos segmentos de indivíduos que vivem no campo, que resguardando suas particularidades, figura entre eles o índio, o boia-fria, o lavrador, o assentado, o diarista, o meeiro, o parceiro entre outros segmentos de trabalhadores rurais.

exemplo, o Mato Grosso do Sul, é observado que dos 92,1% de terras privadas, 83% são latifúndios.

Sendo assim, com o advento da modernidade, a terra como mercadoria se tornou alvo constante dos mercados emergentes, funcionando como reserva de valor e meio de especulação. Notoriamente, tal lógica instiga a alta nos preços da terra, dificultando progressivamente o acesso democrático a ela.

Em vias desse processo de desenvolvimento capitalista no campo, a pequena agricultura familiar foi perdendo seu espaço para o latifúndio e para a agroindústria na passagem do século XX ao século XXI, pois por meio de incentivo público concebidos pelo Estado em seus planos nacionais de desenvolvimento, ampliou-se consideravelmente o domínio capitalista sobre as forças produtivas no campo, transformando, na acepção teórica de Martins (2004), terras de trabalho em terras de negócio.

Essas transformações no campo, ao passo que desenvolveram uma base agroindustrial moderna, transformaram aqueles que viviam no campo em trabalhadores assalariados das mais variadas formas. Quando estes não conseguiam mais viver de seu trabalho no campo, o êxodo levou os camponeses para as cidades, causando o consequente rompimento desses indivíduos com o meio rural.

A concorrência desleal resultante desse processo se soma ao que Kautsky (1980) chamou de superioridade econômica da grande propriedade sobre a pequena propriedade², aos atravessadores³, ao problema da grilagem de terras, à falta de infraestrutura nos assentamentos, às dificuldades de titulação das terras, às dificuldades de acesso ao crédito, entre outras questões, que acabam inviabilizando os ganhos econômicos necessários para a sobrevivência de pequenos produtores rurais, funcionando como barreiras ao desenvolvimento da agricultura para subsistência. Esse quadro nos mostra que as bandeiras da “livre concorrência” e da “eficiência econômica”,

² Karl Kautsky, em seu livro “A Questão Agrária”, despende uma série de capítulos para tratar da superioridade econômica da grande propriedade sobre a pequena, que se materializa por conta das economias de escala.

³Utilizaremos o termo atravessador para se referir às empresas que absorvem parte considerável dos ganhos econômicos das empresas produtoras de produtos agrícolas, por meio de uma estrutura de escoamento economicamente viável.

recorrentemente invocada por concepções ortodoxas, andam a passos largos na contramão da existência do homem no campo.

Diante de tal quadro, a presença do Estado urge como elemento de mediação de conflitos provenientes do acesso a terra, pois na sociedade moderna, é sob a égide do Estado que o camponês assenta suas demandas. Não se trata de um processo estático, mas de um processo dinâmico, contraditório e dialético, que leva o indivíduo a lutar por sua existência, por seu modo de vida, ancorando seus anseios em uma instituição que ora lhe fortalece e ora lhe oprime.

Não é apenas no campo que o camponês faz a luta, trava-a também na cidade, por meio de movimentos sociais, partidos políticos, igrejas, instituições públicas e ONGs, que historicamente contribuíram para que a democratização do acesso a terra conseguisse penetrar as políticas públicas do Estado, que materializou, por um lado, o avanço da industrialização no campo, e por outro, contraditoriamente, o desenvolvimento da pequena propriedade em assentamentos rurais, por meio de políticas públicas de reforma agrária⁴.

Durante as décadas de 1940, 1950 e 1960, as maiores nações desenvolvidas⁵ fizeram suas reformas agrária; era um processo generalizado e de comum acordo com a lógica capitalista, pois dotava essas nações de eficiência e capacidade produtiva de alimentos, além da geração de emprego em regiões afastadas das grandes cidades.

O Brasil, entretanto, não tem tradição no campo da reforma agrária, não seguiu a tendência eurocêntrica, tanto que só com a constituição de 1946 que floresceu aqui uma política voltada para o processo de reforma agrária, muito alimentada pelas lutas no campo, principalmente pelo trabalho das ligas camponesas.

⁴ Importante ressaltar que este estudo foi desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-graduação em Administração da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, a partir das diretrizes da linha de pesquisa “Agronegócio e seus aspectos socioambientais”. Tal menção intenta reforçar o compromisso desta instituição com a pluralidade de ideias, ainda que a temática não recorra ao esforço de sinalizar para a sociedade os aspectos positivos do agronegócio brasileiro. Os estudos que emanam da atuação dos docentes e discentes do referido programa contemplam e perpassam por diversas perspectivas de estudo acerca do agronegócio brasileiro. Neste sentido, apesar de sinalizar os aspectos negativos do agronegócio, esta pesquisa vem somar esforços ao florescimento de políticas públicas que são tão necessárias ao desenvolvimento de nosso estado e de nosso país, tendo a universidade e a ciência como pedra fundamental deste processo.

⁵ Veiga (1991) se debruçou sobre o papel que cumpriu a reforma agrária no processo de desenvolvimento capitalista desses países, dando ênfase aos diversos aspectos econômicos que levaram as maiores nações do mundo a optarem pela via da agricultura familiar.

De acordo com Oliveira (2007), as primeiras propostas de reforma agrária datam da constituição de 1946, e tratavam da desapropriação de terras por interesse social e justa distribuição da propriedade. Ressalta-se que os anos de 1950 e 1960 foram ricos na luta pela terra no Brasil, mas, com o golpe militar de 1964, esse processo que tinha muita força aos poucos foi perdendo densidade. Dessa forma, o processo de reforma agrária, no Brasil, ficou praticamente parado até o final dos anos 1970.

A retomada do debate em torno da reforma agrária só ocorreu no início dos anos 1980, com o processo de redemocratização, colocado na pauta da política nacional como bandeira partidária de partidos e movimentos sociais sensibilizados com a questão agrária brasileira, figurando entre eles principalmente o PT, PDT, a CPT e o MST. Como mostra Oliveira (2007) só em 1980 que o governo elabora o I Plano Nacional de Reforma Agrária.

Com a redemocratização do país e a euforia da Nova República de 1985, o Estado volta a incorporar a reforma agrária na pauta de seus projetos, contudo, conforme aponta Oliveira (2007), a taxa de realização das metas não superava a marca dos 10%, durante todo o governo de José Sarney.

No Centro-Oeste, a meta do I PNRA era de assentar 210.000 famílias em 7.560.000 hectares, sendo desapropriadas apenas 12% do total de terras estipuladas no programa. A causa, segundo Oliveira (2007), derivava das pressões da oligarquia rural no Congresso Nacional, que barrava os projetos de reforma agrária ou os flexibilizava em seus aspectos mais essenciais, como as alíneas que tratavam do combate ao latifúndio.

Esse quadro não se alterou substancialmente até os dias atuais, pois o Brasil ainda mantém uma estrutura agrária que concentra não apenas terra, mas também relações de poder, dominação e prestígio político, conforme tem sido ressaltado por um conjunto grande de pesquisadores ao longo da histórica questão agrária brasileira, tais como: Guimarães (1989), Prado Jr (2014), Sodré (1964), Vinhas (2005), Rangel (1986), Martins (2004), Fernandes (2001), Maestri (2005), Singer (2013), Stedile (1994), Oliveira (2007), Ianni (2005), Gorender (1987), entre tantos outros que deram suas contribuições para o debate pelas formas da reforma agrária no Brasil.

Face ao quadro que foi apresentado, esta pesquisa, cujo objeto central foi a questão agrária, centrou sua investigação no estudo de diversos textos e documentos acerca da questão agrária brasileira. A problemática que se levanta encontra respaldo no questionamento do papel⁶ de mediação que o Estado, enquanto instituição detentora do poder de coerção e principal responsável pela formulação e implementação de políticas públicas, tem assumido diante da demanda social por terras para viver e para trabalhar. Em síntese, a pergunta norteadora desta pesquisa, portanto, foi: qual papel o Estado tem cumprido no processo de democratização do acesso a terra no Brasil?

Diante da pergunta supracitada, o objetivo principal desta pesquisa foi: Analisar o papel do Estado no processo de democratização do acesso a terra no Brasil, no período de 1964 à 2018. Especificamente, intentou-se: identificar as principais tendências da agenda de políticas de reforma agrária implementadas pelo Estado brasileiro no período estudado, considerando os marcos governamentais e; refletir sobre a determinação dos movimentos sociais na constituição da política agrária brasileira (ou de uma política agrária para além do modo de produção capitalista).

Uma questão importante que precisa ser destacada ainda nesta introdução diz respeito à concepção dialética do referencial teórico-metodológico na qual esta pesquisa foi amparada, que implica em uma análise a partir das relações entre Estado, sociedade e mercado no trato dos conflitos que norteiam a Questão Agrária, ou seja, em uma perspectiva que considere tanto totalidade quanto as contradições do processo histórico. Nesse sentido, estudar a questão agrária é estudar fundamentalmente os conflitos, pois são estes que revelam em sua essência a natureza dialética da Questão Agrária, consolidada historicamente no processo de formação econômica, social e política de um território. Trata-se de uma temática que envolve conflitos multifacetados, e que requerem uma abordagem metodológica capaz de alçar uma síntese de contradições, capaz de desvelar a essência e não apenas a aparência do objeto de estudo.

⁶ Neste estudo o termo “papel” deve ser entendido como as formas de mediação do Estado no trato dos conflitos agrários e não como uma função pontualmente definida do Estado. Dessa forma, é importante frisar que as formas de mediação do Estado não são inertes, pois mudam organicamente na medida da correlação de forças que se manifesta na luta política.

Diante da necessidade de entendimento de alguns pontos fundamentais do método dialético, para que assim possa se caminhar com mais tranquilidade pelas seções seguintes, marcadas pela historicização do concreto, a próxima subseção apresentará algumas notas sobre o método, a classificação da pesquisa e sua delimitação espaço-temporal, assim como sobre as técnicas que foram utilizadas na aproximação do real/objeto de estudo.

1.1. Notas metodológicas: método, classificações e procedimentos

1.1.1. Dialética e o materialismo histórico

De forma bastante didática, Lakatos e Markoni (2004) explicam que a dialética é a arte de dialogar, de argumentar e de contra argumentar, e que é por meio do conflito que tudo se altera. Sendo assim, os conflitos são a força motriz das mudanças econômicas, sociais, culturais e políticas de uma determinada sociedade e de um determinado território.

Enquanto método científico, a dialética vem sendo construída historicamente, moldando-se em cada tempo histórico em que se apresenta. Essa concepção dos conflitos como motor das mudanças, segundo Lakatos e Markoni (2004), foi formulada por volta de 540-480 a.C, pelo filósofo grego Heráclito de Éfeso, mas sobreviveu com certo anonimato no plano das ideias, para com Hegel, dar seu maior salto qualitativo.

Hegel vai criticar a metafísica por acreditar que as verdades não são absolutas, mas sim relativas, que compreende o mundo como um conjunto de processos e, portanto, passíveis de contradições. Nessas contradições que Hegel vai buscar a verdade, estudando como as partes se relacionam com o todo. Para ele, os contrários são o verso e o averso de uma mesma realidade. O sistema Hegeliano é, de acordo com Lakatos e Markoni (2004), uma construção lógica, racional e coerente, que busca apreender o real de sua totalidade. Assim, somente o todo seria a verdade.

Por mais que Hegel tenha aprimorado os fundamentos da dialética, sua preocupação com a importância das ideias ofuscou de seus escritos um grau muito

mais profundo de entendimento da realidade de seu tempo, a preocupação com a matéria, o materialismo.

Em “O capital – Crítica da Economia Política”, Marx (2011) resenha em algumas linhas do prefácio da segunda edição, o que viria a ser o seu método, inaugurando um novo princípio de investigação da realidade, baseada em Hegel, o materialismo histórico e dialético.

O método em questão é, conforme afirma Marx (2011), uma inversão da tradição hegeliana. O autor afirmou em seu tempo que a dialética hegeliana estava de ponta cabeça, que era preciso inverter seus pólos para então entender a realidade de seu tempo. Dizia que uma investigação deveria começar primeiro se apropriando da matéria e não da ideia, para só depois construir idealmente o movimento do real:

Meu método dialético, em seus fundamentos, não é apenas diferente do método hegeliano, mas exatamente seu oposto. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de ideia, chega mesmo a transformar num sujeito autônomo, é o demiurgo do processo efetivo, o qual constitui apenas a manifestação externa do primeiro. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem. (MARX, 2011, p. 129).

Partindo dessas ponderações, o progresso da presente pesquisa que empresta elementos da dialética marxiana, fundamentalmente presente na Filosofia da Práxis de Antonio Gramsci, base da concepção de Estado adotada no trabalho, pretende incorporá-los a técnicas de pesquisa que são mais contemporâneas, e que busca no processo científico extrair uma realidade sintética da realidade concreta. Trata-se, portanto de emprestar elementos da Filosofia da Práxis a técnicas mais contemporâneas que seguem a mesma base epistemológica⁷.

1.1.2. Classificação da Pesquisa

O trabalho ora desenvolvido é de natureza dialética. Isto implica reafirmar e justificar a presença de princípios quantitativos e qualitativos em sua estrutura. O

⁷ [...] Se entende por epistemologia o estudo crítico do conhecimento científico, técnico e filosófico. O problema fundamental de toda epistemologia é responder como o conhecimento é produzido (construído, obtido, desenvolvido), organizado, sistematizado e transmitido (explicitado, divulgado, exposto) [...] (FARIA, 2011, p. 1).

método de investigação aqui empregado, que de acordo com Faria (2011) carrega em sua essência a dialética empregada na relação entre quantidade e qualidade, só é possível porque na dialética tudo se relaciona e tudo se transforma. As relações entre mudanças quantitativas e qualitativas de um fenômeno não se separam:

[...] Relação entre mudanças quantitativas (simples aumento ou diminuição da quantidade) e qualitativas (passagem de um estado ou qualidade para outro sem separar quantidade de qualidade, porque a quantidade é sempre quantidade de alguma coisa, é quantidade de uma qualidade, e a quantidade se transforma em qualidade e esta novamente em quantidade) [...] (FARIA, 2011, p. 6).

É importante mencionar que o método de investigação da pesquisa é de caráter emergente; isto significa dizer que os diversos aspectos da pesquisa foram se ajustando na medida em que o pesquisador descobria mais acerca de seu objeto de estudo, formulando novas perguntas e obtendo um entendimento cada vez mais profundo de todo o processo. Esse fenômeno só foi possível a partir do entendimento e da diferenciação entre aparência e essência de um objeto de pesquisa.

Nesse sentido, Netto (2011), um importante estudioso do pensamento marxista no Brasil, explica que diferentemente de métodos de origem positivista que observam a causa e os efeitos que norteiam sua percepção teórica a partir do objeto visível (que ele chama de aparência), o conceito de Teoria para Marx é uma modalidade de conhecimento tal como a arte e a religião, mas se distingue destas, pois, em específico, o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto, de sua estrutura e dinâmica, que existem independentes dos desejos, das aspirações e das representações ideais do pesquisador. Para Marx, a teoria é uma elaboração ideal do movimento real do objeto traduzido e transposto idealmente na cabeça humana.

Essa idealização se torna mais fiel na medida em que o sujeito pesquisador apreende a essência do objeto, suas contradições. Isto ocorre, pois existem dois momentos de apreensão do real, a aparência e a essência. Sendo assim, o objetivo do pesquisador, segundo Netto (2011) não é apreender a forma dada do objeto, a aparência, mas sim a sua essência, a sua estrutura e sua dinâmica, mais especificamente o seu processo.

Todo esse movimento de passagem entre aparência e essência ocorre na medida em que o pesquisador mobiliza um máximo de conhecimento, criticando-os, revisitando-os, imaginando e re-imaginando todo o seu processo.

Seguindo essa linha, a percepção do pesquisador se torna fundamental. A partir do sujeito pesquisador que se tem uma interpretação dos fatos apresentados, momento em que a subjetividade do pesquisador abstrai do objeto de estudo um real pensado que possibilite explicar o comportamento de um determinado fenômeno.

Dessa forma, objetivando de maneira coerente a filosofia da práxis gramsciana e aos objetivos propostos, no que diz respeito à taxionomia da pesquisa, *a priori*, esta pode ser entendida como descritiva e exploratória, uma vez que buscou explorar e descrever os diversos aspectos que nortearam historicamente o processo de democratização do acesso a terra no Brasil, a partir da compreensão dos sentidos atribuídos pelos sujeitos da pesquisa.

É importante ressaltar que *pari passu* a este procedimento, a análise da realidade objetiva foi feita por meio da triangulação entre realidade interpretada/construída subjetivamente pelos sujeitos pesquisados com os documentos/leis, dados oficiais/objetivos, estatísticas e séries históricas a respeito do estudo da questão agrária no Brasil, buscando-se com isto, possíveis convergências e contradições. (TRIVINOS, 1987).

1.1.3. Procedimentos da Pesquisa

Com relação aos procedimentos da pesquisa, ou seja, aos métodos e técnicas que foram utilizados na coleta de dados e na análise dos dados da pesquisa, optou-se pelo uso da análise documental como ferramental de investigação e análise. Tendo como norte a técnica apresentada, a coleta e análise dos dados foram feitas de acordo com as seguintes etapas.

Na primeira etapa da coleta, foi feito um levantamento de dados secundários, que exigiu a revisão bibliográfica dos autores seminais da questão agrária brasileira, cuja linha de pesquisa se correlacionou com o objetivo deste estudo, assim como

elementos que circundaram a temática acerca do papel do Estado no processo de democratização do acesso a terra no Brasil.

Ainda na primeira fase, foi feito um levantamento estatístico junto à base de dados do INCRA. O estudo dessas estatísticas foi importante, pois se constituíram como uma ancoragem empírica das ideias apresentadas pelos autores, ou seja, foram elementos de reafirmação do real.

Finalmente, a primeira fase da coleta contou com os dados secundários divulgados majoritariamente em plataformas na internet, como Scielo e CNPq e pelo contato com instituições como: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Secretaria Estadual e Secretarias Municipais de Agricultura do Mato Grosso do Sul, Biblioteca da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

Buscando concretamente o contato com o campo empírico que permeou o objeto da pesquisa, na segunda fase de desenvolvimento da pesquisa, foi feito um levantamento de dados primários na forma de leis e documentos acerca da questão agrária brasileira, objetivando comprovar, reafirmar e/ou negar as constatações teóricas feitas acerca do papel do Estado no processo de democratização do acesso a terra no Brasil.

No tocante a estruturação deste documento, nas seções seguintes discorreu-se, respectivamente, acerca dos conceitos fundamentais para o entendimento do trabalho, assim como os resultados do desenvolvimento da pesquisa. Assim, a próxima seção apresentará os conceitos e as relações existentes entre Estado, Sociedade e Mercado no âmbito das políticas públicas em torno da questão agrária.

2. AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E MERCADO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TORNO DA QUESTÃO AGRÁRIA

A presente seção apresenta alguns dos princípios teóricos basilares para a compreensão do estudo apresentado. No intuito de garantir ao leitor uma visão geral das teorias e fundamentos desta pesquisa, se faz necessário uma contextualização prévia das perspectivas teóricas que orientarão a pesquisa daqui em diante. Dito de outra forma, as inter-relações existentes entre as categorias de análise trabalhadas.

Na ocasião de elaboração e desenvolvimento desta pesquisa, para que se pudesse caminhar pela problemática proposta, foram elencadas prioritariamente duas categorias principais de análise para o presente estudo, respectivamente o Estado e a Questão Agrária. Para efeito de uma melhor compreensão das dimensões categoriais do trabalho, foram elencadas também algumas categorias secundárias que se correlacionam com as categorias de análise principais e expressam as nuances dos sujeitos da questão agrária brasileira. Dividiram-se ainda essas categorias em dois níveis, categorias exógenas e categorias endógenas, exógenas porque para além da questão agrária, abarcaram uma dimensão muito mais profunda de nossa realidade, endógenas porque estavam diretamente inseridas na questão agrária, moldando-a por meio dos conflitos.

As categorias exógenas se fizeram presentes no plano macroanalítico em suas relações com a categoria principal Estado, são elas respectivamente, Sociedade e Mercado. Entender no plano teórico e conceitual das inter-relações existentes entre Estado, Sociedade e Mercado é de fundamental importância para o entendimento dos demais elementos que encerram os conflitos em torno da democratização do acesso a terra.

As categorias endógenas estão presentes no texto em um plano microanalítico, nas relações existentes entre os principais sujeitos que protagonizam os conflitos em

torno do problema agrário no Brasil, respectivamente, o camponês, o latifúndio e a agroindústria.

Nesse ensejo, as próximas três seções terão como primazia o entendimento das categorias elencadas no trabalho e sua importância para o entendimento geral da pesquisa, para que aos poucos se construa na mente do leitor atento um entendimento mais profundo acerca do problema do acesso a terra no Brasil.

2.1. Conceito e Formação do “Estado capitalista” no contexto das transformações da sociedade européia

A trajetória rumo ao entendimento da questão agrária brasileira requer uma apresentação, ao leitor, de diversos elementos que engendram o conceito de Estado e o processo de formação do Estado capitalista ao longo do último milênio, que teve como formação de sua *práxis* as transformações econômicas e sociais da passagem das sociedades feudais para as sociedades capitalistas da modernidade. A discussão que se segue está ancorada em uma perspectiva sociológica do Estado e não em uma perspectiva jurídica.

O Estado (superestrutura) na modernidade é um elemento basilar no processo e na dinâmica de nosso modo de produção (estrutura) atual. O elo histórico para o entendimento de sua formação como instituição determinista e central no processo social, remonta ao entendimento das transformações históricas ocorridas na Europa do período iluminista.

Huberman (1979), um importante teórico da formação econômica do capitalismo mundial, apresenta o Estado liberal burguês como uma invenção da burguesia européia da segunda metade do último milênio, que chegou ao poder em decorrência de diversas revoluções liberais que se instalaram na Europa, principalmente a partir do século XVIII, em um processo de rompimento com o sistema feudal de produção e por meio do que se convencionou chamar de mercantilismo, abrindo passagem para o surgimento de um modelo econômico e social, pautado na perspectiva nascente do chamado liberalismo, com base nas relações de mercado.

Esse processo, que também foi de tomada do Estado por parte de um grupo ficou conhecido como modo capitalista de produção, processo porque se divide fundamentalmente em dois momentos, respectivamente a fase de acumulação primitiva de capital (mercantilismo) onde reside o processo de formação da classe burguesa e a fase de reprodução ampliada do capital, momento de disseminação dos alicerces do capitalismo moderno e da tomada e estruturação do Estado em favor da burguesia liberal, com a formação, entre outras estruturas, por exemplo, do mercado de trabalho e de salários, dos setores industriais, do setor bancário, da propriedade privada dos meios de produção, da divisão social do trabalho e do próprio Estado liberal burguês.

A passagem de um modo de produção a outro engendrou socialmente uma série de conflitos de classe, fundamentalmente entre as classes feudais (realeza, nobreza e o clero) e a burguesia, que enquanto classe emergente revolucionou a Europa de seu tempo e aparelhou para si o aparato do Estado, desestabilizando as classes feudais.

O Estado surgiu então como ferramenta da burguesia para a manutenção de seu poder, que por meio do capital e do trabalho assalariado, protagonizou as transformações sociais e econômicas ocorridas na transição do modo de produção feudal para o capitalismo, e foi a “Revolução Francesa”, a mais reverenciada das revoluções ocorridas entre os séculos XVII e XVIII, que marcou a derrocada do feudalismo e o início da era capitalista.

Na sociedade francesa do século XVIII não havia a primazia do mercado sobre a sociedade, com um Estado aparelhado para garantir a livre comercialização de mercadorias, fonte de riqueza e poder da classe burguesa, pois o feudalismo tinha como alicerce principal a primazia do Estado sobre a sociedade, sendo a fonte do poder de um soberano os seus domínios. Nessas condições, a própria terra era fonte de poder político e prestígio social.

Huberman (1979) apresenta em seu livro a divisão da sociedade feudal em um sistema social de três camadas distintas, respectivamente 1º, 2º e 3º Estados. Essas camadas sociais atendiam a constituição de uma monarquia voltada para atender os interesses do topo da pirâmide social, representadas pelo 1º e 2º Estados.

Na base dessa sociedade residia o restante da população algo como 95% do total, que representavam o 3º Estado. Ali ficavam os camponeses que trabalhavam a

terra, uma parte menor de trabalhadores braçais que ofertavam sua força de trabalho nas cidadelas e pequenas aldeias, e, por fim, a burguesia emergente que se via insatisfeita com o modo de produção de sua época.

Para Huberman (1979), a sociedade que a burguesia idealizava só viria com um rompimento, que ocorre com a revolução francesa de 1789, que ficou marcada na literatura como o marco do rompimento formal da sociedade europeia com o modelo feudalista de produção. A burguesia assumiu o controle do Estado em uma revolução sangrenta e o moldou nas bases do chamado *laissez-faire (livre mercado)*, cuja base ideológica reside em garantir aos cidadãos o direito a liberdade e a propriedade.

Diversos intelectuais da época pensaram formas de garantir o controle das massas eufóricas, mostrando que um Estado erguido sobre a doutrina burguesa garantiria o progresso e o bem-estar da sociedade como um todo, algo que ia além das possibilidades do antigo modelo.

Smith (1996), por exemplo, já defendia que o novo sistema econômico deveria se basear na livre comercialização das mercadorias, sem a existência de barreiras ao livre comércio em qualquer extensão territorial ou social. A concorrência seria o grande motor do bem estar tanto da burguesia como dos trabalhadores, pois dizia ele, no equilíbrio entre a oferta e demanda, os preços e os salários atingiriam um ponto ótimo em que ambos se beneficiariam, a sociedade inteira entraria em um equilíbrio.

Deveria o governo regulamentar os horários e os salários dos trabalhadores? Isso seria uma interferência na lei natural, e, portanto, inútil – diziam os economistas clássicos [...] A concorrência deveria ser a ordem do dia. Mantinha baixos os preços e assegurava o êxito dos fracos e ineficientes. Segue-se que o monopólio - dos capitalistas para elevar os preços, ou dos sindicatos para elevar os salários – era uma violação da lei natural. (HUBERMAN, 1979, p. 209).

Outros autores clássicos como Thomas R. Malthus também desempenharam este papel. Com sua “lei do crescimento populacional”, mostrava que para uma população crescer, era preciso aumentar a produção de alimentos, e que a doutrina capitalista seria a saída de um grande dilema populacional, a falta de alimento, pois a população crescia a um ritmo superior a produção de alimentos, gerando cada vez mais miséria e escassez.

Malthus (1996) defendeu que a razão pela qual as classes trabalhadoras eram pobres não estava na ganância e nos lucros excessivos dos capitalistas, mas no fato de que a população aumentava mais rápido do que a capacidade produtiva de sua época, e que no longo prazo, faltariam alimentos. Entendia que a pobreza era fruto da própria reprodução do ser humano e não responsabilidade dos donos de fabricas, detentores da propriedade privada e dos meios de produção.

Tão fortes eram as premissas do modelo burguês e de seus intelectuais que até o início do terceiro milênio boa parte delas ainda se mantém como pauta guia de discussões econômicas, sociais e políticas acerca de um modelo ideal de sociedade, foi uma verdadeira revolução de ideais, um imenso esforço de consolidação e tomada de poder econômico, político e ideológico⁸, que tentava destruir todo e qualquer resquício de sociedades pré-capitalistas.

Todavia, não é possível dizer que a concepção burguesa do Estado se tornou algo intransponível, o ápice da ascensão de uma sociedade. A história mostrou que o Estado da burguesia aqui relatado brevemente tinha suas falhas, mostrou também a disposição da sociedade para adaptar o modelo proposto a determinado tempo histórico.

Ao longo do último milênio os Estados foram se moldando, dando lugar a formas mais sofisticadas para cada momento histórico. Do Estado feudal ao absolutismo monárquico, do absolutismo ao liberalismo inglês, que por sua vez incorporou aos poucos os elementos da democracia moderna, mas sem perder de vista os elementos essenciais do modo de produção capitalista. Por vezes o Estado da burguesia beirou sua decadência. A cada ciclo de crise criava-se no tecido da sociedade uma vazão para outras formas de Estado menos democráticas e mais radicais, que podiam ir do socialismo ao fascismo.

Essas mutações na composição orgânica do Estado se evidenciam no plano político na medida em que se trava o debate entre as diferentes perspectivas de grupos

⁸ Bobbio (2007) separa as formas de poder em três esferas. O poder político é o poder que está em condição de exercer o uso da força. O poder econômico é aquele que se vale da posse de bens materiais, numa situação de escassez, para impor condutas a quem não possui determinados bens materiais. O poder ideológico é a posse do saber, doutrinas, conhecimentos, informação, códigos de conduta, entre outros, que podem ser usados para influenciar alguma conduta de terceiros.

sociais hegemônicos, sejam elas liberais, democráticas, progressistas ou conservadoras.

Dentre as diferentes teorizações sobre o Estado, destaca-se a síntese crítica feita por Karl Marx e Friedrich Engels, que refletia sobre os problemas sociais da sociedade burguesa do séc. XIX. A “concepção marxiana de Estado” é fruto do estudo da realidade imediatamente observada pelos autores, que aparece em seus escritos como um dos conceitos fundamentais para entender seu pensamento:

[...] Considera o Estado como a instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe [...]. Essa concepção do Estado como o instrumento de uma classe dominante, assim designada em virtude de sua propriedade dos meios de produção e do controle que sobre estes exerce, permaneceu, desde então, fundamental em toda a obra de Marx e Engels. (BOTTOMORE, 1988, p. 133).

Bobbio (2007) interpreta as transformações do Estado na passagem do séc. XIX ao séc. XX como uma mudança de paradigma, um movimento que vai de um Estado totalitário que exercia soberania sobre os indivíduos para um Estado representativo que tem na vontade de seus indivíduos a sua razão de ser.

Dentro da concepção marxiana, particularmente importante como fundamento neste estudo, a noção de Estado como instrumento da classe dominante, apesar de marcar a supremacia da classe privilegiada sobre o Estado, encontra sérias limitações explanatórias, explicadas em parte pela limitação analítica que a concepção clássica de burguesia e proletariado permite. Karl Marx escreveu para o seu tempo, não conheceu as transformações econômicas e sociais do séc. XX e as mudanças na forma representativa na qual o Estado se apresentava na sociedade. Para Bobbio (2007), ficou para Antonio Gramsci a noção de continuidade da tradição marxiana.

Se Karl Marx concebe o Estado como uma superestrutura que sustenta a sociedade burguesa enquanto conjunto das relações econômicas constitutivas da base material (estrutura), Gramsci em sua concepção ampliada do Estado via a própria sociedade civil como uma superestrutura. Para Gramsci não existia distinção entre sociedade e Estado, são partes de uma mesma totalidade, e só podem ser dissociados de forma meramente didática.

O conceito de Estado em Gramsci pode ser encontrado nos famosos Cadernos do Cárcere, mais especificamente no caderno nº6. Eis então o conceito de Estado em Gramsci [...] Estado = sociedade política + sociedade civil, vale dizer, hegemonia revestida de coerção [...]. (RODRÍGUEZ, 2010, p. 11).

A superestrutura para Gramsci se divide em dois momentos, o da sociedade “sociedade civil” como um conjunto de organismos privados e o plano da sociedade política (Estado) que corresponde à função de “hegemonia” e “força” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. Dessa forma, sociedade e Estado para Gramsci estão organicamente ligados.

Para exemplificar melhor o pensamento do autor, Bobbio (2007) estrutura o pensamento da seguinte maneira:

Não que Gramsci abandone a dicotomia base/superestrutura, para substituí-la pela dicotomia sociedade civil/Estado. Na verdade, ele agrega a segunda à primeira [...]. Para representar a contraposição entre momento estrutural e momento superestrutural, serve-se habitualmente destas duplas: momento econômico/momento ético-político, necessidade/liberdade [...]. Para representar a contraposição sociedade civil/Estado, serve-se de outras duplas: consenso/força, persuasão/coerção, moral/política [...]. Observe-se que o momento econômico contrapõe-se, na primeira dicotomia, ao momento ético-político [...] A segunda dicotomia pode ser considerada como a dissolução da dualidade implícita ao segundo momento da primeira: A sociedade civil representa o momento da eticidade, através da qual uma classe dominante obtém o consenso, adquire legitimidade; o Estado representa o momento político estritamente entendido, através do qual é exercida a força, não menos necessária do que o consenso para a conservação do poder, ao menos até quando o poder for exercido por uma classe restrita e não pela classe universal. (BOBBIO, 2007, p. 40).

Dessa forma, fica evidenciado que em Gramsci a dominação de um grupo sobre outros não ocorre somente pela via da coerção e pelo uso do Estado como instrumento de força da classe dominante, mas também pela via do convencimento. O Estado é o momento ético-político da sociedade civil, momento no qual faz uso das instituições da própria sociedade civil, por meio do domínio das estruturas ideológicas, como a mídia, a religião, o ensino, ou até mesmo por via dos interesses econômicos que permeiam as relações sociais, para materializar uma demanda de classe nas iniciativas do Estado.

Cabe ressaltar ainda que no pensamento de Gramsci o conceito clássico de classe social (burguesia/proletariado) desaparece, dando espaço a noção de “grupos subalternos”. Esta constatação foi importante para ele, no sentido que, a partir dela, foi

possível entender as transformações sociais da sociedade italiana de sua época, concluindo que nem todos os grupos subalternos, em uma sociedade, partilhavam de consciência de classe.

No caso da questão agrária, objeto central deste estudo, o problema se evidencia, por exemplo, ao tentar pensar o “camponês” como um “proletário”, pois o proletário é proletário na medida em que adquire consciência de classe, fenômeno que Marx observou de muito perto na realidade da indústria urbana, mas que encontra sérias limitações quando transplantado para a realidade no campo. A respeito do problema, Martins (2004) vai mostrar que sob a alcunha do camponês se abrigam grupos de naturezas muito distintas. Os interesses dos povos indígenas não são os mesmos interesses do posseiro ou de um bóia fria. Os trabalhadores assalariados no campo, estes sindicalizados ou não, demandam políticas públicas que divergem muitas vezes das demandas de pequenos proprietários rurais ou outros grupos camponeses de uma determinada região.

Mas como as interpelações do Estado com a sociedade e o mercado podem ser entendidas no escopo da Questão Agrária? De forma sintética, Polanyi (2000) nega a dicotomia Estado/mercado. Para ele, a verdadeira dicotomia se dá entre sociedade e mercado.

Para Polanyi (2000), o Estado é uma resposta da sociedade aos problemas provenientes da lógica do mercado, uma reação mediada nos limites da capacidade do mercado de equacionar as relações sociais e resolver os conflitos sociais que ele mesmo gera. O Estado, estruturado dentro do modo de produção específico de nosso tempo, age suavizando as crises cíclicas do modo de produção em seus momentos mais críticos, para que a sociedade não sucumba.

O autor entende ainda que determinadas “mercadorias fictícias” (terra, trabalho e capital) precisam ser reguladas como forma de proteger uma determinada sociedade da lógica autodestrutiva do mercado, e a este propósito serve o Estado.

Para exemplificar, no caso particular da “terra” enquanto fator de produção, Polanyi (2000) entende, por exemplo, que as florestas não podem ser deixadas à livre manipulação da lógica de mercado, pois no limite, a busca por eficiência produtiva (que não se traduz concretamente em eficiência social) levará a extinção da natureza que ali

reside e, por consequência, da sociedade que ali habita. Logo, o Estado existe, nesse sentido, para coibir e proteger a sociedade dos desequilíbrios gerados pelos mercados, vale dizer, esta estrutura ideológica criada pela classe burguesa. Esta relação que existe entre Estado, sociedade e mercado é fundamental para o entendimento da questão agrária e como esta se processou na realidade brasileira.

2.2. Elementos conceituais para o entendimento da Questão Agrária

Falar da Questão agrária não é o mesmo que falar da questão agrícola ou fundiária. Existem diferenças importantes entre esses conceitos que precisam ser mais bem compreendidas.

Mielitz Neto; Melo e Maia (2010) resumem as diferenças entre questão agrícola, fundiária e agrária ao afirmar que a questão agrária está em uma dimensão mais ampla dentro da totalidade do fenômeno. Isto ocorre, pois a questão agrícola se limita a tratar apenas das questões relacionadas à produção, produtividade e processos técnicos aplicados, enquanto a questão fundiária trata somente da forma como a terra é apropriada e distribuída, representando ambas as perspectivas apenas uma das muitas facetas da questão agrária. A Questão Agrária abrange perspectivas muito mais amplas como:

[...] Aspectos relacionados com a organização e o uso do espaço rural; aos impactos que a atividade produtiva causa no ambiente; às dinâmicas das populações no meio rural e entre este e o urbano e às trocas de mão de obra e serviços entre essas espacialidades; e aos fluxos e cadeias dos mercados [...] A questão agrária como expressão mais ampla pode abarcar as dimensões fundiárias, agrícolas e, mais presentemente, aquelas relacionadas às questões ambientais, às populações tradicionais, etc. [...]. (MIELITZ NETO; MELO E MAIA, 2010, p. 9).

Para Stedile (2005a) a questão agrária pode ser abordada de diversas formas, desde a evolução das classes sociais no campo, desenvolvimento das forças produtivas, pela perspectiva das lutas e dos movimentos sociais, sua evolução histórica, as relações políticas que a engendram, entre outras perspectivas, em diferentes áreas de conhecimento. É importante observar que, neste trabalho, parte considerável dessa gama de fenômenos tem como fio condutor os conflitos acerca da questão agrária.

Ao estudar a questão agrária brasileira, Martins (2004) nos mostra que historicamente ela nasce no Brasil de forma tardia em relação à tradição eurocêntrica da questão agrária.

Enquanto problema social se apresentou com quase um século de atraso em relação ao momento de sua origem, nos marcos da Revolução Francesa na Europa, como mostra Kautsky (1980).

Para Martins (2004), a questão agrária no Brasil é antes de qualquer coisa, uma questão histórica, uma questão mal resolvida do início de nossa república, que explodiu tardiamente, por volta de 1950, mas que teve suas raízes nos arranjos institucionais estabelecidos a partir do marco da Lei de Terras de 1850 que sujeitou as terras da nação aos representantes das oligarquias rurais, que instrumentalizaram o Estado brasileiro em favor de suas demandas como fez a burguesia iluminista do século XVIII, criando, ao longo de 100 anos no Brasil (1850-1950) um modos de produção particulares como “Colonato” e “Parceria”, que tinham como essência um misto entre semi-escravidão e trabalho assalariado no campo.

Considerando a diversidade de perspectivas teóricas que abrangem a questão agrária, não se pretendeu analisar o problema desta pesquisa em uma perspectiva fechada em apenas um dos diversos elementos que compõem a questão, pois ao tratar das relações entre Estado e sociedade, perpassa-se, mesmo que superficialmente, por todas as categorias do fenômeno.

É importante ressaltar que estudar profundamente toda a cadeia de relações fenomenológicas que envolvem a questão agrária é tarefa para uma vida inteira de estudos. No entanto, não foi este o objetivo do trabalho. Buscou-se aqui entender a questão agrária, mais precisamente o papel do Estado no processo, buscando, entre outras coisas, o contraste dos problemas, a dialética das teses e antíteses envolvidas, a busca por uma síntese da realidade objetiva que revelou os aspectos sociológicos, históricos, econômicos, culturais e políticos da questão agrária no Brasil.

É importante observar também que a temática da questão agrária divide opiniões científicas (ou ideológicas) de pesquisadores dos mais diversos nichos políticos entre os que acreditam na neutralidade da ciência e os que tomam posição no processo. Daí a presença de perspectivas científicas oriundas da realidade imediata do objeto de

estudo, ou seja, dos conflitos no campo, e perspectivas científicas que procuram se orientar pela neutralidade e pelo afastamento do objeto de estudo, muitas vezes de pesquisadores que conhecem a realidade agrária brasileira, mas não a vivem. Desse misto resulta a pluralidade de visões e ideias que cercam este objeto de estudo.

Ao tratar da trajetória da questão agrária no Brasil, Fernandes (2001) afirma que na passagem do século XX para o século XXI, o debate da questão agrária desdobrou-se em uma intensa disputa política por diferentes projetos de desenvolvimento do campo.

Por parte de movimentos como o MST, principalmente a partir da redemocratização do país, ocupações massivas de terra caracterizam-se como um novo elemento de luta, uma nova modalidade de conflito, que contribuiu para o avanço da luta desses movimentos, que tinham como norte a criação de um modelo de desenvolvimento no campo voltado totalmente para a emancipação do camponês. Paralelamente, a política oficial do governo na virada do milênio, se distanciou desses ideais e buscou uma integração entre a pequena agricultura camponesa e a lógica dominante do mercado, o “Agronegócio”, visando amenizar os efeitos nocivos da dificuldade de acesso a terra no Brasil. Essa aliança entre capitalismo no campo e agricultura camponesa ficou registrada na literatura brasileira como “Agricultura Familiar”. (FERNANDES, 2001).

Destaca-se ainda que em cada momento da história brasileira a questão agrária se apresentou de uma maneira, mas independente de seu contexto histórico, pode ser compreendida sob três dimensões fundamentais: econômica, social e política.

[...] Os problemas referentes à questão agrária estão relacionados, essencial, à propriedade da terra, à concentração fundiária; aos processos de expropriação, expulsão e exclusão dos trabalhadores rurais: camponeses e assalariados; à luta pela terra, pela reforma agrária e pela resistência na terra, à violência extrema contra os trabalhadores, à produção, abastecimento e segurança alimentar; aos modelos de desenvolvimento da agropecuária e seus padrões tecnológicos, às políticas agrícolas e ao mercado, ao campo e à cidade, à qualidade da vida e dignidade humana. Por tudo isso, a questão agrária compreende as dimensões econômica, social e política. (FERNANDES, 2001, p. 23).

Devido à complexidade das relações que envolvem a questão agrária e a impossibilidade, diante de esforços, de se alcançar uma solução definitiva ao problema,

é consenso também entre os pesquisadores que se trata de um problema estrutural do capitalismo, uma constante no nosso modo de produção, que pode ser amenizada, reduzida, fragmentada, transformada, mas nunca solucionada. Os conflitos de interesse e as relações de poder tendem sempre a sujeitar grupos subalternos a grupos hegemônicos.

No trabalho que se evidencia, esses conflitos foram analisados a partir da perspectiva do Estado e como este se insere nas relações entre o camponês, o latifundiário e a agroindústria moderna, cujos interesses impelidos sobre a égide do Estado geram por vezes relações conflituosas, relações de sujeição, contradições ou precarização de um grupo em detrimento do outro. Entender a essência desses conflitos foi parte importante da tarefa que cumpriu este estudo.

Para entender melhor as contradições que nascem dos conflitos dentro da questão agrária podemos citar o caso do camponês. A decadência do campesinato no campo é entendida no Brasil por Martins (2004) como uma questão histórica e contraditória.

Martins (2004) impõe ao camponês, ou homem simples como ele os chama, a agonia de ter perdido o trem da história, pois atribui à pluralidade de interesses do homem do campo parte importante dos fracassos de uma política pública de reforma agrária ampla, geral e irrestrita, baseada na emancipação do homem rural e no completo rompimento com as estruturas capitalistas no campo. Não que Martins (2004) esteja implicando ao camponês a culpa pelo próprio desatino, longe disso, revela uma contradição importante naquilo que se chama de camponês, pois a falta de estruturação dos interesses distintos em torno de um único norte, uma consciência de classe, por vezes impediu que camponeses adentrassem a luta política. Esse fenômeno incomum ao proletariado urbano está fundamentado na seção 2.4 deste estudo, quando é tratado o processo de sindicalização do campesinato. Ali será possível entender por que no caso brasileiro existem barreiras à proletarização do camponês.

Entretanto, por hora, é preciso entender que a falta de uma visão única e norteadora das ações da classe camponesa pode ter contribuído para a desvirtuação das políticas públicas em prol de uma reforma agrária ampla a partir dos anos 60 e, principalmente, a partir da constituinte de 1988.

Nesses termos, ao fazer um estudo da gênese, ascensão e declínio da luta camponesa no Brasil, Martins (2004) conclui que a conjuntura que possibilitaria uma política de reforma agrária ampla no Brasil passou, pois o mundo mudou e fez a reforma agrária sem o Brasil, que assiste a partir de 1964 aos constantes descaminhos da chamada reforma agrária tradicional.

Importante frisar que essa transição históricas que viu o impedimento à implementação de uma verdadeira política de reforma agrária no Brasil teve, na outra ponta da gangorra, um antagonismo voraz do patronato rural brasileiro. Mendonça (2009) aponta diversas contradições existentes dentro da própria classe dos latifundiários, esmiuçando as mediações entre o poder econômico e o poder político destes grupos, mostrando os caminhos pelo qual foi possível forjar uma “vontade” comum, para além da competição entre os poderosos, que possibilitasse a eles enquanto grupo hegemônico, organizados em sindicatos patronais, forçar pela via do Estado seus interesses de classe. A aliança desse grupo hegemônico foi se não o principal, um dos maiores freios que impediu o avanço de uma reforma agrária ampla no Brasil.

São esses elementos conceituais essenciais para a compreensão do papel que o Estado tem cumprido no processo de democratização do acesso a terra no Brasil. Nesse sentido, para fechar o quadro referencial é válido entender também de que forma políticas públicas como a reforma agrária são sedimentadas. Para tanto é necessário que se apresente ao leitor uma ancoragem teórica acerca do tema.

Para entender melhor o que são as políticas públicas e quais são os tipos de políticas públicas existentes, Souza (2006) sintetizou as principais perspectivas teóricas existentes na literatura. Em seu conceito, “política pública” é um ramo da ciência política que visa entender como e porque os governos optam por determinadas ações.

Enquanto área de conhecimento nasceu nas universidades americanas, surgindo como um desdobramento das teorias que tratavam sobre o papel do Estado e dos governos na tradição europeia, buscando angariar um viés científica às decisões do governo por meio de pesquisas independentes realizadas no campo da ciência política.

A autora afirma ainda que em governos democráticos as políticas públicas se materializam por meio de plataformas eleitorais, em programas e ações que se aceitos produzem mudanças no mundo real.

Dentre as varias formulações teóricas deste campo de estudo, destaca-se aqui a contribuição de Theodor Lowi para o estudo das políticas públicas.

A respeito da perspectiva dos tipos de políticas públicas de Theodor Lowi, Souza (2006) aponta que este autor desenvolveu, talvez, a mais conhecida tipologia sobre política pública.

Segundo a visão de Lowi, para o ato de “fazer política”, são necessárias as políticas públicas. Assim sendo, as políticas públicas podem assumir quatro formas básicas, respectivamente políticas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Souza (2006) apresenta sumariamente as quatro perspectivas:

[...] Políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. (SOUZA, 2006, p. 9).

A partir desses quatro tipos ideais é possível aferir os caminhos pelo qual se materializa a relação do Estado com a formulação de políticas públicas. Cada um destes tipos ancora um debate distinto, com estruturas específicas que dependem da dinâmica e estrutura social que envolve um determinado problema e que, portanto, esta sujeita ao jogo político. Desse modo, faz sentido que o leitor tenha em mente que a reforma agrária enquanto política pública insere-se no referencial apresentado como uma política redistributiva.

2.3. Estruturas, dinâmica e tendências das políticas públicas de reforma agrária no Brasil

O debate acerca do papel do Estado em nossa sociedade é recorrentemente pauta de grandes embates políticos, se estendendo para diversos campos da vida social como a cultura, a religião, a economia e demais nichos que envolvem a atuação de grupos sociais e suas perspectivas de vida.

Nesse ensejo, é claramente observável a presença de elementos que colocam o Estado na condição de sujeito das transformações sociais. Entretanto, apesar do senso comum indicar que tal perspectiva é aceitável, ao se analisar os fenômenos decorrentes das relações reais entre a sociedade civil e a sociedade política, conclui-se que tais alegações visam transformar o Estado em sujeito das transformações sociais e entregar a ele todas as mazelas decorrentes dos desequilíbrios de nosso sistema, que acaba de forma arдил e tão somente aparente, retirando da análise aqueles que verdadeiramente representam as escolhas e as consequências que delas decorrem, a própria sociedade.

O papel do Estado, nesse sentido, decorre de um processo dialético, do debate de ideias, e em essência, da luta de classes que ocorre dentro de nossa sociedade. Sua atuação é fruto de um embate cujos vencedores, geralmente soberanos nos conflitos, reúnem as condições para impor ao Estado uma estrutura social que represente um interesse particular.

Partindo destes paradigmas e os relacionando a atual conjuntura do Estado em nossa sociedade, pode-se notar que a polarização de discursos que tem como foco o simbólico, deixa de considerar e tratar uma gama de fenômenos complexos que estão presentes em diversos problemas de nosso cotidiano.

Não se pode deixar de considerar tais ponderações se o objetivo é entender o processo pelo qual o Estado intervém no problema do acesso a terra, assim como a estrutura de sua atuação. Essa questão, que durante décadas fora encarada por diferentes nações no mundo, e combatida incansavelmente por outras, só se apresenta

como um problema sistêmico naquelas sociedades cuja conjuntura, geralmente de crise, pede, sob pena de sucumbir, ações voltadas para dissolver os impactos reais de discursos voltados ao plano da aparência, que secularmente criam intempéries objetivando diminuir o papel e a atuação daqueles que querem democratizar a riqueza de uma nação.

Deve-se considerar também como ponto consensual que a natureza da incansável luta pela terra que circunda ricos, pobres, camponeses, latifundiários, grandes detentores do capital, entre outros, é uma constante que pode ser observada desde o princípio do modo de produção vigente, ou seja, resulta da passagem de sociedades auto-reguláveis para sociedades de mercado incapazes de se auto-regular, que tem por premissa a aparente concorrência como mecanismo de equilíbrio sistêmico, mas que na prática destroem, de tempos em tempos, o tecido social, político e econômico, pulverizando a riqueza em forma de crise geral ou em alguns casos específica, pelo menos para aqueles que nada têm para se proteger das instabilidades do sistema.

Sigamos com o quadro apresentado em mente, pois o próximo passo é entender, historicamente, como as grandes transformações de nossa sociedade trouxeram à luz o problema do acesso a terra e, de que forma o Estado e os diversos sujeitos sociais se inserem nas raízes da questão agrária brasileira, para que se possa avançar na concepção contemporânea acerca do papel do Estado brasileiro na questão agrária do século XXI.

2.3.1. Imperialismo: A sociedade de mercado auto-regulável e o problema do acesso a terra

Reforça-se que a questão agrária se caracteriza como um fenômeno essencialmente estrutural dentro do modo de produção capitalista, que surge justamente pela sua incapacidade de se auto-regular. Ela existe na medida em que existem desequilíbrios e crises no modo de produção. Não que os modos de produção anteriores não tivessem seus desvios, mas diferentemente do capitalismo como foi

concebido em sua gênese, conseguiram limitar o problema da desigualdade nos alicerces de sua estrutura social.

Alguns importantes apontamentos de Polanyi (2000) sugerem que na altura em que se encontrava a sociedade pós-feudal em sua passagem pela revolução francesa, era possível observar a constante tentativa das elites de criar um mecanismo para o equilíbrio de poder entre as nações, uma iniciativa das maiores nações da época para equilibrar o poder e a riqueza que era produzida no mundo e evitar o desastre e a barbárie resultante de um desenho social utopicamente concebido. Tal sociedade, situada historicamente nos meandros do Séc. XIX moldou sua civilização em quatro grandes pilares:

[...] A civilização do século XIX se firmava em quatro instituições. A primeira era o sistema de equilíbrio de poder que, durante um século, impediu a ocorrência de qualquer guerra prolongada e devastadora entre as Grandes Potências. A segunda era o padrão internacional do ouro que simbolizava uma organização única na economia mundial. A terceira era o mercado auto-regulável, que produziu um bem-estar material sem precedentes. A quarta era o Estado liberal. (POLANYI, 2000, p. 1).

Os primeiros capitalistas, se assim podemos chamá-los, acreditaram fielmente que as quatro instituições seriam suficientes para garantir a ordem e o funcionamento de uma sociedade de mercado, no que ficou conhecido como Concerto da Europa. Entretanto, como mostra Polanyi (2000), a ideia de uma sociedade de mercado auto-regulável não poderia existir sem destruir a substância humana e natural da sociedade, eis aqui a chave para entender o nexos causal que nos orienta aos objetivos deste estudo, retomaremos a este ponto mais adiante.

Antes, no entanto, parece justo e útil a nós, entendermos a percepção de Polanyi (2000) acerca das estruturas econômicas que sustentaram o chamado Imperialismo, um sistema de equilíbrio de poder entre grandes nações que tinha como objetivo principal a manutenção da paz entre as nações mais poderosas em um cenário global completamente conturbado pelos constantes golpes e derrocadas de reis guilhotinados por toda a Europa, como ocorreu, por exemplo, na França de Robespierre.

A paz no sistema imperialista era garantida pela força, ou seja, por acordos firmados entre as nações mais poderosas que impunham sua vontade sobre as nações

mais fracas. Era da vontade das grandes nações, dos países que compunham o Concerto da Europa, garantir a dissolução dos conflitos políticos e o reconhecimento da soberania dos países do globo, para ali desenvolverem as chamadas economias de mercado. O fim da escravidão, por exemplo, é colocada por Furtado (1982) como condição primordial ao florescimento de uma economia de mercado, condição necessário também para a estruturação sistêmica de capitais financeiros em todo o globo.

A esse sistema permeavam também relações com instituições bancárias de caráter privado. Polanyi (2000) trata da importância da atuação do *haute finance* (banco internacional) no século XIX, mais precisamente a partir do último quartel do século XIX, uma instituição única em seu gênero, explica que parte importante dos esforços políticos para a manutenção da paz eram frutos também da atuação desta instituição e de outras semelhantes de caráter nacional, que eram independentes e não dependiam dos Estados:

[...] Os Rothschilds não estavam submetidos a nenhum governo [...] Em última instância, sua independência se originava das necessidades da época, que exigia um agente soberano, digno da confiança tanto dos estadistas nacionais como do investidor internacional. Para esta necessidade vital, a extraterritorialidade metafísica de uma dinastia de banqueiros judeus domiciliada nas capitais da Europa oferecia uma solução quase perfeita. Eles não eram realmente pacifistas; haviam feito sua fortuna financiando guerras; eram impermeáveis a qualquer consideração moral; não faziam objeção a qualquer número de guerras, pequenas, breves ou localizadas. Entretanto, seu negócio seria prejudicado se uma guerra generalizada entre as Grandes Potências interferisse com as fundações monetárias do sistema. (POLANYI, 2000, p. 25).

O objetivo primeiro desta instituição era o lucro, não a paz, e para tanto se fazia necessário as garantias de um alinhamento com os governos, cujo objetivo era obter poder político e econômico. No desenvolvimento do capitalismo no campo, como mostra Kautsky (1980), o setor bancário cumpriu um papel extremamente relevante em sua transformação capitalista, assim como na divisão social do trabalho no campo. Voltaremos a este ponto posteriormente. Por hora, devemos entender que para que investimentos de capitais privados consolidem suas raízes em empreendimentos internacionais, muitas vezes de longo prazo, se fez necessário o mecanismo da paz

como garantia para a manutenção dos lucros e do poder que uma nação e seus grupos econômicos exercem sobre outras em uma sociedade de mercado.

Os negócios e as finanças resguardam um viés de contradição, pois ao passo que existe um hiato comum entre o comércio e a paz, em nível global, muitas guerras foram travadas ao longo da história do capitalismo, objetivando a conquista de riquezas e de territórios na era capitalista como bem mostra Polanyi (2000), e mudando de tempos em tempos as instituições que compõem o equilíbrio de poder entre as principais nações do mundo. Essas são as principais características que moldam o que podemos chamar de Imperialismo, um sistema econômico cuja paz está atrelada ao interesse comercial e a guerra, hegemonia e controle de regiões e nações precariamente inseridas no *roll* dos países mais desenvolvidos.

Compreendidas as condicionantes que orientam a atuação das grandes nações nos moldes do chamado imperialismo, podemos adentrar agora a alguns pontos que foram apresentados anteriormente e que sedimentam a compreensão histórica da questão agrária no modo de produção capitalista.

O problema do acesso a terra como se apresenta nos moldes desse modo de produção não era um problema estrutural em sociedades pré-capitalistas. Não porque todos os indivíduos possuíam propriedade privada, mas sim porque o acesso era facilitado dentro daquele modelo social voltado para relações sociais de caráter não econômico, bastava ao homem simples realizar a promessa de lealdade e a oferta de algumas horas de trabalho semanais para que tivesse garantido o seu direito à moradia.

Nas sociedades pré-capitalistas, a riqueza e o poder eram pré-determinados pela estrutura político-social de cada tempo histórico. O mesmo fenômeno social não se apresenta da mesma forma no modo de produção capitalista, pois a concentração de riqueza na forma de mercadorias (ou equivalentes gerais) passa a nortear todas as superestruturas que compõem a sociedade.

O ponto de singularidade que separa o antigo modo de produção do atual, no tocante à questão agrária, é visto por Kautsky (1980) dentro do campo de ação da classe camponesa, na terra. Momento em que a relação de produção das mercadorias passa a vigorar também no ambiente rural, na realidade imediata do homem camponês.

Este, despidido de poder para determinar os rumos de seu próprio destino, se viu em uma posição de coadjuvante das transformações que o meio rural Europeu, sobretudo na Inglaterra, sofreu.

O movimento iniciado a partir da 1ª revolução industrial sinalizou ao camponês um cenário de mudanças em seus hábitos e costumes. Nascia ali uma divisão de interesses dentro da própria classe camponesa europeia. Como mostra Kautsky (1980), a família camponesa da idade média constituía-se em uma sociedade economicamente auto-suficiente, que geralmente produzia tudo de que precisava. A produção de móveis, casas, ferramentas de trabalho e mantimentos eram parte de uma gama de esforços esporádicos de uma família camponesa tradicional. Quando recorriam ao mercado, visava tão somente o escambo do excedente de sua produção, mas o que de fato importa entender é que a sua existência e a sua sobrevivência não estavam atreladas a mercados de nenhuma natureza, tão poucos a um modelo globalmente concebido com a finalidade de construir e concentrar riqueza.

Para Kautsky (1980), sociedades camponesas com essas características eram quase indestrutíveis, podendo perecer tão somente para fatores naturais ou de natureza externa a seu controle como as guerras, as invasões, as secas, as péssimas colheitas, os incêndios e outros fenômenos de natureza não mercadológica.

Ao fazer esses apontamentos, Kautsky (1980), um importante crítico do pensamento marxista que viveu na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX, buscava estabelecer um paralelo entre as transformações que ocorriam na Europa de sua época e a realidade camponesa que se observava poucas décadas antes. O fato relevante que buscamos em seus textos sobre a questão agrária é justamente conseguir compreender as percepções teóricas que refletiam a realidade de uma época distante, e no caso da gênese do capitalismo no campo, Kautsky (1980) conseguiu captar o movimento que vai de uma indústria camponesa doméstica para um meio rural dependente e subjugado às relações de mercado.

Esse movimento acontece, vale dizer, ao passo que capitalismo e indústria se desenvolvem nas cidades. Mais especificamente, ao passo que se levava as vias de acesso ao campo, jornais e a mídia nascente, além de outras mercadorias que, aos poucos, foram se tornando necessários à manutenção da vida camponesa.

Por sua vez, a necessidade de estabelecer uma interação de caráter dependente entre campo e cidade aparece também com as transformações econômicas, sociais e políticas a que se sujeitava a sociedade europeia do século XIX.

A ideia do dinheiro como equivalente geral de todas as coisas foi a coroa de ouro dos interesses de uma nova sociedade capitalista. O camponês nunca foi dono de sua terra, nem mesmo existia a chamada propriedade privada da terra. Todas as terras eram do rei, e ao rei todos deviam respeito, lealdade e trabalho.

O camponês vivia nos domínios de seu senhor e era auto-suficiente dentro dessas condições, pois não lhe era pedido mais do que lealdade e alguns dias de trabalho como forma de pagamento, e não havia motivos para a intensificação de sua atividade. Como explica Kautsky (1980), ao senhor não interessava uma produção abundante de alimentos e mercadorias, a ele era dada a fatura, a ele também cabia a responsabilidade social e moral de oferecer abrigo aos que procuravam sua benevolência.

Nesse ponto, é interessante tomarmos nota dos axiomas que delineiam a ontologia do ser, mais precisamente do *homo economicus* no contexto de gênese e desenvolvimento das ideias capitalistas, para que assim possamos entender as motivações que quebraram este paradigma e impuseram uma gama de transformações radicais no modo de produção vigente ao meio rural europeu, no contexto do séc. XIX. Para tanto, retomemos ao que Polanyi diz sobre a questão do mercado:

[...] Nenhuma sociedade poderia sobreviver durante qualquer período de tempo, naturalmente, a menos que possuísse uma economia de alguma espécie. Acontece, porém, que, anteriormente à nossa época, nenhuma economia existiu, mesmo em princípio, que fosse controlada por mercados. (POLANYI, 2000, p. 62).

Os mercados enquanto determinantes dos rumos da sociedade são fenômenos específicos e únicos do nosso modo de produção. Devemos entendê-los para os fins aqui propostos como instituições específicas. Os mercados dentro do modo de produção capitalista não são naturais, foram artificialmente idealizados e implantados pelo Estado Liberal, pois seus alicerces estão muito mais ligados em idealizações do

pensamento humano do que propriamente ao fruto de uma evolução natural dos mercados pré-capitalistas.

Polanyi (2000) explica que o entendimento do homem primitivo como *homo economicus*, ligado ao lucro pela sua natureza, como defendia Adam Smith, não passa de uma interpretação aparente da verdadeira essência do homem. O homem não nasce propenso ao lucro. Como mostra Guerreiro Ramos (1989), existe uma racionalidade substantiva que orienta o homem a outros caminhos que não só a da instrumentalização das condições materiais de existência. A racionalidade instrumental é um fenômeno essencialmente capitalista. Por consequência, tal racionalidade nos leva a acreditar falsamente na naturalização de uma ideologia. Acerca deste fato, Polanyi escreve:

[...] Temos de colocar de lado alguns preconceitos do século XIX, que sustentavam a hipótese de Adam Smith sobre a alegada predileção do homem primitivo por ocupações lucrativas. Uma vez que seu axioma foi muito mais relevante para o futuro imediato do que para o passado obscuro, ele induziu seus seguidores a uma atitude estranha em relação à história primitiva do homem. Baseada nela, a evidência parece indicar que o homem primitivo, longe de ter uma psicologia capitalista, tinha na verdade, uma psicologia comunista (mais tarde também isto foi provado como erro). Em consequência, os historiadores econômicos tendiam a confinar seus interesses àquele período da história, comparativamente recente, no qual a permuta e a troca foram encontradas em alguma escala considerável, e a economia primitiva foi relegada à pré-história. (POLANYI, 2000, p. 64).

Especialmente importante para nós é a interpretação que Polanyi (2000) tem do fenômeno em relação ao meio rural, nos períodos de transição entre a velha agricultura camponesa e a agricultura capitalista:

[...] Uma tal atitude de subjetivismo em relação a civilizações primitivas não deveria fazer parte da mente científica. As diferenças que existem entre povos "civilizados" e "não-civilizados" foram demasiado exageradas, principalmente na esfera econômica. De acordo com os historiadores, até bem pouco tempo as formas de vida industrial na Europa agrícola não eram muito diferentes daquelas que existiram há alguns milhares de anos. Desde o aparecimento do arado - basicamente uma grande enxada puxada por animais -, os métodos de agricultura permaneceram substancialmente inalterados na maior parte da Europa Ocidental e Central até o início da era moderna. Na verdade, progresso da civilização nessas regiões foi principalmente político, intelectual e espiritual; quanto às condições materiais, a Europa Ocidental de 1100 a.D. ainda não

havia sequer alcançado o mundo romano de milhares de anos atrás. (POLANYI, 2000, p. 65).

Como se pode notar, as diferenças entre o homem primitivo e o homem moderno são muito mais reflexos de uma ideologia de aparência que orienta o capitalismo do que propriamente um desvendar de novas potencialidades cognitivas. O senhor, que resolveu cercar os campos e expulsar o camponês de sua terra sofre invariavelmente da mesma amargura daqueles que outrora expropriaram os meios de produção do proletariado nas polis européias.

Resta ainda entender que, paralelo ao programa ideológico, para que o processo de origem do capitalismo ocorra materialmente em um determinado espaço social são necessárias pelo menos três condições. Gorender (1987) explica que a primeira condição é o processo pré-capitalista de acumulação primitiva de capital por meios não capitalistas. A segunda condição é a necessidade de liberação da mão de obra de quaisquer vínculos jurídicos e patrimoniais, ponto sem o qual não seria possível entender a tragédia da questão agrária na gênese de nosso modo de produção. Finalmente, o autor explica que a terceira condição para que o processo capitalista se origine necessita fundamentalmente de um determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, a dissolução da economia natural como o camponês conhecia e o incremento da chamada divisão social do trabalho.

Para que possamos nos direcionar para as considerações próprias da questão agrária, resta esclarecer que aos primeiros camponeses e homens simples que vivenciaram todo o quadro apresentado até aqui, restaram alguns poucos caminhos a seguir. Por um lado, a dependência cada vez maior de dinheiro para pagar o aluguel das terras se tornou um mártir para as famílias que antes conseguiam pagar ao senhor uma parcela de sua produção de alimentos. Por outro lado, os que não conseguiram competir por preços de alimentos no mercado foram expropriados e movimentados em um processo contínuo de êxodo rural, objetivando disponibilizar parte desta mão de obra para a indústria nas cidades.

Esse movimento relatado representa um fenômeno constante para aqueles que nasceram, viveram, e sentiram o processo de concentração de terras privadas acontecendo no mundo. Para aqueles que constantemente precisavam buscar terras

inabitadas, saídos de seu espaço natural em um contínuo de alternância entre exploração e expropriação do ser humano, que se repetiu invariavelmente ao longo dos aproximados 300 anos de desenvolvimento do modo de produção capitalista. (MARTINS, 1991).

2.3.2. As consequências do modelo e a idealização do conceito de Reforma Agrária

Grosso modo, a concentração de terras se apresenta como um fenômeno essencialmente presente na estrutura de funcionamento do modo de produção capitalista. Entretanto, do ponto de vista teórico não se pode assimilar a concentração de terras no campo como um paralelo ao processo de concentração de capital que ocorre na gênese e no desenvolvimento do modo de produção capitalista nas cidades.

Oliveira (2007) ressalta essa diferença para mostrar que divergindo do modo convencional de produção de valor na indústria e de realização deste valor no mercado, a concentração de terras é produto de um monopólio de classe sobre um meio de produção específico, a terra. Assim o fazem para obter a renda da terra, que não pode ser entendido como um novo valor gerado pelo trabalho humano, mais sim como uma espécie de imposto que toda a sociedade paga para poder ter acesso à produção de alimentos, o que Oliveira (2007) chama de renda capitalista da terra.

O fenômeno da concentração de terras ocorre assim em decorrência da chamada renda capitalista da terra, vale dizer, da concentração de capital por vias contraditoriamente não capitalistas, pois ao comprar terras, a classe latifundiária adquire "*ceteris paribus*", o direito eterno à cobrança de renda capitalista da terra, seja por meio da cobrança de arrendamento, seja por meio da especulação de valor.

A grilagem de terras e as ocupações de terras também são consequências deste fenômeno. Oliveira (2007) explica que a grilagem de terras representa a via gratuita pela qual a classe latifundiária consolida seu monopólio sobre a terra, e assim o fazem por meio de uma demonstração de poder, seja por meio da corrupção e do banditismo, seja por meio do uso da violência.

Por outro lado, as ocupações de terras representam o outro lado do espectro, é um fenômeno político que visa o não pagamento de renda capitalista da terra para realizar a produção.

É nesse sentido que Oliveira (2007) classifica o latifundiário proprietário de terras como um personagem de dentro do modo de produção capitalista. Podendo estender a caricatura ao camponês que figura também como um dos protagonistas da chamada questão agrária. São dois movimentos de contradição que entrelaçam um contínuo processo de luta pela concentração/democratização do acesso a terra. Esta contradição é o princípio que orienta a luta política no campo. É também o cerne da atuação do Estado na questão do acesso a terra.

O papel do Estado nesse processo orienta-se no sentido das disputas de poder e de projetos entre aqueles que vivenciam a questão agrária. A reforma agrária enquanto política pública de Estado tem sua dinâmica e estrutura determinadas de acordo com os interesses e as correlações de forças entre os sujeitos envolvidos. Para tanto, historicamente as políticas públicas de reforma agrária sumarizaram resultados diferentes, por vezes contraditórios, principalmente se compararmos os países desenvolvidos com a realidade da América Latina. Para entender essa questão, a próxima seção tecerá uma síntese das estruturas e das formas que a reforma agrária tem assumido ao longo da história contemporânea.

2.3.3. Estruturas e formas da reforma agrária

Se pudéssemos fazer um corte epistemológico do período de disseminação das políticas de reforma agrária nos países desenvolvidos, certamente delinearíamos o período que compreende a primeira metade do século XX.

Nesse período as políticas públicas de Estado voltadas para equacionar o problema do acesso a terra em diversos países assumiram formas específicas a cada caso. Do estudo dessas iniciativas foi possível fazer uma sistematização desses processos.

Sparovek (2003), por exemplo, elenca pelo menos quatro estruturas de reforma agrária que apareceram ao longo da história capitalista: reformas revolucionárias,

reformas inconclusas ou abortadas, reformas impostas e reformas convencionais. O autor destaca que a reforma agrária mexicana foi a precursora de todas as reformas do século XX e explica que as reformas revolucionárias:

[...] Ocorreram associadas a um processo muito amplo de transformações sociais e que alteraram profundamente o perfil de distribuição da terra, quase sempre no contexto de revoluções socialistas. São exemplos, as reformas agrárias russa, chinesa, cubana, vietnamita e de alguns países da Europa Ocidental. (SPAROVEK, 2003, p. 8).

Sparovek (2003, p. 9) destaca que as reformas inconclusas “Foram realizadas em países onde houve uma mudança significativa na estrutura de poder central, em decorrência do aumento da participação de forças populares”. O autor explica que essas reformas orientam um processo que se inicia mais não se conclui, em alguns casos inclusive sofreu reversão, exemplificando o caso de países como: Bolívia, Egito, Portugal, Peru, Nicarágua e Guatemala.

Já em relação às reformas impostas, o autor explica que:

[...] São os casos típicos das reformas agrárias, impostas pelos americanos, ocorridas no leste asiático após o final da Segunda Guerra Mundial, no Japão, na Coreia do Sul e em Formosa. Foram reformas rápidas e que mudaram substancialmente o perfil de distribuição de terra. São consideradas bem sucedidas e um dos principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento daqueles países no período pós-guerra. (SPAROVEK, 2003, p. 9).

Finalmente, as reformas convencionais são, segundo Sparovek (2003), resultantes de marcos legais ou de acordos feitos entre as diversas forças sociais, mas que não geram uma ruptura da organização social e do modo de produção vigente. A este grupo Sparovek (2003) atribui a maior parte dos países da América latina, incluindo: Brasil, Colômbia, Venezuela e Paraguai, além de outros como Costa Rica, Panamá, Indonésia, Filipinas, Índia, Malásia, África do Sul, entre outros.

De natureza particular em cada caso, como já pontuado, as reformas foram um fenômeno muito disseminado na primeira metade do séc. XX. Mas se podemos encontrar um denominador comum que explique o fenômeno de disseminação dessas políticas em um espaço relativamente curto de tempo, quase como uma tendência

global, este certamente seria a constante ameaça de rompimento de nosso modo de produção atual, o capitalismo.

Foi justamente no período mais conturbado da história da humanidade que o fenômeno começou a se manifestar. Este período, que compreende as duas guerras mundiais, a qual Polanyi (2000) interpreta como uma consequência da tragédia acarretada por um modo de produção incapaz de se auto-regular, colocou a classe dos latifundiários em uma situação de impasse vis a vis ao espectro do comunismo que rondava a Europa e boa parte dos países desenvolvidos.

Em um cenário incerto quanto ao futuro do modo de produção capitalista, Oliveira (2007) defende que a reforma agrária se materializou principalmente em países desenvolvidos, e que nesses países ela constituiu-se em um instrumento político dos governos para frearem movimentos revolucionários capazes de construir as bases para o comunismo nas principais nações do mundo. Todavia, em alguns casos, conseguiu mudar radicalmente a estrutura fundaria de diversos países, de modo que a necessidade de uma reforma agrária foi superada a muito tempo pela maioria dos países desenvolvidos.

Nesses casos mais extremos, Oliveira (2007) defende que as políticas públicas perdem o caráter de reforma e passam a representar o que ele chama de revolução agrária, que implica na transformação da estrutura fundiária juntamente com a totalidade da estrutura social de uma nação. Oliveira (2007) elenca alguns momentos no qual se disseminaram as revoluções agrárias, como na transição do feudalismo para o capitalismo, no contexto da revolução francesa e, mais recentemente, no bojo das revoluções socialistas do século XX.

É certo que existem subclasses que podem representar as reformas agrárias praticadas historicamente pelas nações ao redor do globo. O universo teórico que permeia este fenômeno é muito amplo, com diversas contribuições teóricas que orientam a formulação de políticas públicas nas quais a reforma agrária pode tomar forma. Nesse contexto se faz necessário entender as contradições que levaram o Brasil a desenvolver muito tarde as bases para uma possibilidade de democratização do acesso a terra que já tomava forma no mundo capitalista.

2.3.4. Origens da propriedade privada da terra no Brasil

O sistema de capitâneas hereditárias que fora implantado no Brasil no bojo de seu descobrimento é sem dúvidas a pedra fundamental em que se assenta a cultura dos grandes latifúndios. No início, dividiram-se essas terras em grandes capitâneas, comandadas por senhores donatários que tinham como missão a exploração do território, a conquista dos povos locais e a produção de riqueza a que se destinou a empreitada portuguesa em direção à América.

De acordo com Furtado (1982), nasceu também nesse contexto a maior empresa que o mundo já viu, de proporções continentais, conhecida como a empresa açucareira, uma gama de engenhos produtores de açúcar que estruturaram a colônia brasileira nos moldes de uma economia primário exportadora, sendo esta empresa responsável também pela gênese da elite latifundiária no Brasil. Essas relações de produção foram mantidas e adaptadas conforme surgiam crises cíclicas no modo de produção brasileiro, passando pela cana-de-açúcar, pelo ouro, pelo algodão e pelo café na segunda metade do século XVIII.

O cenário político do Brasil colônia nesse período, assim como sua economia, sofria influência direta das transformações políticas que assolavam a Europa. Na segunda metade do século XVIII e início do século XIX, boa parte da força ideológica que levou a queda dos reinados na Europa transcendeu o Brasil da condição de colônia para a condição de Império. Com a independência do Brasil, todas as terras brasileiras passaram das mãos do rei de Portugal para o comando direto da nobreza e de uma burguesia nascente, por meio de doações de terras feitas diretamente pelo Estado.

Com a Lei 601, também chamada de Lei de Terras de 1850, inicia-se um grande movimento das elites brasileiras pela posse legítima de terras. A Lei estabelecia que as terras devessem ser legalizadas, e só poderiam ser vendidas por meio de contratos de compra e venda. (STEDILE, 2005a).

Assim tem início os primeiros conflitos estruturais por terra no Brasil império. Por meio do uso da violência, os povos camponeses, indígenas e escravos libertos eram colocados para fora de suas terras, que em seguida eram anexadas e concentradas nas mãos de homens que dominavam a dinâmica da economia no período.

Estes homens compravam as terras diretamente do Estado, que transformou com a força da Lei as terras brasileiras em mercadorias comercializáveis. Assim nasceu a chamada propriedade privada da terra no Brasil. Nasceu também nesse momento o problema da grilagem de terras, pois quantias consideráveis dessas terras foram regularizadas a partir de falsas escrituras de terras. Diante disso, a Lei de Terras foi, em essência, o marco inicial da questão agrária no Brasil.

[...] Lei promulgada, em 18 de setembro de 1850, pelo imperador D. Pedro II. Por ela, pode-se verificar, ao mesmo tempo em que normalizava o domínio do capital sobre esse bem da natureza, como impedia os pobres, os futuros ex-trabalhadores escravizados que saíam da escravidão, de se transformarem em camponeses, ou seja, em pequenos proprietários de terra. A Lei era claríssima. As terras públicas poderiam ser privatizadas desde que o comprador tivesse dinheiro, que pagasse à coroa. (STEDILE, 2005a, p. 283).

No tocante às características da produção agrária pós-Lei de Terras, inaugura-se com ela um modo de produção conhecido como sistema de parceria. Esse sistema tinha por princípio incentivar a vinda de trabalhadores de outros países para trabalharem nas grandes fazendas de café. Os grandes fazendeiros pagavam pelo transporte das famílias, desde seu país de origem até a fazenda.

Com o sistema de parcerias, os imigrantes parceiros ficavam obrigados a morar e trabalhar nas terras até liquidar a dívida com o fazendeiro, coisa que não acontecia, pois os rendimentos a que tinham direito nunca eram suficientes para amortizar as dívidas.

Por se assemelhar muito ao antigo sistema de escravidão, este sistema foi substituído pelo sistema de Colonato, que desobrigava o imigrante a pagar pelos custos de seu deslocamento, além de outras vantagens como um salário fixo anual e a produção de gêneros de subsistência. No bojo deste sistema e dos conflitos que gerou, nasceu parte da identidade do campesinato brasileiro. Toda a máquina Estatal necessário à manutenção desse sistema foi utilizada pelos coronéis da chamada república velha, que perderam força e densidade política com as sucessivas crises que acometiam o modelo primário exportador brasileiro, culminando com a ascensão da burguesia urbano-industrial ao poder partir da crise de 1929.

Para Maestri (2005) a república se constituiu naquele momento como uma contra-revolução política, uma resposta dos grandes proprietários de terras aos movimentos abolicionistas que defendiam a formação da classe de pequenos produtores rurais, por meio da distribuição de terras às classes pobres, aos caboclos, ex-escravos, entre outros. Talvez tenha sido este um dos motivos que levaram o Brasil a um distanciamento em relação às tendências das políticas de reforma agrária que ocorreram nas sociedades capitalistas entre o século XVIII e início do século XX.

2.3.5. Formação do campesinato e do proletariado rural brasileiro

Dentro da questão agrária brasileira persiste uma corrente muito forte que busca tratar o camponês como um proletariado. De fato em algum momento as duas categorias se misturam e aparentemente se confundem no espectro da política. Não podemos avançar para o entendimento da questão agrária no Brasil sem antes trabalhar a essência dessas duas categorias para que possamos entender as contradições que permeia a questão do acesso a terra no Brasil.

Começando pela formação do campesinato no Brasil, Maestri (2005) aponta que existem pelo menos cinco vias pela qual se originou o campesinato brasileiro, são elas as vias: nativa, cabocla, escravista, quilombola e colonial. Essas categorias são diluídas por ele ao longo de todo um período que vai do descobrimento do Brasil até a formação e consolidação do capitalismo no campo brasileiro.

A começar pela unidade camponesa, esta se caracteriza, segundo Maestri (2005) como uma unidade produtiva agrícola, artesanal e autônoma apoiada essencialmente na força e na divisão familiar do trabalho, objetivando por um lado garantir a subsistência e, por outro lado, a produção de excedentes na forma de mercadorias que, levados ao mercado, adquire por meio da troca os bens que não produz e paga seus impostos.

A posse da terra nessas condições é relativamente estável, pois ao passo que se caracteriza como seu meio de trabalho, nem sempre pertence à unidade familiar, mas sim ao proprietário que mantém o camponês ligado à sua terra por meio de uma série de fatores como necessidade de sobrevivência, cultura local, desligamento parcial ou

total das noções de cidadania e do viver para si, além claro do capital empregado em benfeitorias realizadas pelo camponês na propriedade do proprietário, que se perdem para o camponês na medida em que abandona a unidade produtiva.

Nessas condições, segundo Maestri (2005, p. 220) “A propriedade capitalista privada dos meios de produção é vista naturalmente pelo trabalhador como condição necessária para a expropriação de sua força de trabalho e dos bens que produz”. Por se tratar da sobrevivência da unidade camponesa, tais relações são bens aceitas pela unidade familiar. Nessas condições vivem muitos camponeses que não estão inseridas no contexto da luta política, são classes para o capital e não classes para si. Não faz parte de sua visão de mundo a luta política, reflete em si seus interesses locais e imediatos. Este camponês só se torna classe para si na medida em que encontra sua consciência como grupo social. No entanto, diferentemente do proletariado urbano que encontra no dia a dia das fábricas esta consciência comum, com seus pares, a unidade camponesa está espacialmente isolada de seus iguais.

Nessa perspectiva, a passagem do camponês da esfera local à esfera da luta política é cercada não apenas por dificuldades de integração, mas também por contradições de interesses que se particularizam dentro de cada unidade produtiva, ainda que muitas vezes esta esteja inserida dentro de uma comunidade camponesa. (MAESTRI, 2005).

É muito provável que parte desta forma de organização da produção camponesa tenha tido origem na via nativa. Maestri (2005) defende que os indígenas tiveram pouca participação na formação da classe camponesa brasileira, evidenciado pelo desaparecimento de sua língua nativa como língua coloquial no Brasil, pela forma da sua atividade agrícola nômade e pelas constantes mudanças de seus locais de moradia.

Outra possibilidade de formação do campesinato se deu com a civilização cabocla, nomenclatura dada aos nativos ou imigrantes europeus semi-aculturados. Estes, segundo Maestri (2005), desempenharam um papel essencial na formação da classe camponesa brasileira. Eles se adaptaram à sociedade latifundiário-exportadora e superaram as tradições aldeãs nativas. Dedicavam-se à caça, à pesca e à horticultura itinerante, viviam na periferia da sociedade da época e mantinha uma relação de posse

precária com a terra, pois, esgotadas as lavouras perenes, procuravam por novas terras para assentar moradia, que eram construídas a partir de recursos naturais disponíveis nas imediações.

Com relação à via escravista, Maestri (2005) explica que de 1530 a 1888 a formação social brasileira foi dominada pela produção escravista. Segundo o autor, o Brasil é a nação americana que mais importou trabalhadores escravizados. Estes escravos eram em essência aldeões que perdiam sua liberdade por motivos políticos ou econômicos e eram trazidos para trabalharem nas fazendas de açúcar.

Maestri (2005) acredita que devido às condições de trabalho nos latifúndios, a debilidade e singularidade da família dos trabalhadores escravizados, o caráter limitado das hortas servis, a dificuldade de reprodução das comunidades quilombolas devido a seu caráter clandestino, além de outros fatores que dificultavam a sua reprodução, é possível entender a inexistência no Brasil de um campesinato substancialmente negro.

Maestri (2005) explica ainda que parte importante do campesinato negro possa ter como origem a abolição, que levou a uma onda de ex-escravos para diversas propriedades que senhores de terras deixavam para seus ex-cativos. Com a abolição, a luta pela liberdade dos quilombolas passou a ser a luta pela terra.

Os colonos, homens livres que residiam dentro de grandes latifúndios como moradores, agregados, posseiros, rendeiros, entre outros, segundo Maestri (2005), contribuíram substancialmente com a produção mercantil e funcionavam como guardas e capangas dos fazendeiros. Sua produção que era dividida com o proprietário da terra era voltada para a subsistência e para a comercialização. Com o advento da expansão da produção mercantil no interior da unidade produtiva, estes eram expulsos da terra que ocupavam, pois, com as melhorias tecnológicas estes foram se tornando desnecessários na unidade produtiva.

A partir do estudo das origens do campesinato brasileiro é possível entender, como mencionado anteriormente, porque o camponês é produto da questão agrária brasileira. Enquanto categoria de análise, este nasceu das contradições do próprio modo de produção capitalista, que ao perseguir a lógica de sua reprodução, criou outros modos de produção em seu bojo. O modo de produção camponês é uma

construção histórica que reflete a cultura dos povos que viveram e que vivem da terra e que, portanto, buscam produzir e reproduzir caminhos que os levem de volta a terra.

Nessa perspectiva, a partir da proclamação da república em 1889 a via campesina começa a lapidar-se pelos caminhos da revolução agrária. Alguns episódios foram essencialmente importantes na construção das bases de um proletariado rural no Brasil, dentre elas destaca-se a Guerra de Canudos, Guerra do Contestado, Revolução de 1930, Intertona Comunista, entre outros importantes episódios da luta política brasileira. Essas revoluções representaram um elo entre o proletariado urbano e o campesinato rural brasileiro, abrindo caminho, de um lado, para a politização da luta pela terra no Brasil, e do outro, para o processo de proletarização do campesinato.

Ianni (2005) explica que a história política do trabalhador rural brasileiro se dividiu em três momentos principais: no primeiro predomina o escravo, no segundo o lavrador e no terceiro o proletário. A este percurso pertencem alguns marcos legais. A Lei do Ventre Livre de 1871 representou o fim da reprodução da escravidão, ao passo que a passagem do lavrador ao proletário só foi possível com a consolidação do Estatuto da Terra de 1963 que regulamentou as condições de trabalho e sindicalização no setor agrário brasileiro. Esse processo serviu fundamentalmente para transformar o escravo em operário, e permeia um período muito conturbado da história política brasileira.

A partir da revolução de 1930 e da queda das oligarquias rurais no Brasil o poder do Estado passa para as mãos do empresariado urbano-industrial. Nesses termos, inicia-se um longo e contínuo processo de industrialização pautado na política de substituição de importações, objetivando desenvolver o setor manufatureiro e diminuir a dependência externa do Brasil com o exterior.

Ianni (2005) ressalta que apesar das questões políticas inauguradas pós-revolução de 1930, boa parte das forças produtivas na indústria e no campo se complementavam e eram interdependentes entre si, e a partir do advento de uma política pró-industrialização essas relações se aprofundaram ainda mais no Brasil.

Essa interdependência entre o urbano e o rural tinha como um dos principais elos da cadeia produtiva o trabalhador rural, que se via no centro de um sistema bastante complexo. Por estar no início da cadeia, o excedente da produção do

trabalhador rural acabaria por ser repartido entre os mais diversos elos da cadeia como o arrendatário da terra, o comerciante de produtos, a indústria de transformação e o governo.

É nesse contexto econômico, social, político e cultura que, segundo Ianni (2005), vai surgir quatro fenômenos interessantes: o messianismo, o banditismo, a formação das ligas camponesas e o sindicalismo rural, e que é por meio desses movimentos sociais e políticos que ocorre a gradual transformação do camponês em proletário rural, que permeia um processo lento e cheio de contradições.

A priori, a proletarização do trabalhador rural depende da separação deste de seus meios de produção, mas Ianni (2005) defende também que este processo vem acompanhado de mudanças nos valores culturais e nos padrões de comportamento individual e coletivo. Tal processo pode ser observado em fenômenos como o messianismo, o banditismo, a formação das ligas camponesas e o sindicalismo rural.

O messianismo enquanto movimento social está ligado à manifestação de um fenômeno mágico-religioso. Nesse sentido, Ianni (2005) entende que apesar da aparência mística do fenômeno, este carrega em essência as condições econômicas e sociais inerentes ao fenômeno, e que movimentos messiânicos importantes no campo brasileiro foram dimensionados pelas crises nas relações de produção, observando como exemplos na questão agrária brasileiro, as Guerras de Canudos e Contestado, no qual os sujeitos do conflito se viam diante de uma constante entrega de terras a colonos estrangeiros.

Já o banditismo segundo Ianni (2005) tem sua gênese muito mais ligada ao monopólio da violência por parte de coronéis em um contexto social de total ausência do poder do Estado, que ao exercerem seu poder de coerção criam miséria e, contraditoriamente, outros movimentos sociais banditistas, como foi o caso do Cangaço no sertão nordestino.

Seguindo essa linha, Ianni (2005) explica que as Ligas camponesas emergem como uma manifestação social de trabalhadores rurais reivindicando melhores condições econômicas e sociais, uma reação à forma como se reparte o produto do trabalho. Por ser o elo mais fraco da cadeia, este trabalhador isoladamente não

encontra condições favoráveis para reivindicar uma distribuição mais justa da produção, e este é o contexto que propicia a contraditória formação das ligas camponesas.

Segundo Oliveira (2007) as primeiras Ligas camponesas no Brasil surgiram em 1945 sob a orientação do recém legalizado PCB – Partido Comunista do Brasil. O autor explica que a maioria dessas ligas desapareceu após o fim da legalização do PCB, que ocorre em meio ao contexto de guerra fria. É importante mencionar também que essas ligas contaram com o apoio direto da Igreja Católica no Brasil.

Tais iniciativas, apesar de contarem com o apoio da igreja e de partidos políticos, não tinham registros legais, nem mesmo eram organizações formais. A iniciativa das ligas camponesas foi um passo importante para a proletarização do campesinato, pois entre os anos 1940 e 1960, a partir delas, a luta pela terra ganhou dimensões nacionais, mas com o golpe militar de 1964 as ligas camponesas foram proibidas de existir.

Com relação aos sindicatos rurais, estes adicionam à mistura o elemento do Estado. Ianni (2005) explica que o sindicalismo rural aparece como uma síntese entre as reivindicações dos trabalhadores rurais e a ação do Estado.

A partir do Estatuto do trabalhador rural de 1963 foi possível uma formalização do mercado de trabalho rural com a formulação de contratos de trabalho e a sindicalização da sociedade agrária. Em pouco tempo começaram a se multiplicar os sindicatos que foram absorvendo os espaços políticos criados pelas Ligas Camponesas. Ianni (2005) mostra que em dezembro de 1963, em menos de um ano de criação da Lei nº 4.214, o Brasil já contava com 270 sindicatos rurais. Ressalta também que a sindicalização rural foi o último grande acontecimento político importante no processo de transformação do camponês em proletário.

Diante destes pontos apresentado, o que difere essencialmente um camponês de um proletário rural é justamente a sua capacidade de escapar às relações sociais particulares que ocorrem dentro da propriedade e que impede o camponês de sair da condição de classe em si para a condição de classe para si, adquirindo demandas e consciência de classe. Para entender melhor o que isto significa Benini e Benini (2008) colocam algumas considerações que corroboram com a luta política camponesa:

Se entendemos que o objetivo da Reforma Agrária é construir uma nova realidade para o trabalhador rural, realidade esta na qual ele tenha condições para exercer uma cidadania plena, ser sujeito da sua história, protagonista do seu desenvolvimento, a noção de mudança social ganha um conjunto de elementos articulados: mudar a estrutura fundiária, o regime de posse ou propriedade da terra (ponto inicial já consensuado); mudar as relações de produção, nas quais não cabe mais a relação patrão / empregado, mas sim a organização econômica dos trabalhadores rurais; mudar a matriz produtiva, de tal forma que seja mais intensiva em conhecimento, mais rica na relação homem / natureza seguindo um modelo agroecológico; mudar a cultura popular do trabalhador rural, que durante décadas ficou imersa numa estratégia individualista de sobrevivência, e agora precisa reaprender a conviver em comunidade, e entender que ele faz parte de um coletivo; mudar a própria forma do Estado se colocar perante o processo de promoção desse tipo de reforma agrária, no qual seja mais um agente indutor do que condutor (no frágil limite do paternalismo) deste processo. (BENINI; BENINI, 2008, p. 9).

São essas perspectivas que diferenciam o camponês politizado e inserido no contexto político de seus iguais, que por condições adversas, por vezes não conseguem se inserir na luta política. Isto ocorre porque sob a alcunha do camponês assentam-se interesses dos mais diversos possíveis e que fora das esferas de luta política esses interesses não encontram respaldo nos demais. Cabe ressaltar ainda que o movimento pela sindicalização pós-1963, ao passo que sedimentou uma consciência de classe no proletariado rural brasileiro, deixou em segundo plano, pelo menos em um primeiro momento questões importantes no tocante à democratização do acesso a terra e a possibilidade de viver da terra como bem apontou Martins (2004).

Ao analisarmos as condicionantes que orientam os diferentes momentos da história brasileira envolvendo a passagem do escravo ao operário rural, é possível perceber que estamos tratando aqui de categorias de análise distintas que se misturam na medida em que adquirem consciência de classe.

A partir deste entendimento, deste ponto em diante encerra-se as considerações histórico-teóricas que orientam o processo de formação da questão agrária no campo brasileiro. Dessa forma, nosso próximo esforço buscará entender os conceitos e a história por trás do desenvolvimento das políticas públicas de reforma agrária e a consequente luta pela terra no Brasil recente.

2.4. Reforma Agrária: Ascensão, Declínio e Contradições da política pública no Brasil

Os anos 1950 e 1960 foram ricos na luta pela terra no Brasil. A aliança entre trabalhadores do campo e da cidade manifestou-se em uma série de reivindicações ao Estado. Para além das manifestações das Ligas como fenômeno social de importância impar para a criação das bases estruturais do debate pela reforma agrária, em outras frentes, partidos políticos de esquerda travaram dentro das instituições de poder do Estado, nas universidades e nas sedes de organização dos trabalhadores o debate pela forma da reforma agrária e os caminhos para a sua materialização.

Como aponta Stedile (2005a), parte importante de intelectuais de renome participou deste debate, representando, entre outras correntes, as perspectivas de instituições como o Partido Comunista do Brasil (PCB), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Partido Trabalhista do Brasil (PTB). Este grande debate nacional teve como fio condutor os problemas criados pelo processo de industrialização das cidades, que caminhava até aquele momento de mãos dadas com um intenso processo de concentração de terras, e que começava a tomar densidade a partir da década de 1950.

Esse processo decorre do que esses intelectuais chamaram de desenvolvimento do capitalismo no campo, que diminuía gradualmente a participação da mão de obra camponesa na produção do campo, em prol de uma massificação de investimentos de capital na produção rural.

Paralelamente, como mostra Oliveira (2007), o mundo capitalista no contexto da Guerra Fria estava sob a sombra do comunismo que se espalhava com muita força ao redor do globo. Diante disto, a luta política no Brasil tinha, de um lado, os partidos e os movimentos sociais alinhados à doutrina comunista, e do outro, uma burguesia agrário-industrial temerosa pela possibilidade de ascensão do comunismo no Brasil. Talvez seja este contexto que melhor explica as condicionantes históricas que levaram um congresso conservador a aprovar uma série de medidas em prol dos camponeses e da reforma agrária a partir de 1960.

Dentre as diversas leis que compunham o cenário favorável à política de reforma agrária no governo de João Goulart estão, segundo Oliveira (2007), a Lei de Revisão Agrária (Lei N. 5994 - DE 30 DE DEZEMBRO DE 1960), o primeiro Estatuto da Terra (Lei n. 4.132, em 10 de setembro de 1962), um conjunto de leis chamadas de Leis Delegadas e o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214 - de 2 de março de 1963).

A Lei de Revisão Agrária de 1960, apesar de ser uma Lei estadual, estabelecia entre outras coisas as normas para a exploração racional e econômica da propriedade rural. Já o primeiro Estatuto da Terra de 1962, por sua vez, serviu para definir os casos de desapropriação por interesse social. Em relação às leis delegadas, trata-se de uma série de medidas tomadas pelo presidente João Goulart objetivando criar as bases para a realização da reforma agrária no Brasil.

Fazem parte deste movimento também a criação de órgãos como a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), criação da Companhia Brasileira de Alimentos, criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, entre outros. Além disso, não menos importante foi a criação do Estatuto do trabalhador rural de 1963. Foi este instrumento que possibilitou a sindicalização dos movimentos sociais no campo e a criação de uma Confederação nacional de trabalhadores rurais - CONTAG.

Esse conjunto de medidas e avanços em prol da reforma agrária, materializadas no governo João Goulart, levou a burguesia agrária a buscar formas de barrar o avanço das propostas presidenciais, criando instrumentos que possibilitaram a escalada do golpe militar de 1964.

2.4.1. A Reforma Agrária no Governo Militar - 1964-1984

Apesar de constantes avanços da reforma agrária no governo João Goulart, não fazia parte da pauta dos governos que se seguiram a democratização do acesso a terra. Nesse ponto de inflexão da política nacional, as tendências da agenda de políticas públicas em prol da reforma agrária que vinham ganhando força no Brasil começam a tomar o caminho oposto a partir do golpe de 1964.

No pós-1964 muitas das lideranças políticas que organizaram a estrutura da reforma agrária construída até então foram impedidas de manifestar a sua luta. Diante disto, partidos políticos ligados ao pensamento da esquerda progressista foram colocados na clandestinidade e tratados como terroristas.

Ao passo que se limitava a esfera de atuação dos verdadeiros interessados pela reforma agrária, algumas contradições surgiram. Essas contradições se apresentam como forma de manifestação de uma realidade que não podia ser ignorada. Sendo assim, no primeiro ano do Governo do general Castelo Branco foi aprovado o documento mais importante até os dias de hoje para a história da questão agrária brasileira.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964) foi a primeira Lei de Reforma Agrária aprovada no Brasil. Este instrumento, segundo Oliveira (2007) trazia três temas fundamentais sem os quais não seria possível a realização de uma reforma agrária no Brasil, respectivamente, o zoneamento de áreas sujeitas à reforma agrária, a desapropriação de propriedades comprometidas e a criação de assentamentos para os beneficiários da distribuição de terras.

Juntamente com a Lei, foram criados também o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), dois órgãos responsáveis pela elaboração e execução dos planos regionais de reforma agrária do governo militar. Mais adiante, em 09 de julho de 1970, estes órgãos dariam origem ao contemporâneo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A partir da década de 1970, a política de reforma agrária no Brasil começa a tomar contornos completamente diferentes do que pregava o debate das duas décadas anteriores. A reforma agrária começa a se inserir residualmente dentro dos planos econômicos do governo para o desenvolvimento nacional.

A tarefa passou a ser a conquista da região Amazônica por meio do deslocamento da fronteira agrícola para a região Norte, levando consigo camponeses migrantes e trabalhadores braçais e abrindo espaços para a criação e consolidação da Agroindústria monocultora nas regiões centrais, sobretudo no Sudeste e Centro-Oeste do país. Nesse processo muitos camponeses foram forçados a migrar de suas regiões natais e a reforma agrária foi convertida em um plano de migração massivo de trabalhadores rurais para colonizar os vazios demográficos do país, inserindo-os no

contexto do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que se materializava por meio de subprogramas como o Plano de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).

O objetivo do PIN segundo Pavão (2005) era integrar a região Centro-Oeste do Brasil e a Amazônia ao ciclo econômico e produtivo do país, pois havia uma necessidade latente de se aumentar a quantidade de alimentos e matéria prima nas regiões industriais e nas grandes cidades brasileiras, o que abria caminho para um alinhamento entre a agroindústria e a agricultura camponesa. Essa via de alinhamento floresce com mais intensidade a partir dos anos 90.

Já o PROTERRA que vigorou na região Norte e Nordeste, como aponta Oliveira (2007), carregava consigo uma série de debilidades que corroboravam com atos de corrupção por parte dos latifundiários que supervalorizavam suas terras. O programa dava um prazo de 150 meses para que os latifundiários das regiões elegíveis apresentassem suas propostas ao poder público.

Entretanto, a grande falha do programa estava no fato de que a desapropriação podia ser feita mediante prévia e justa indenização em dinheiro, fato este que corroborou para um processo de super valorização das terras elegidas para a reforma agrária. Em algumas regiões, como mostra Oliveira (2007), as terras chegaram a valer de quatro a cinco vezes o valor que tinham um ano antes.

Esse conjunto de medidas configurava o que Oliveira (2007) chamou de contra-reforma agrária do Estado autoritário, pois buscou resolver a questão do acesso a terra sem reprimir o processo de concentração de terras no país, não modificando a estrutura agrária em vigor e possibilitando que houvesse um livre processo de reconcentração de terras no país. Nesse ensejo, o governo militar transformou a primeira experiência de reforma agrária brasileira em uma política de colonização.

2.4.2. A Reforma Agrária da Nova República - 1985-1990

Um novo tempo se inicia com a Nova República, com a redemocratização e com a possibilidade de disputas eleitorais na esfera democrática. A reforma agrária volta a ser uma pauta importante dentro do contexto da redemocratização que o país viveu, se distanciando do que era no governo anterior, uma política de colonização dos vazios demográficos.

Oliveira (2007) explica que juntamente com a redemocratização é assinado no Brasil o I Plano Nacional de Reforma agrária, um passo importante para o avanço da reforma agrária, mas envolto em contradições com os valores e ideais camponeses construídos com os debates da década de 1960.

Apesar de o enredo democrático apresentar a reforma agrária como uma política pública necessária ao novo Brasil que estava surgindo, o contexto econômico mundial mudava radicalmente, principalmente a partir de 1990, culminando com uma resistência organizada e agressiva por parte dos defensores do chamado neoliberalismo e do agronegócio

Essas visões econômicas se desenhavam entre aqueles que defendiam uma política agrária voltada para atender os interesses dos grandes conglomerados internacionais e dos grandes donos de terra no país, que encontraram um contexto econômico e político extremamente favorável ao florescimento das políticas de austeridade neoliberais em um cenário de desequilíbrios macroeconômicos crescentes e inflação galopante.

Criado com o objetivo de diminuir a violência e os assassinatos no campo e dando mais precisão a conceitos como o de “terra improdutiva” e “desapropriação por interesse social”, o decreto 91.766 de 10 de outubro de 1985 deu origem ao I Plano Nacional de Reforma Agrária.

O documento trazia como meta o assentamento de 1.400.000 famílias em 43.090.000 milhões de hectares, por meio da ação do INCRA, em áreas regionais prioritárias e de acordo com os planos regionais de reforma agrária designados para cada região do país. As metas por região foram distribuídas conforme a tabela a seguir.

Tabela 1 - Metas do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)

Região	nº de famílias	área em há
Norte	140.000	10.080.000
Nordeste	630.000	18.900.000
Sul	140.000	2.180.000
Sudeste	280.000	4.370.000
Centro-Oeste	210.000	7.560.000

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (2007).

Masson (2016) relata que o insucesso do plano pode ser aferido pelos seus números que mostram algo em torno de 84.852 famílias assentadas, representando apenas 6% de realização da meta inicial do decreto.

Oliveira (2007) explica que até 1987 apenas 10% das metas haviam sido cumpridas. Quando estratificamos os dados por região, vemos que o Norte cumpriu apenas 18% das metas previstas, seguido do Centro-Oeste 12%, Sul 10%, Nordeste 6% e Sudeste com apenas 4% das metas.

O insucesso do plano esconde, na verdade, um acirramento dos conflitos por terra na esfera da luta política, com a ação constante de grupos e sindicatos patronais organizados e bem representados em Brasília.

Mendonça (2009) conta que o espírito que pairou a partir de 1980 foi o de “supervalorização da importância da agricultura para o capitalismo no País”, que gerava segunda ela “boa parte das divisas que amorteciam a dívida externa nacional”.

A ideologia desses grupos encontrava força em um meio rural totalmente transformado pelo processo de mecanização que ocorreu anteriormente. Nesse sentido, Mendonça (2009) defende que a retórica mudou.

Se antes as bandeiras de mecanização da agricultura clamavam pela modernização da atividade agrícola rudimentar, no novo contexto que surgia era o estímulo a “identidade empresarial” que traria crescimento e desenvolvimento econômico.

Esses sujeitos políticos, representantes da burguesia de diversos segmentos empresariais e financeiros, entraram em conflito com as pautas que uniam o segmento oposicionista na Nova República, dentre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), o

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Esses partidos e outras entidades, responsáveis pela materialização do I PNRA colocaram no documento um conjunto de mecanismos que se postos em prática mudariam completamente a configuração da política agrária que vinha sendo feita até então.

Mendonça (2009) conta que o instrumento do decreto 91.766 de 10 de outubro de 1985 conferia ao Estado o direito de desapropriar terras que não cumprissem a “função social” por meio de indenizações aos proprietários da terra.

O grande avanço, diferentemente do que ocorria com o PROTERRA, foi a possibilidade de indenização em títulos da dívida agrária, instrumento que nos governos anteriores impuseram ao Estado a necessidade de indenizações em dinheiro.

Outro grande avanço em relação ao PROTERRA foi a criação de parâmetros mais objetivos para definir o preço dessas propriedades. Se no PROTERRA a precificação era feita pela via da auto-declaração, no I PNRA a indenização se dava conforme o valor declarado do Imposto Territorial Rural (ITR).

O documento trazia também uma perspectiva de longo prazo, que previa uma política de reforma agrária para os próximos quinze anos, com a meta de assentar, como conta Mendonça (2009), sete milhões dos mais de dez milhões de trabalhadores rurais sem terra do país.

Para barrar este instrumento os latifundiários precisaram se organizar politicamente em entidades patronais, dando origem, por exemplo, à União Democrática Ruralista (UDR) em junho de 1985, que reuniu segundo Mendonça (2009), principalmente pecuaristas do eixo Goiás, São Paulo e Minas Gerais, cuja produção agrícola era ligeiramente atrasada em relação ao setor mais modernizado da agricultura do país, colocando-os dentro dos parâmetros de desapropriação de terras improdutivas.

Essa e outras entidades como a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) participaram ativamente de debates, como o Seminário Nacional de Reforma Agrária ocorrido em 1985, oportunidade na qual se debatiam as revisões para o texto do PNRA.

Esses sindicatos patronais contavam com uma estrutura de funcionamento muito semelhante aos partidos políticos. Organizavam passeatas, faziam eventos para aumentar a arrecadação, financiando os custos da luta política e atraindo simpatizantes.

Os leilões, mais do que fontes de arrecadação de recursos, prestavam-se a atrair simpatizantes, conquistar novos sócios e reforçar os vínculos de convivência e identidade do grupo, difundindo seu ideário e objetivo. Tais recursos permitiram a UDR montar eficiente quadro técnico de assessores, contratando especialistas em direito, economia, contabilidade e, sobretudo, marketing. (VEJA, (1987, p. 39). In: MENDONÇA, 2009, p. 63).

O aparato político do patronato rural que se consolidou a partir de 1985 foi capaz de dotar o ruralismo brasileiro de consciência de classe. Tanto que a pressão política gerada por esses grupos conseguiu, para além de barrar o avanço do PNRA, retirar da constituinte de 1988 a proposta de uma Reforma Agrária massiva.

A ampliação das ações da UDR ocorreu durante a Constituinte de 1988. Os ruralistas conseguiram barrar no plenário do Congresso Nacional a proposta de uma Reforma Agrária ampla, geral e irrestrita, e inscreveu na nova Carta constitucional uma legislação mais retrógrada que o próprio Estatuto da Terra dos militares de 1964. (OLIVEIRA, 2007, p. 127).

A partir dos resultados da constituinte de 1988, os instrumentos para a realização de políticas públicas de reforma agrária no Brasil ficaram extremamente limitados. "O marco legal vigente desde então permite, no máximo, políticas de assentamentos, bastante sensíveis a variações conjunturais". (PEREIRA, 2015, p. 389).

Sem o respaldo constitucional, a política de reforma agrária no país perde, pelo menos até 1993 toda e qualquer possibilidade de sucesso. Como mostra Oliveira (2007), os ruralistas da ocasião conseguiram transferir para a legislação complementar a fixação de normas e requisitos relativos à função social da terra, postergando o debate em prol das pautas liberais.

No que concerne à regulamentação da questão agrária, a Constituição Federal de 1988 demarca claramente os limites da transição entre o padrão de modernização conservadora e o regime da liberalização comercial dos anos 1990. Mesmo diante dos esforços populares, o confronto com a UDR foi

intenso, tendo em vista que tal bancada representava os grandes proprietários fundiários. (MASSON, 2016, p. 84).

Além da luta política, os ruralistas passaram também a atuar em outras instituições de poder como a mídia e até o próprio judiciário. Era comum a criminalização de Movimentos sociais importantes como o MST, CPT, CONTAG, entre outros. Na outra ponta, criavam uma imagem positiva e muitas vezes heróica de seus dirigentes.

As ocupações de terra, por exemplo, que Fernandes (2001) caracteriza como a principal trincheira de luta desses movimentos a partir dos anos 90, em estratégia mista de espacialização e territorialização, tornavam-nos alvos constantes dos despachos de juízes que tinha por princípio a propriedade privada como um bem inviolável e sagrado.

Pereira (2015) explica que os dispositivos da constituição de 1988 permitiam ao proprietário rural tomar uma série de medidas judiciais a seu favor, desde questionar o mérito de uma ação até o uso de interpretações literais que davam ao termo “propriedade improdutiva” sentidos ambíguos como “terra infértil” ou “terra sem produção”.

Tal atuação política se antagonizava com outro espectro político de muita força, o MST. Criado em janeiro de 1984, esta entidade se tornou a principal bandeira dos trabalhadores rurais do país a partir da constituinte de 1988 e intensificou sua atuação a partir de 1990, quando passa a encontrar resistência não apenas dos setores organizados, mas de toda uma nova estrutura política e econômica que estava emergindo.

Vale ressaltar que a partir dos anos 90, com a queda do Muro de Berlim, as forças conservadoras encontraram na ideologia neoliberal um caminho para orientar as ações do Estado brasileiro.

Nesse cenário, o governo de Fernando Collor de Melo fez com que a luta pela reforma agrária no Brasil caísse por terra. De acordo com Oliveira (2007) das 500 mil famílias previstas como metas da reforma agrária no governo Collor, menos de 30 mil famílias receberam suas terras.

Pereira (2015) conta que o governo reduziu consideravelmente os recursos destinados à política agrícola e extinguiu importantes órgãos responsáveis pela política

de extensão rural como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, além de paralisar o INCRA por falta de recursos, um importante órgão de execução da política de reforma agrária, que chegou a ser extinto pelo Decreto de Lei 2.363 de 23 de outubro de 1987 e recriado pelo Decreto 97.886 de 26 de junho de 1989.

2.4.3. A Reforma Agrária de Mercado e o governo FHC - 1990-2002

Como se pode perceber existe uma tendência característica das forças políticas do Estado ao desalento da questão agrária nacional. Percebe-se que em nenhum momento se abandona totalmente a ideia, nem mesmo nos períodos menos democráticos. Observa-se uma constante contradição entre a norma e a sua execução prática. Mais ainda, existe um nexos que corrompe de governo a governo a ideia original de uma reforma agrária ampla, geral e irrestrita como preconiza os movimentos sociais.

Foi preciso um espaço de cinco anos entre a constituinte de 1988 e o governo de Itamar Franco para se aprovar a Lei nº 8.629 em 25 de fevereiro de 1993, permitindo mais uma vez uma recomposição da política pública, desta vez com uma proposta de aliança entre a pequena e a grande produção rural.

No contexto político da época se antagonizavam duas possibilidades de desenvolvimento da política econômica no Brasil, a política neoliberal dos “Liberais conservadores” e as pautas da esquerda democrática e dos movimentos sociais.

A constituinte de 1988, apesar de não tecer avanços no tocante à questão agrária, foi considerada uma vitória em quase sua totalidade pelas coalizões da esquerda nacional e seus democratas. Tal feito ensejou um poder político de proporções magníficas que possibilitou inclusive uma possível guinada da política de reforma agrária falida da década de 1980.

Talvez tenha sido essa força que possibilitou a Itamar Franco, em seu governo, sinalizar para uma aproximação entre um Governo neoliberal e movimentos sociais como o MST. Como mostra Pereira (2015) coube ao Itamar o papel de reconhecer e organizar os principais movimentos sociais do campo como interlocutores legítimos da questão agrária brasileira.

Dentre os principais feitos do governo Itamar Francos no que tange a questão do acesso a terra estão: A nomeação de quadros dos movimentos sociais para compor o INCRA, a aprovação da Lei Agrária no decreto nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que criava os dispositivos necessários para dar andamento aos processos de desapropriação de imóveis rurais por “interesse social” e para fins de reforma agrária. (OLIVEIRA, 2007).

Apesar do dispositivo legal e da aproximação entre os movimentos sociais e o governo, a elaboração das diretrizes de implementação do plano real eram a principal preocupação do governo Itamar, cuja execução exitosa se deu a partir de 1994 com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência da república.

Para que possamos avançar no entendimento da questão agrária brasileira a partir da década de 1990 e a incorporação das teses de mercado nas políticas pública de reforma agrária, faz-se necessário o entendimento conceitual de dois paradigmas que se confundem em diversos trabalhos científicos publicados acerca do período em questão, que visam estudar e entender a questão agrária brasileira a partir de 1990.

Tal debate requer uma separação conceitual da categoria camponês em dois elementos distintos, ou ainda retirar da categoria aqueles indivíduos que não se enquadram na concepção clássica de camponês. Este esforço teórico nos ajudará a entender como se processou a reforma agrária no governo FHC.

Dando andamento a esta necessidade conceitual, um importante fenômeno que se apresenta como uma síntese das contradições da via camponês no governo FHC separa, de um lado, o camponês, e do outro, o agricultor familiar. Trata-se da constituição de dois novos paradigmas para se pensar a questão agrária brasileira. O fato novo, como mostra Felício (2006), aparece com a incorporação dos elementos do capitalismo moderno ao próprio sujeito da questão agrária.

Dessa constatação emerge a chamada reforma agrária de mercado na medida em que se cria um novo homem do campo, a partir da inserção da agricultura familiar no desenho do agronegócio brasileiro.

De acordo com Felício (2006) existem dois paradigmas, ou seja, dois conjuntos de teorizações distintos que separam, no plano do conhecimento científico, o camponês do agricultor familiar, vale dizer, o capitalismo agrário e a questão agrária.

Defendido pelo Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural – RIMISP que se vincula ao Banco Mundial, o capitalismo agrário enquanto perspectiva de estudo do agricultor familiar defende uma tendência ao desaparecimento do campesinato à medida em que esse se integra ao sistema de mercado, ao agronegócio e a suas cadeias produtivas, pois confere ao agricultor familiar o sentido de racionalização máxima da sua produção. (FELÍCIO, 2006).

Já o paradigma da Questão Agrária, no contexto dos debates pós-1990 tem como principais expoentes os técnicos do Centro Latino Americano de Ciências Sociais – CLACSO, que defendem que o camponês é o sujeito que luta pela terra, ou seja, aquele que depende da luta para existir e que sem ela não pode existir. Nessa perspectiva:

Para esse paradigma, a análise da luta camponesa compreende espaço, sujeito e tempo de forma dialética constatando que, ao aumentar a concentração de terras, aumenta simultaneamente o número de camponeses em luta pela terra no Brasil. Assim, a luta pela terra no Brasil é elemento inerente à história do campesinato movido pelo conflito entre a territorialidade capitalista e a territorialidade camponesa. (FELÍCIO. 2006, p. 209).

Essas duas concepções se chocam no plano das transformações econômica e sociais vivenciadas a partir da década de 1990, em que de um lado se trava a luta política pela manutenção do camponês na terra, e do outro se busca integrar o agricultor familiar ao modelo de desenvolvimento do agronegócio.

Dos conflitos entre essas duas concepções conflitantes surgem também algumas contradições que precisam ser mais bem entendidas. Essas contradições se apresentam na medida em que se desnudam as categorias em questão. Começando pelo agronegócio, o próprio conceito trás consigo um ar de renovação a outro conceito, o de latifúndio.

O termo agronegócio é relativamente recente, inclusive surgiu a partir do contexto econômico e político mundial que se inicia a partir de 1990. Fernandes e Molina (2004) defendem que o termo tem origem ideológica e aparece no contexto das ideias neoliberais da década de 1990 justamente para tentar re-significar a fragmentada ideia de Latifúndio e tudo o que de ruim estava associado a ela. Refiro-me a categorizações como: coronelismo, concentração de terras, clientelismo, servidão,

escravidão, exploração, expropriação e muitas outras adjetivações que foram esgotando pouco a pouco as possibilidades de defesa dos ruralistas que historicamente defenderam o latifúndio pela face contrária da luta pela terra. O agronegócio, nesse sentido, re-significa também a essência do latifúndio, o seu viés improdutivo, revelando contraditoriamente uma aparência de produtividade.

Fernandes e Molina (2004) explicam que nessa nova fase de desenvolvimento, o conceito busca se legitimar como o espaço produtivo por excelência e sob essa ótica não concentra apenas terras, mas também tecnologia de produção e, na esfera política, as políticas públicas para o desenvolvimento do campo.

Pelos meios de comunicação, os ruralistas passam a ideia de que o agronegócio é a única solução para desenvolver o campo e as cidades, clamando para si todos os feitos oriundos da atividade agrícola, sem mencionar que parte importante da produção agrícola nacional ainda deriva da pequena produção familiar. Este, por sua vez, é um dado importante que não chega até os cidadãos por meios de comunicação tradicionais.

Outro ponto importante que Fernandes e Molina (2004) destacam é a capacidade de cooptação que o agronegócio exerce sobre a chamada agricultura familiar, ressaltando que sob a ótica dos mercados liberais os grandes e os pequenos agricultores são iguais, pois tudo está à venda, basta que se consiga os recursos para a aquisição ou que se espere as “oportunidades” advindas do desequilíbrio entre a oferta e a demanda por terras.

Ocorre que no capitalismo contemporâneo não existe mais na prática o chamado livre mercado. Os preços do setor agrário competem e se misturam aos preços de outros setores como o financeiro, o bancário, o industrial, entre outros, que vêm na aquisição de terras uma excelente oportunidade de especulação de valor, retirando no processo a renda capitalista da terra, elevando os preços e tornando a sua aquisição cada vez mais custosa e inacessível ao pequeno produtor rural pela via do mercado.

Ademais, existem diferenças gritantes entre a agricultura camponesa e a agricultura capitalista. É preciso entender que as duas categorias não estão em pé de igualdade, pois na agricultura moderna, pautada pelo processo de industrialização do

campo, a exploração da pequena produção se dá a partir da sujeição da renda da terra ao capital, nesse sentido:

Enquanto a agricultura capitalista se realiza a partir da exploração do trabalho assalariado e do controle político do mercado, a agricultura camponesa ou familiar é intensamente explorada por meio da renda capitalizada da terra, ficando somente com uma pequena parte da riqueza que produz, sendo a maior parte apropriada pelas empresas que atuam no mercado. (FERNANDES; MOLINA, 2004, p. 42).

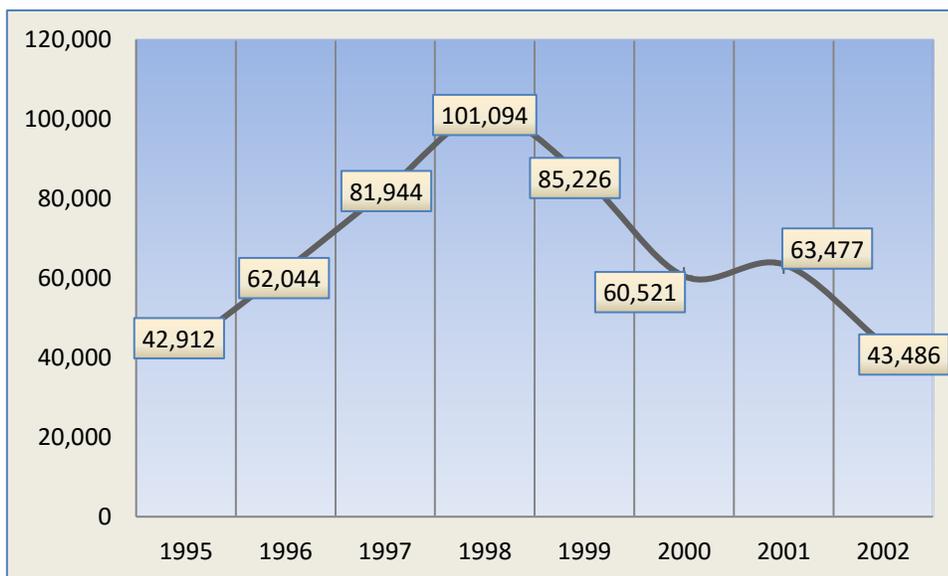
Na materialização prática das propostas para a reforma agrária, o governo FHC encontrou nessas ideias o respaldo necessário para sua atuação. Defensor do neoliberalismo e das políticas de privatizações, FHC tratou de incorporar o paradigma da agricultura familiar e do agronegócio à sua pauta governamental. A partir daí, as políticas públicas para a reforma agrária passaram a ter um caráter meramente compensatório e assistencialista. (MASSON, 2016).

Quando comparamos os resultados da reforma agrária no período FHC com os dados dos governos anteriores vemos logo de cara uma política pública exitosa se levarmos em conta que até 1994 o total de famílias assentadas somou pouco mais que 58 mil famílias.

Entretanto, autores como Oliveira (2007) e Pereira (2015) sugerem que parte importante desse êxito se deve principalmente aos conflitos de terra que se intensificaram durante o governo. Para os autores, a materialização da política de criação de assentamento se fez necessária após episódios icônicos como, por exemplo, o massacre de Eldorado do Carajás ocorrido em 17 de abril de 1996, levando dezenove trabalhadores rurais à morte.

O gráfico a seguir mostra a evolução do número de assentamentos no governo FHC. Em 1995 foram assentadas aproximadamente 43 mil famílias em 2,6 milhões de hectares com em média 62 hectares por família. Já em 1998 a política atinge seu ápice, chegando a assentar 101 mil famílias em 3 milhões de hectares, retraindo a uma média de 30 hectares por família assentada. Em 2002, o último ano de governo reduziu esse número para 43.486 famílias em 2,4 milhões de hectares. (PEREIRA, 2015, p. 393).

Gráfico 1 - Número de famílias assentadas no período FHC



Fonte: Elaborado a partir de Pereira (2015).

Para Pereira (2015) o que estava por trás desses dados era o modelo de Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM), baseada em diretrizes recomendadas pelo Banco Mundial, modalidade que consiste na concessão de empréstimos para a aquisição de terras a partir de negociações diretas entre o proprietário e o trabalhador rural a partir do financiamento do Estado, que segundo Lima (2008) foi duramente criticado, pois além de contar com um custo elevado de execução, promovia ganhos especulativos aos proprietários de terra, transformando o que deveria ser uma punição em um benefício para os latifundiários, trocando concentração de terra por concentração de renda, na contra mão do que deveria ser uma política pública redistributiva.

Diante dessas limitações, na prática, a RAAM enquanto alternativa para a reforma agrária tradicional apresenta resultados práticos muito inferiores aos efeitos observados em uma reforma agrária de caráter tradicional.

Para entender como isto se dá na prática, Lima (2008) faz um contraponto entre os dados de diversos países, inclusive do Brasil, para mostrar os efeitos de uma reforma agrária tradicional e de uma reforma agrária de mercado em um determinado território.

No caso do Brasil, entre os anos de 1964 e 1979 o percentual da área agricultável total destinada à reforma agrária tradicional foi de 7,6%, atendendo a 18,5% da população rural contemplada pelos programas.

Já no período 1997-2005 esse número ficou em apenas 0,4%, atendendo apenas 1,32% da população rural contemplada pelos programas. A tabela a seguir faz o contraponto da experiência brasileira com outros países.

Tabela 2 - Redistribuição de terras pela reforma agrária de mercado – Vários países

País	Período	% redistribuída da área agrícola total	% da população rural atendida pelos programas
Brasil	1997 - 2005	0,4	1,32
Colômbia	1994 - 2001	0,22	0,33
El Salvador	1990s	10	1,4
Guatemala	1997 - 2005	4	1,3
Filipinas	1997 - 2005	0,01	0,03
África do Sul	1994 - 2001	4,1	n/a
Zimbábue	1990s	16,6	5,83
Namíbia	1997 - 2005	6	0,16

Fonte: Borrás Jr e McKinley (2006) apud Lima (2008).

Tabela 3 - Redistribuição de terras pela reforma agrária tradicional – Vários países

País	Período	% redistribuída da área agrícola total	% da população rural atendida pelos programas
Bolívia	1952 - 1977	74,5	83,4
Coréia do Sul	Desde 1945	65	77
Chile	1964 - 1973	50	20
Peru	1963 - 1976	42,4	32
México	Até 1970	42,9	43,4
Filipinas	1972 - 2005	50	40
Japão	1945	33,3	70
Equador	1964 - 1985	34,2	n/a
El Salvador	1980 - 1990s	20	12
Venezuela	Desde 1979	19,3	24,4
Egito	1952 - 1961	10	9
Brasil	1964 - 2005	7,6	18,5
Costa Rica	1961 - 1979	7,1	13,5

Fonte: Borrás Jr e McKinley (2006) apud Lima (2008).

De acordo com Oliveira (2007), uma das estratégias do governo FHC foi fazer uma série de mudanças legais na aplicação da política, dentre elas destaca-se a criação do Imposto Territorial Rural (ITR), do Programa Cédula da Terra (PCT), e do Banco da Terra, além de incentivos à criação de movimentos sociais antagônicos às estratégias de ocupação dos latifúndios, criminalizando os movimentos sociais responsáveis pelas ocupações de terra.

O governo se dizia diante de uma oportunidade propícia para a aplicação da RAAM, em especial, por conta do sucesso do plano real e da queda dos preços de imóveis rurais, momento oportuno para uma política pública que permitisse a realização de negociações diretas entre as partes envolvidas na compra e na venda de terras. (PEREIRA, 2015).

A respeito do ITR, este envolveu muitas controvérsias acerca de sua aplicação, mas a ideia por trás da medida era a de punir economicamente os latifúndios improdutivos. A partir da medida, em tese, quanto maior fosse uma propriedade, maior seria o montante cobrado pela falta de produtividade, inviabilizando economicamente a manutenção dessa condição. A problemática que se levante é a de que ao sancionar a medida, incentivou-se principalmente o desenvolvimento do agronegócio como um todo, e não da reforma agrária.

Com relação ao PCT, de acordo com Lima (2008), foi implantado como programa piloto em fevereiro de 1997 como um programa complementar para as políticas de reforma agrária no país, com o objetivo de atender 15 mil famílias de trabalhadores rurais até 2002.

O programa atendeu principalmente os estados da região Nordeste do país, entre eles, Bahia, Ceará, norte de Minas Gerais e Pernambuco, oferecendo um limite de crédito de até US\$ 11.200 por família para custear a compra da terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. A respeito do programa:

Os recursos iniciais do Programa totalizaram US\$ 150 milhões, dos quais US\$ 45 milhões oriundos de recursos do governo federal para a aquisição de terras, US\$ 90 milhões provenientes de empréstimo do Banco Mundial, US\$ 6 milhões aportados pelos governos estaduais participantes, e US\$ 9 milhões correspondentes a contrapartida das comunidades aportadas, principalmente sob forma de força de trabalho. Esse montante de recursos, por sua vez,

deveria ser gasto na seguinte proporção: 30% (US\$ 45 milhões) para a compra de terras, 56,2% (US\$ 84,3 milhões) para investimentos complementares, 2,6% (US\$ 3,9 milhões) para assistência técnica e capacitação, 6,7% (US\$ 10,1 milhões) para monitoramento, supervisão e administração do projeto e 4,5% (US\$ 6,7 milhões) para avaliação e propaganda pelo governo federal (BANCO MUNDIAL, 1997). Oficialmente, os recursos pelo Banco Mundial seriam utilizados somente para investimentos complementares, enquanto os recursos para a compra de terras viriam do governo federal. (LIMA, 2008, p. 60).

Para financiar este e outros programas, foi criado pela Lei complementar nº 93 de 04 de fevereiro de 1998 o Banco da Terra. Este instrumento permitia a captação de recursos necessários para a execução da RAAM. Como mostra Pereira (2015), a partir deste instrumento e por força de lei, o princípio da desapropriação por interesse social perdeu espaço para o princípio da livre transação de mercado.

Durante o seu segundo mandato, FHC enumerou uma série de diretrizes com relação à reforma agrária, como mostra Pereira (2015):

Tais diretrizes se concentravam em: a) descentralizar o programa de reforma agrária para estados e municípios; b) terceirizar e privatizar atividades e serviços técnicos vinculados aos assentamentos (como assistência técnica); c) titular os assentados em três anos, mediante a “emancipação” dos assentamentos em relação ao Estado, a fim de lhes cobrar pelos custos da desapropriação; d) transferir para os assentados o ônus de diversas atribuições antes da competência do INCRA (como topografia, demarcação de lotes etc.); e) manter o programa de reforma agrária como política de alívio da pobreza rural, sem pretensões de mudança estrutural; f) implantar a RAAM nacionalmente por meio do Banco da Terra. (PEREIRA, 2015, p. 399).

Essas e outras ações se materializaram por meio de projetos como o “Projeto Casulo” que fomentava uma parceria entre o governo federal, estados e municípios, objetivando a descentralização da política de reforma agrária e repassando para as outras esferas as atribuições do INCRA. (BRASIL, 1997).

Já o projeto Lumiar previa a descentralização de apoio técnico para os assentamentos com o objetivo de dotar o assentado de condições para a sua emancipação frente ao Estado.

Para cada grupo de trezentas famílias, haverá uma equipe local permanente, composta de quatro profissionais - dois de nível superior (um da área agropecuária e outro especializado em apoio à gestão e à organização de comunidades) e dois técnicos de nível médio. O objetivo do programa é de que os assentados, por meio de um processo de aprendizagem coletiva, tornem

seus assentamentos auto-sustentáveis no menor prazo possível. (BRASIL, 1997, p. 20).

Criou-se também o projeto Emancipar, que tinha como objetivo a emancipação de assentamentos criados nos governos anteriores. O projeto previa a emancipação de 650 projetos antigos de colonização pública, afetando um contingente de 180.300 famílias sob as seguintes condições:

O governo criou o Projeto Emancipar, para assegurar a todo cidadão beneficiário do programa de reforma agrária o direito à sua independência econômica. Os assentamentos serão considerados em condições de emancipação, quando a sua capacidade de receber famílias estiver esgotada, sua situação dominial definida, seus serviços e obras básicas executados ou em execução e a comunidade integrada, social e economicamente, às economias local e regional. (BRASIL, 1997, p.21).

Analisando todo o quadro dos dois governos FHC é possível entender a reforma agrária de mercado como um instrumento de desconstrução da luta política pela terra no país. Oliveira (2007) aponta que o modelo em questão se mostrou insustentável na medida em que corroborou com um processo intenso de concentração e centralização de capital.

Daí decorre uma série de problemas, pois o alto custo de execução da política pública não permitia a estruturação dos assentamentos, o que por si só já caracteriza uma contradição dado que o agronegócio da década de 1990 estava calcado no uso intensivo de capital para a produção agrícola, necessitando de recursos que por vezes ficavam inacessíveis à agricultura familiar. Pode-se dizer que a RAAM era, em essência, uma política de criação de assentamentos rurais, não uma política de reforma agrária.

Ao trazer para a reforma agrária os elementos do mercado, isolando a atuação dos movimentos sociais e criminalizando a luta pela terra, o debate em prol de uma reforma agrária abrangente, que pudesse ser tratada como uma política de Estado começa a perder cada vez mais dimensão e clamor popular, contribuindo para o esvaziamento da luta pela terra.

Apesar de atingir as metas quantitativas de criação de assentamentos rurais, o governo FHC deve ser entendido como um ponto de inflexão nos rumos das políticas

de reforma agrária no país, pois os governos que se seguiram aos seus dois mandatos, apesar da vertente populista, pouco fizeram para reverter à condição ideológica que estava colocada na virada do século XX para o século XXI.

2.4.4. O II Plano Nacional de Reforma Agrária e o governo de Luis Inácio Lula da Silva - 2003-2010

Se a reforma agrária de mercado foi o ponto alto da questão agrária no governo FHC, podemos dizer que o governo Lula seguiu-se orientado pelo mesmo paradigma, o do capitalismo agrário, agindo em torno da intensificação do uso de capital na atividade agroindustrial, contrariando as expectativas dos movimentos sociais que viam no governo Lula uma total reversão de tendências da ação do Estado na política agrária nacional.

O segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) trazia de fato uma série de mudanças na forma como o Estado lidava com a questão do acesso a terra. A passagem entre os dois governos assinalava ao menos o fim da criminalização das ocupações de terra, evidenciando uma política de governo pautada pela via do consenso e não da violência.

Nesse ensejo, até o próprio partido dos trabalhadores passou a defender o novo paradigma que estava colocado, pregando a aliança entre a grande e a pequena empresa agrícola. Deste modo, as conseqüências do modelo sugerem uma desfiguração da essência da reforma agrária, ou seja, de ser uma política pública redistributiva que busca combater a concentração fundiária. Na prática, ao invés de combater o latifúndio, a reforma agrária no governo Lula promoveu a criação de assentamentos em áreas que auxiliariam a agroindústria, sem combater o latifúndio. (GIRARDI; FERNANDES, 2008).

Datando de sua elaboração, o II PNRA foi concebido com o objetivo de gerar emprego, renda, segurança alimentar e a democratização do acesso a terra, gerando justiça social e compondo uma estratégia de soberania nacional.

A meta para o primeiro governo Lula tinha como norte a criação de assentamentos para pelo menos 400 mil famílias entre os anos de 2003 e 2006, 130 mil

famílias assistidas pelo crédito fundiário, além da regularização de terras de mais de 500 mil famílias. Tais medidas estimavam um alcance total de um milhão de famílias, além da geração indireta de mais de dois milhões de postos de trabalho. (BRASIL, 2003).

Do ponto de vista prático a reforma agrária do governo Lula avançou em diversos pontos em que outros governos falharam. O INCRA, por exemplo, quase triplicou o seu orçamento, que passou de R\$ 1,4 bilhão em 2003 para R\$ 3,9 bilhões em 2010. A política englobou ainda avanços importantes no direito à educação, à saúde do trabalhador rural e defesa do meio ambiente, além de incentivos ao desenvolvimento dos assentamentos criados nos governos anteriores, crédito para a melhoria da infraestrutura dos assentamentos, extensão rural e proteção de preços dos alimentos. (BRASIL, 2010).

Para cada uma dessas pautas foram destinados programas específicos, idealizados dentro do II PNRA. Dentre eles destacam-se o Programa Terra Sol, Programa Terra Legal, Programa Territórios da Cidadania, Programa Vida Digna no Campo, Projeto Fome Zero, Programa Brasil Quilombola, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), modernização do Sistema Nacional de Cadastros Rurais (SNCR), reformulação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Esses programas buscaram atacar o problema do acesso a terra em seis pontos considerados essenciais pelo governo: a) criação de assentamentos e incorporação de terras à reforma agrária; b) investimentos na qualidade dos assentamentos; c) fomento à regularização fundiária; d) disponibilidade de crédito fundiário; e) cadastramento de imóveis rurais e; f) garantia de direitos e de cidadania com a promoção da educação e da igualdade de gênero.

Segundo dados oficiais, para garantir a democratização do acesso a terra, carro chefe do II PNRA, foram assentados 586 mil famílias entre 2003 a 2010, por meio da criação de 3.456 projetos de assentamento. (BRASIL, 2010).

No tocante aos investimentos na melhora dos assentamentos, fomentaram-se diversas ações e parcerias com outros ministérios objetivando melhorias na eletrificação para consumo residencial e para a produção nos assentamentos; construção e ampliação de casas; captação e distribuição de água, inclusive com a criação de

cisternas no semiárido brasileiro; criação de estradas de acesso aos assentamentos; incentivos para a produção rural com programas de apoio a agregação de valor na produção de mercadorias dos assentados, em cadeias produtivas como a do leite, da farinha de mandioca, do arroz orgânico, café e frutas tropicais. Fomentaram-se também programas de apoio à comercialização de alimentos como o Programa de Aquisição de alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que estabeleciam diversos dispositivos para incentivar a produção e a comercialização de alimentos advindos dos assentamentos rurais. (BRASIL, 2010).

O programa Terra Sol, por exemplo, objetivava fortalecer e ampliar a renda gerada pelos assentados por meio do apoio da Assistência Técnica e Extensão Rural que objetivava a capacitação dos assentados; auxílio na aquisição de maquinários; realização de pesquisas de mercado e implementação de estratégias para a comercialização; estudos acerca de cadeias produtivas; auxílio nas certificações para a produção de produtos orgânicos; licenciamento ambiental; entre outros serviços de apoio. Nesse sentido, o Programa Terra Sol previa a completa inserção do agricultor familiar no desenvolvimento do agronegócio nacional.

Já a política de regularização fundiária do governo federal se inseria no contexto de programas como o Programa Terra Legal e o Programa Brasil Quilombola.

O Programa Terra legal tinha como objetivo a regularização dos núcleos urbanos situados em terras públicas federais da União ou do INCRA na Amazônia Legal. A medida servia de base para o desenvolvimento de outras políticas públicas de caráter mais regional como a implantação de escolas e postos de saúde por parte de mais de 172 municípios localizados na chamada Amazônia Legal.

Já o programa Brasil Quilombola tinha como meta a promoção e regularização fundiária dos territórios quilombolas. A medida contribuía não apenas para a oficialização do direito pela terra de comunidades tradicionais, mas também o encerramento de diversos conflitos no campo.

A respeito das concessões de crédito fundiário, foi implementado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que previa o acesso a terra por meio de financiamentos para a aquisição de lotes, retomando as bases do que foi a reforma agrária de mercado no governo FHC. Os dados oficiais mostram que o programa

beneficiou entre 2003 e 2010 em torno de 72,9 mil famílias com um montante de aproximadamente R\$ 2,13 bilhões. (BRASIL, 2010).

Outra medida importante foi à criação do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), uma iniciativa que permitiu o cadastramento de mais de dois milhões de imóveis rurais até 2010. O sistema promovia a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento dos dados e informações sobre o uso e posse da terra. (BRASIL, 2010).

Para a promoção da cidadania no campo, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) promovia a educação em áreas de assentamentos rurais, pregando valores como a defesa do meio ambiente e a cultura regional, por meio de metodologias de ensino voltadas para a realidade do campo, garantindo a alfabetização de crianças, jovens e adultos, inclusive com cursos de especialização em áreas voltadas para o desenvolvimento do meio rural.

Outra medida importante de promoção a cidadania foi a obrigatoriedade da titulação conjunta dos projetos de assentamentos voltados para casais, garantindo a igualdade de gênero entre homens e mulheres. Os resultados mostraram que a medida foi importante, pois elevou consideravelmente a participação das mulheres como beneficiárias da reforma agrária, passando de 13% em 2001 para 55% em 2007. (BRASIL, 2010).

Não se pode deixar de notar que o governo Lula fez avanços importantes em relação aos governos anteriores, fomentando políticas sociais em comum acordo com as demandas da classe trabalhadora. Nesse sentido, ampliou consideravelmente o papel que o Estado se propunha a cumprir no processo de democratização do acesso a terra.

Mesmo diante das políticas de caráter populista, existem diversas críticas a maneira como foi conduzida a reforma agrária implementada por Lula. Ao analisar a direção da política pública do governo e a sua inserção dentro da lógica que se consolidou a partir da constituição de 1988, alguns autores chegaram a tratar a iniciativa como uma reforma agrária conservadora, pois no sumário do período de execução da política pública, levou-se em conta o seu baixo potencial reformista, ou

seja, sua capacidade de alterar consideravelmente a estrutura fundiária extremamente concentrada do país.

Para Santos (2011), o governo Lula conseguiu avançar em pontos importantes para a política agrária nacional com a implementação e melhoria de serviços básicos no meio rural, assistência técnica e melhora da produtividade no campo.

Na mesma linha, Girardi e Fernandes (2008), enfatizam que o II PNRA trouxe sim contribuições importantes para a compreensão do que seria uma política de reforma agrária ampliada. Entretanto, direcionaram críticas ao modo de execução da política pública no governo Lula, chegando a caracterizá-la como uma “Reforma Agrária Conservadora”, seguindo uma política de assentamentos orientada por uma política de manutenção dos latifúndios e de fomento à agroindústria, voltada para a exportação de grãos cereais e de proteína animal. O argumento se sustenta na análise geográfica das ocupações que ocorreram no período, em paralelo com a materialização dos projetos de assentamento.

Geralmente as ocupações de terra se materializam nas regiões mais populosas do país, com melhores taxas de produtividade e fertilidade do solo, maior proximidade com os centros econômicos do país e maior contingente de trabalhadores rurais expropriados pelo processo de desenvolvimento da atividade agroindustrial.

Nessas regiões, a intensificação dos conflitos de terra são um indicativo da necessidade de intervenção do Estado para solucionar os conflitos regionais em cada região. Entretanto, como mostra Girardi e Fernandes (2008), entre 1988 e 2006 os dados apontam uma completa desorientação dessa lógica levando em conta a dissonância entre as ocupações de terra e a criação de assentamentos nas diversas regiões do país. A tabela a seguir resume bem a problemática em questão.

Tabela 4 - Ocupações de terra e criação de assentamentos no Brasil - 1988-2006

Região	Ocupações de Terra	%	Assentamentos Criados	%
Norte	571	8,2	1.493	21
Nordeste	2.454	35	3.309	46
Sudeste	1.816	25,9	652	9
Sul	1.025	14,6	757	10
Centro-Oeste	1.138	16,2	1.014	14

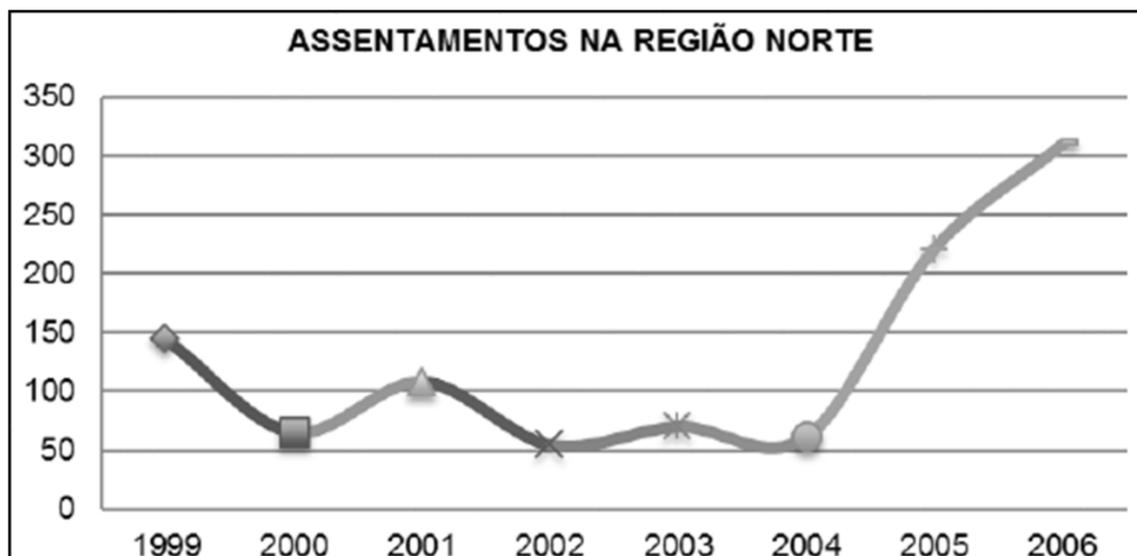
Brasil	7.004	100.0	7.225	100
---------------	--------------	--------------	--------------	------------

Fonte: Elaborado a partir de Girardi e Fernandes (2008), Dados: Dataluta.

Com base nos dados da tabela percebe-se um descompasso entre ocupações de terra e criação de assentamentos, principalmente nas regiões Sudeste e Norte do país. Este dado revela a predileção dos governos pela reforma agrária atrelada ao agronegócio, ressaltando o caráter conservador da reforma agrária que se seguiu no governo Lula. (GIRARDI; FERNANDES, 2008).

Uma política de reforma agrária tem por essência o combate à concentração fundiária em regiões onde a mesma se apresenta e se evidencia por meio dos conflitos agrários. Ao materializar uma política pública de criação de assentamentos em regiões menos populosas, como é o caso da região Norte do país, o governo acabou descaracterizando a política pública sem levar em conta os conflitos de terra nas regiões mais populosas do país. O gráfico a seguir mostra a evolução dos projetos de assentamento na região norte, que vinham em tendência de queda a partir de 1999 e sofrem uma reversão de tendência a partir de 2004.

Gráfico 2 - Assentamento na região Norte do país



Fonte: DT/Gab – Monitoria - SIPRA (2009). Extraído de Maia e Marin (2017).

Para sustentar melhor a tese de que a reforma agrária do governo Lula conservou a estrutura fundiária do país, Girardi e Fernandes (2008) separa as várias

estruturas que o Estado utilizou para a criação de assentamentos em dois grupos, os instrumentos reformadores e os não reformadores.

Segundo os autores, os assentamentos não reformadores são aqueles criados pela via do reconhecimento de posses em regiões onde já existe a moradia camponesa, aqueles criados em terras públicas e aqueles feitos em projetos de conservação ambiental e sustentável. Esses assentamentos não devem compor os resultados de uma política de reforma agrária, pois não impõem efeitos ao processo de desconcentração da estrutura fundiária do país.

Já os assentamentos reformadores são aqueles que afetam diretamente a estrutura fundiária do país. Nessa modalidade se encontra a principal forma de combate aos latifúndios, a desapropriação de terras por interesse social, que busca punir os latifúndios improdutivos e incentivar a democratização do acesso a terra, encontrando respaldo em diversos dispositivos legais como o estatuto da terra e a constituição de 1988.

De maneira geral os governos fazem uso dos dois instrumentos em questão, mas no caso do governo Lula, pela primeira vez o número de assentamentos não reformadores atingiu um volume expressivo, revelando o caráter conservador da política pública no tocante a estrutura agrária brasileira. A tabela a seguir resume bem como se processou a questão até o primeiro governo Lula.

Tabela 5 - Assentamentos não reformadores e reformadores por período de governo

Grupo	1979-1994		Primeiro mandato FHC (1995-1998)		Segundo mandato FHC (1999-2002)		Primeiro mandato Lula (2003-2006)	
	Assen.	Famílias	Assen.	Famílias	Assen.	Famílias	Assen.	Famílias
Não Reformadores	41	19.465	6	1.225	27	4.018	485	110.767
Caráter ambiental	23	7.502	4	1.083	14	2.765	298	99.743
Outros	18	11.963	2	142	13	1.253	187	11.024
Reformadores	1.034	183.894	2.375	299.138	1.890	153.287	1.808	141.252
Total Brasil	1.075	203.359	2.381	300.363	1.917	157.305	2.293	252.019

Fonte: Elaborado a partir de Girardi e Fernandes (2008), Dados: Dataluta, Org. Eduardo Paulon Girardi.

A partir da tabela podemos perceber que até o fim do segundo governo FHC (1999-2002) o número de assentamentos não reformadores foi de apenas 27 projetos, impactando um total de 4.018 famílias. Já no primeiro governo Lula esse número foi muito mais expressivo, chegando a representar 21% do total de assentamentos criados no período e 44% do total de famílias beneficiadas. Dessa forma, os dados mostram um avanço considerável do governo sobre novas terras, em detrimento do combate ao latifúndio no país.

Ademais, como bem explica Santos (2011), a reforma agrária no governo Lula ocorreu principalmente no âmbito da estruturação dos assentamentos rurais existentes. Apesar disso, ressalta que existia um desnível muito grande nos montantes de recursos destinados ao agronegócio, em comparação aos montantes destinados para o II PNRA.

Enquanto o agronegócio recebia uma média de R\$ 100 bilhões de reais por ano de governo, a agricultura familiar recebeu uma média de R\$ 16 bilhões por ano de governo. Esses dados expressam um desnível de aproximadamente seis vezes o montante dos recursos financeiros em favor do agronegócio. (SANTOS, 2011).

Apesar dos avanços, as críticas apresentadas colocam a reforma agrária do governo Lula lado a lado com os descaminhos que a questão agrária tem vivenciado no Brasil a partir de 1964, quando se implementou as bases para o desenvolvimento da agroindústria e, mais recentemente, com a consolidação do chamado agronegócio brasileiro a partir da década de 1990.

2.4.5. A Reforma Agrária de Dilma Roussef - 2011-2016

O governo de Dilma Roussef marca um período crítico para economia brasileira, envolto por conflitos econômicos nos mais diversos campos de atuação do Estado. Emerge no período uma crise social, política e institucional que tem como plano de fundo a crise econômica de 2008, cujos efeitos tardaram a aparecer no Brasil.

Essa crise afetou fortemente a governabilidade de Dilma, gerando um espírito social de repulsa muito grande aos governos do PT, materializados nas manifestações das chamadas Jornadas de Junho, e que até os dias atuais se refletem nas ideologias populares, principalmente no campo da chamada extrema direita.

Nessas circunstâncias, desenvolveram-se precariamente as políticas públicas em prol da reforma agrária no governo Dilma. Isto se explica em partes pela crise fiscal que assolou o país a partir de 2008, e em partes pela opção de lateralização da política de reforma agrária por parte do próprio governo.

Naquele momento, o governo seguia mesmo que precariamente a mesma linha de desenvolvimento das políticas públicas do governo Lula. Dessa forma, o governo Dilma não lançou as bases para a criação de uma política própria de reforma agrária como fez seus antecessores. Ao contrário, como defende Silva (2017), substituiu a política de criação de novos assentamentos por uma política de transferência direta de renda, por meio de programas como o “Fome Zero” e o “Bolsa Família”, cujos efeitos indiretos esvaziaram os movimentos sociais em ocupações de terra e a própria luta pela terra entre os anos de 2011 e 2014.

Como mostra Silva (2017), tanto no governo FHC, quanto no governo Lula, o contingente de famílias em ocupações de terra superou a marca de 100 mil famílias em um único ano. Já no governo Dilma esse quantitativo chegou a apenas 30.888 famílias em ocupações de terra no ano de 2014.

O que explicou em parte este fenômeno foi, de um lado, a crise e seus efeitos sobre a governabilidade do governo Dilma, que tem como base de apoio os movimentos sociais do campo e da cidade que limitaram a sua atuação física como forma de proteger o governo.

Por outro lado, as políticas de transferência direta de renda que faziam parte do programa “Brasil sem Miséria” contraditoriamente e indiretamente desencorajava muitos trabalhadores rurais beneficiários do programa a lutar pela reforma agrária nas suas regiões. Dessa forma, a estrutura fundiária no governo Dilma se manteve quase inalterada até o final do seu primeiro governo.

Se em 1988 o índice de Gini de concentração de terras no Brasil era de 0,838, no final do primeiro governo Dilma passou para 0,860. Essa ligeira alta reflete a tendência de conservação e concentração de terras por parte dos latifúndios. Esse número expressa também a força do setor ruralista na determinação da política agrária nacional, pois conseguiu desenvolver de uma forma própria o capitalismo no campo brasileiro, mesmo diante dos 14 anos de um governo popular com tendências ao

desenvolvimento de políticas públicas que seguem o viés socialista. Essa contradição dos governos do PT fundamentou uma série de críticas da base de apoio de um governo que se deixou levar pelos descaminhos da reforma agrária conservadora.

De acordo com a reportagem do G1 (2015), a partir das críticas feitas à reforma agrária em seu primeiro governo, Dilma Roussef chegou a anunciar em meados de 2015 a necessidade e o compromisso com um novo Plano Nacional de Reforma Agrária. A medida sinalizava para a sua base de apoio um comprometimento maior com a reforma agrária do país, pois entre os anos de 2011 e 2014 foram assentadas um total de apenas 107.354 famílias.

Desse total, cerca de 32 mil famílias foram assentadas no ano de 2014. Para se ter uma ideia esse volume de respostas às demandas por assentamentos rurais foi o menor desde antes da constituinte de 1988, colocando a política de reforma agrária do governo Dilma em pé de igualdade com a realizada nos governos militares.

Outro dado importante é apresentado por Sousa (2017), que ao fazer uma análise do período Dilma, conclui que dos 9.374 assentamentos criados e das 1.081.273 famílias assentadas entre 1985 e 2015, o governo Dilma foi responsável, respectivamente, por apenas 6,32% e 4,34% desse resultado. A tabela 6 encerra o quadro comparativo do governo de Dilma Roussef com os governos precedentes.

Tabela 6 - Assentamento de famílias por período de governo - 1985-2015

Ano	Assentamentos	%	Famílias Assentadas	%
1985-1989	505	5,39	88.059	8,14
1990-1991	259	2,76	41.070	3,8
1993-1994	104	1,11	15.581	1,44
1995-2002	4.307	45,95	464.174	42,93
2003-2010	3.607	38,48	425.485	39,35
2011-2015	592	6,32	46.904	4,34
Total	9.374	100,00	1.081.273	100,00

Fonte: DATALUTA, 2016. Elaborado a partir de Sousa (2017).

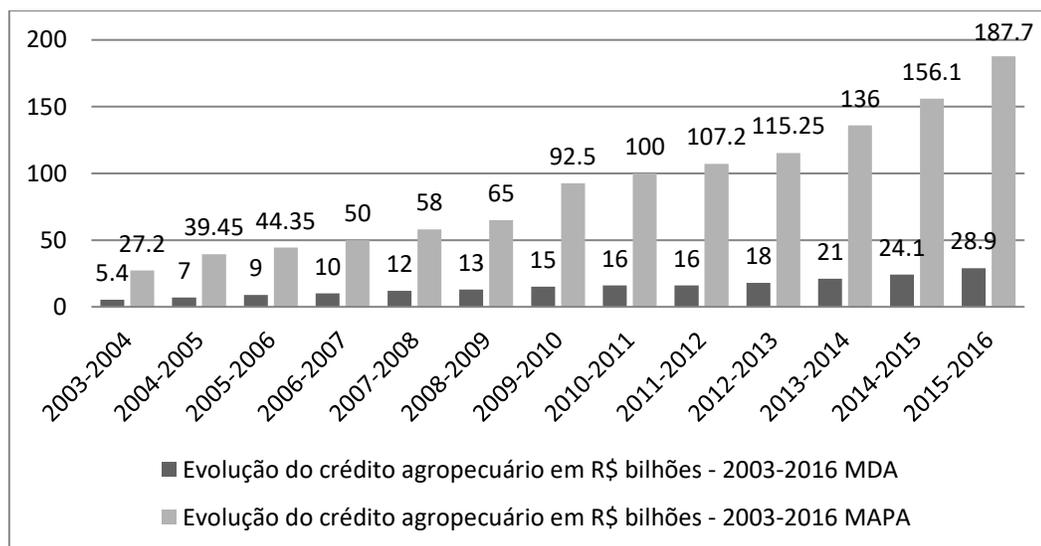
Diante desses dados, o esforço advindo da luta pela terra, que ganhou força a partir dos governos FHC e Lula, ainda que tenham desvirtuado o ideário da reforma

agrária tradicional, não encontrou continuidade no governo Dilma, que fez da reforma agrária uma moeda de troca em prol do apoio da bancada ruralista.

Em relação aos ruralistas, Sousa (2017) conta que essa bancada contava em 2010 com mais de 25% do Senado e da Câmara. Com esse efetivo político, demandou do governo um contingente cada vez maior de recursos para fomentar o agronegócio e as políticas públicas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ao passo que as verbas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ministerial que até 2016 era responsável pela política de reforma agrária do governo, não recebeu recursos equivalentes aos do MAPA.

Em 2015, dos 216,6 bilhões destinados ao fomento das políticas públicas para o campo, o MAPA recebeu do governo o montante de R\$ 187,7 bilhões, ao passo que o MDA recebeu apenas R\$ 28,9 bilhões no mesmo período. Esses números representam respectivamente, 86,7% e 13,3% do total dos recursos no ano, evidenciando o total descaso do governo Dilma com a democratização do acesso a terra. O Gráfico 3 retrata o histórico da divisão de crédito rural nos governos do PT.

Gráfico 3 - Evolução do crédito agropecuário em R\$ bilhões - 2003-2016



Fonte: MAPA; MDA (2003-2016). Elaborado a partir de Sousa (2017).

Mesmo diante das sinalizações para o aperfeiçoamento da política de reforma agrária em seu segundo governo, o cenário político brasileiro a partir de 2015 criou as bases para o Impeachment de Dilma Rouseff, dando fim a possibilidade de

continuidade da política de reforma agrária de um governo populista. Em seu lugar, assume o vice-presidente da república Michel Temer, que coloca em prática uma série de medidas econômicas de austeridade que tem como norte um discurso de equidade e redução dos gastos públicos da nação.

2.4.6. O desmonte das instituições e da política de Reforma Agrária no governo de Michel Temer - 2016-2018

No dia 31 de agosto de 2016 a presidente da república Dilma Roussef sofre o processo de impeachment, dando lugar a Michel Temer na condução das funções de líder maior da nação. Com a queda de Dilma, encerra-se qualquer possibilidade de mudança nas tendências das políticas públicas em prol de uma reforma agrária ampla e de combate à concentração de terras no país.

O governo Temer não se limitou apenas a seguir as políticas assistencialistas e pró-mercado que mitigaram a reforma agrária nos governos anteriores, mas também impôs uma série de reformas que objetivaram o desmonte das instituições de apoio a questão agrária brasileira, construídas historicamente por meio da síntese entre as forças políticas a favor e contra a reforma agrária no país.

De acordo com Moro e Moreira (2019), uma das primeiras medidas de Temer no governo foi extinguir o MDA. Mattei (2018) explica que a extinção do MDA por si só coloca fim ao reconhecimento das demandas de diversos segmentos rurais que encontravam no Estado, desde 1999 com a criação do MDA, algum apoio às condições de vida do homem no campo.

Ao lado do INCRA, o MDA foi responsável pela materialização de diversas políticas públicas de apoio ao pequeno produtor rural, com uma cultura organizacional voltada para este público. A partir da sua extinção cria-se a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrária (SEAD), cuja atuação passa a compor em um primeiro momento o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e em um segundo momento a Casa Civil.

Nessas circunstâncias a política agrária sofre também uma grande alteração em sua composição orçamentária. Como aponta Moro e Moreira (2019), a Lei do

Orçamento Anual aprovada para o exercício de 2018 sofreu um corte de R\$ 4,3 bilhões quando comparada ao ano anterior, nos recursos destinados para políticas de apoio ao trabalhador rural, principalmente para aquelas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar e dos créditos advindos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

No novo enquadramento, iniciativas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tiveram seu orçamento reduzido. O PAA, por exemplo, chegou a ter um orçamento de R\$ 839 milhões em 2012, chegando ao ano de 2016 com apenas R\$ 439 milhões e, em 2017 a R\$ 150 milhões. (G1, 2017).

Outro ponto importante a ser destacado foi à aprovação da MP 759 EM 22 de dezembro de 2016. Essa medida tratava da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e da regulamentação fundiária, sobretudo na Amazônia Legal. Essa medida, segundo Moro e Moreira (2019), chegou inclusive a ser transformada em lei.

Como tal, a Lei 13.465 promulgada em 11 de julho de 2017 trouxe a tona uma série de dispositivos legais que foram superadas em governos anteriores pela falta de coerência e eficácia no conjunto das políticas públicas para a reforma agrária, este é o caso, por exemplo, do parágrafo 7º da referida lei:

§ 7º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento. (BRASIL, 2017).

A Lei 13.465 trás a tona novamente a possibilidade de pagamento em dinheiro das indenizações nos processos de desapropriação de terras por parte do Estado. Tal dispositivo se mostrou ineficaz na condução da política pública do PROTERRA ocorrida durante o governo militar, pois supervalorizava as terras marcadas para a realização da reforma agrária.

Outro ponto alto do governo Temer que mereça destaque é o decreto nº 9.311 de 15 de março de 2018, que dispôs sobre o processo de seleção, permanência e titulação dos beneficiários da reforma agrária. De acordo com Moro e Moreira (2019)

este dispositivo possibilitava a titulação definitiva dos lotes por parte dos assentados. Diante da posse definitiva, perde-se o vínculo que obriga o Estado a prestar assistência aos assentamentos rurais.

Sem apoio, os assentados tendem a sofrer com as pressões de ruralistas interessados no mercado de terras, intensificando o processo de expropriação e exploração dessas comunidades, pois a partir da titulação definitiva as terras podem ser comercializadas no mercado.

Ademais, Mattei (2018) elenca ainda como impactos negativos do governo Temer a precarização das políticas ligadas a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), como o cancelamento de chamadas públicas para composição do quadro técnico necessário a manutenção do apoio de mais de 1000 cooperativas e associações de agricultores da reforma agrária, por meio do programa “Mais Gestão”. Destaca também a exoneração de mais de 70 diretores, assessores e delegados que pertenciam ao MDA no ato de sua extinção.

Ao final do governo Temer, assume a presidência da república Jair Messias Bolsonaro em 1º de janeiro de 2019, representando o espírito de repulsa da sociedade brasileira aos governos populistas. Sua eleição é um reflexo dos conflitos sociais que se desenvolveram a partir da crise do segundo governo Dilma. Representa também os ideários de uma extrema direita conservadora que sob o guarda-chuva da moral e dos bons costumes esconde um projeto de nação que visa, sobretudo, a diminuição das medidas assistencialistas que ficaram como legado dos governos Lula e Dilma. Este espírito de repulsa tem contribuído para o aumento da violência no campo, principalmente contra os chamados povos tradicionais, mas ainda é cedo para se ter um panorama geral dos reais efeitos da política agrária no governo Bolsonaro.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO PAPEL DO ESTADO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A TERRA

As constatações feitas até aqui refletem a tendência ao total desmonte da reforma agrária no país. Este desmonte do governo Temer encerra até então um conjunto de etapas da reforma agrária no Brasil, que assume diferentes formas na medida em que se desenvolve a correlação de forças na política nacional. O plano de fundo desse embate ideológico ocorre na esfera dos interesses de classe que, de um lado, reúne grupos hegemônicos com interesses distintos, mas unidos em prol de um projeto próprio de nação, e que se amparam pela instrumentalização do Estado. Por outro lado, as classes subalternas, muitas vezes despolitizadas e dispersas na esfera das relações sociais, culturais e familiares, só encontram na questão agrária o seu objeto de luta na medida dos avanços das classes hegemônicas sobre as conquistas históricas do campesinato brasileiro.

Esse campesinato precisa resgatar a força dos movimentos sociais do campo, pois estes perderam a capacidade de determinar os rumos das políticas públicas voltadas para si e para seus pares. Entretanto, este é um processo histórico, e como tal deverá ocorrer quando as condições históricas objetivas e subjetivas abrirem espaço para a retomada do debate em prol da reforma agrária nacional.

As eleições do ano de 2018 parecem indicar que parte considerável do ideário popular se vincula ainda a ideologias de prosperidade e de meritocracia, colocando-se ao lado de ideias que tem como essência a diminuição do papel social do Estado, a dependência econômica e tecnológica de outras nações e, no caso da questão agrária, dependência das divisas geradas pelas exportações do agronegócio e sua importância para o nivelamento da balança comercial brasileira. Entretanto, a manutenção dessa linha de desenvolvimento trará cada vez mais atrasos para o desenvolvimento desta nação.

A questão agrária não pode ser sanada dentro do capitalismo, pois ela existe na medida da existência deste modo de produção, como uma parte de um todo, como uma contradição constante. O que se pode fazer é remediar os efeitos nocivos desta contradição. O remédio para os desequilíbrios do capitalismo muda junto com as ideias.

Dessa forma, haverá novamente o tempo de retomada da reforma agrária e do fortalecimento daqueles que querem viver da terra, reacendendo a chama virtuosa de um ideário popular capaz não de impor, mas como bem mostrou Gramsci, de convencer a sociedade da real necessidade de se pensar o mundo para além desta racionalidade instrumental que ecoa atualmente na alma e no coração de nossa sociedade.

Para além deste modo de produção, a sociedade encontrará caminhos mais humanos para interagir com a natureza e com a terra, mas até lá será preciso união entre os povos e em defesa da natureza e da terra. Apesar deste modo de produção ter a terra como mercadoria, esta é a dádiva dada a todos os homens. Cabe aos homens e não ao Estado a partilha da terra. O Estado é um instrumento da luta de classes e como tal é resultado desta luta.

Ao lançar as bases para a compreensão do papel que o Estado tem cumprido no processo de democratização do acesso a terra no Brasil, depara-se com um complexo sistema social que contraditoriamente apóia/oprime o homem do campo. O que se pode tirar de síntese até o momento é que o Estado estará sempre presente e atuante nos conflitos de classes como elemento mediador entre sociedade e mercado e como uma superestrutura basilar de nosso modo de produção atual.

Por mais que aparentemente exista uma política pública em prol da reforma agrária, é pouco provável que em um espaço pequeno de tempo será possível ver a tão esperada reforma ampla, geral, e irrestrita no Brasil. A realidade objetiva nos mostra que existe um longo caminho político a ser percorrido, bastando que se ande pelos rincões do país para encontrar, onde quer que se vá, um vazio sem limites e sem vivencia do homem na terra, pois este ainda está confinado nas cidades.

Entre avanços e retrocessos a reforma agrária segue repleta de contradições. Essas contradições muitas vezes nos permitem pensá-la como uma manobra política que acaba por contribuir e legitimar a concentração fundiária no país. Quero dizer com isto que na medida em que as forças políticas deturpam sua essência o latifúndio avança. Haverá, no entanto o dia em que veremos um governante acertar a mão, muito provavelmente em uma realidade econômica diferente da que vivemos atualmente, quem sabe até com a superação deste modo de produção.

REFERÊNCIAS

BENINI, E. G.; BENINI, E. A. **Reforma agrária no contexto da economia solidária**. Revista Nera – ano 11, n. 13 – julho/dezembro de 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BORRAS JR, Saturnino; MC KINLEY, Terry. **The unresolved land reform debate: Beyond State-Led or Market-Led Models**. Policy Research brief. United Nations Development Programme. 2006.

BOTTOMORE, T. (Org.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. 1988.

BRASIL. Balanço do Governo 2003-2010: **Desenvolvimento Sustentável com redução de desigualdade**. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Brasília, vol. 2, 2010. Disponível em: < <https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/?p=balanco> >. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.363, de 21 de outubro de 1987. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais - Inter, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 out. 1987, p. 17461. Disponível em: < https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL%202.363-1987&OpenDocument>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, Brasília, DF, 16 mar. 2018, p. 16. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional De Reforma Agrária - PNRA, e da outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 1985, p. 14903. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 97.886, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 1989. p. 3. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97886.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. **Diário Oficial da**

União, Brasília, DF, 05 fev. 1998, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp93.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.132, em 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 07 nov. 1962, Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/3034047/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-07-11-1962>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963. Dispõe sobre o estatuto do trabalhador rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 1963, p. 2857. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/546056/publicacao/15666223>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov.1964, p. 49. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 23 dez. 2016, p. 4. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Reforma Agrária**: Compromisso de todos. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1997.

FARIA, J. H. **O materialismo histórico e as pesquisas em administração: Uma proposição.** Artigo apresentado no XXXV ENANPAD. Rio de Janeiro, 2011.

FELÍCIO, Munir Jorge. **Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão.** Universidade Estadual de Londrina. Departamento de Geociências. Geografia - v. 15, n. 1, jan/jun. 2006.

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C. **O campo da Educação do Campo.** In: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de. (Org.). **Por uma Educação do Campo.** 1. ed. Brasília: NEAD, 2004, v. 5, p. 32-53.

FERNANDES, B. M. **Questão Agrária: Pesquisa e MST.** São Paulo: Cortez, 2001. 119 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil.** Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2018.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Nacional. 1982.

G1. **Agricultores sofrem com a redução do Programa de Aquisição de Alimentos.** Jornal eletrônico G1-Globo Rural, ed. 12 nov. 2017. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/globo-rural/noticia/2017/11/agricultores-sofrem-com-reducao-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos.html> >. Acesso em: 05 mar.2020.

G1. **Dilma diz que pediu elaboração de novo plano de reforma agrária.** Jornal eletrônico G1, ed. 22 jun. 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/dilma-diz-que-pediu-elaboracao-de-novo-plano-de-reforma-agraria.html> >. Acesso em: 14 fev. 2020.

GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. **A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a reforma agrária conservadora.** Agrária (São Paulo. Online), n. 8, p. 73-98, 8 jun. 2008.

GORENDER, Jacob. **Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.

HARVEY, D. **Os Limites do Capital.** São Paulo – SP. Editorial Bottempo, 2013, 591p.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem.** Biblioteca de ciências sociais. 15. ed. Editora: Zahar. 1979.

IANNI, Octavio. **A formação do proletariado rural no Brasil - 1971**. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A Questão Agrária no Brasil 2: O debate na esquerda: 1960-1980**. 2. ed.. São Paulo: Expressão Popular, 2005. 320 p.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. 3. ed. São Paulo: Proposta Editorial, 1980. (COLEÇÃO proposta universitária). Apresentação de MONIZ BANDEIRA.

LAKATOS, Eva M. & MARCONI, Marina de A. **Metodologia Científica**. São Paulo: ATLAS, 4. ed. 2004.

LIMA, Fernando de. **Programa Cédula da Terra: uma releitura dos principais resultados**. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. São Paulo, 2008.

MAESTRI, Mário. **A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa no Brasil**, . In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A Questão Agrária no Brasil 2: O debate na esquerda: 1960-1980**. 2. ed.. São Paulo: Expressão Popular, 2005. 320 p.

MAIA, R; RAVENA, N; MARIN, R. E. A. **Reforma agrária do governo lula: a regularização fundiária e os assentamentos nas ilhas do Pará**. REVISTA NERA (UNESP), v. 35, 2017.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática: ensaio sobre a população**. Apresentação de Ernane Galvêas. Traduções de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antonio Alves Cury. São Paulo: Editora Nova Cultura. 1996.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência: A Questão Política no Campo**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1991. 182 p.

MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**. São Paulo: Edusp, 2004. 173 f.

MARX, Karl. **O Capital: livro. 1. 2. ed**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASSON, Gabriela Abrahão. **A reforma agrária como uma política pública de desenvolvimento ou política social? Uma análise a partir dos assentamentos rurais "Tereza do Cedro" e "Dandara" no município de Uberaba/MG**. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". França, 2016.

MATTEI, Lauro. **A política agrária e os retrocessos do governo Temer**. Revista OKARA: Geografia em debate, v.12, n.2, p. 293-307, 2018.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O Patronato Rural no Brasil Recente: 1964-1993**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 300 p.

MIELITZ NETO, C. G. A.; MELO, L. M.; MAIA, C. M.. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Coordenado pelo Curso de Graduação Tecnológica - Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2010.

MORO, Maristela Dal; MOREIRA, Elaine Martins. Temer e Bolsonaro: **O tiro de morte na Reforma Agrária**. In: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luis:UFMA, 2019.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. Editora Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labor Edições, 2007, 184p.

PAVÃO, Eugênio da Silva. **Formação, Estrutura e Dinâmica da economia do Mato Grosso do Sul no contexto das transformações da Economia Brasileira**. Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado). Florianópolis (SC). 2005.

PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002)**. Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 28, nº 56, p. 385-404, 2015.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2000.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova Ciência das organizações**: Uma reconceituação da riqueza das nações. Editora: FGV, 1989.

RANGEL, Ignácio M. **A Questão da Terra**. Revista de Economia Política, vol. 6, nº4. Rio de Janeiro, 1986.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. **Políticas Públicas**. Campo Grande, MS: Editora: UFMS. 2010.

SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (Orgs.). **Atlas do Agronegócio**: Fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro:Fundação Heinrich Boll, 2018.

SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho. **O que teve de reforma agrária no governo lula?** Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA). Campo Território: revista de geografia agrária, v.6, n. 12, p. 63-78, ago., 2011.

SILVA, Iris Karine dos Santos. **A Reforma Agrária no Governo Dilma.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão - SE, 2017.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** 6. ed.. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** Investigação sobre sua natureza e suas causas. v.I e II. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica Do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1964.

SOUSA, Plínio Guimarães. **Turismo em assentamentos de Reforma Agrária no Nordeste do Brasil.** Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPAROVEK, Gerd. **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira.** São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica. 2003. 204 p. Projeto de Cooperação Técnica USP/MDA/FAO.

STEDILE, João Pedro et al (Org.). **A Questão Agrária no Brasil 1:** O debate tradicional: 1500-1960. 2. ed.. São Paulo: Expressão Popular, 2005a. 304 p.

STEDILE, João Pedro et al (Org.). **A Questão Agrária no Brasil 2:** O debate na esquerda: 1960-1980. 2. ed.. São Paulo: Expressão Popular, 2005b. 320 p.

STEDILE, João Pedro et al (Org.). **A questão Agrária:** Hoje. São Paulo: Editora da Universidade: Ufrgs, 1994. 322 p.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. **Fundamentos do agro-reformismo.** Lua Nova, São Paulo, n. 23, p. 39-65, Mar. 1991 .

VINHAS, Moises. **Problemas Agrário-Camponeses do Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. In: **A Questão Agrária no Brasil 1:** O debate tradicional: 1500-1960. 2. ed.. São Paulo: Expressão Popular, 2005. 304 p.