



## **Reforma Agrária no Brasil (2011-2016): A reforma (im)possível**

**Alysson André Oliveira Cabral**

---

### **RESUMO**

O artigo procura analisar a política de Reforma Agrária no Brasil durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT). O Partido historicamente havia defendido essa bandeira e apoiado a luta dos trabalhadores rurais sem-terra, mas, contraditoriamente, ajudou a fortalecer os latifundiários durante os 14 anos em que ocupou o poder executivo federal. A pesquisa bibliográfica procurou compreender essa contradição. Fundamentada nos conceitos de espaço geográfico e território, a Reforma Agrária é encarada como uma política que possibilita a conquista da terra de trabalho, de uma fração do território capitalista, da construção material e simbólica camponesa do território, o Território de Esperança. Constatou-se que decisões de política econômica e resistências político-institucionais limitaram a capacidade reformista do Estado, ao mesmo tempo em que fortaleciam grupos políticos e econômicos contrários à luta dos trabalhadores. Com isso, a pauta trabalhista foi perdendo espaço na aliança que sustentava o governo. Ironicamente, a pauta do latifúndio avançou e os representantes do agronegócio no Congresso Nacional foram os principais responsáveis pela deposição da presidente Dilma Rousseff.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Território de Esperança. Dilma Rousseff.

### **AGRARIAN REFORM IN BRAZIL (2011-2016): THE (IM) POSSIBLE REFORM**

#### **ABSTRACT**

The article seeks to analyze the Agrarian Reform policy in Brazil during the Dilma Rousseff government (2011-2016), of the Workers' Party (PT). The Party had historically defended this flag and supported the struggle of landless rural workers, but, contradictorily, it helped to strengthen the landowners during the 14 years in which they occupied the federal executive power. Bibliographic research sought to understand this contradiction. Based on the concepts of geographical space and territory, Agrarian Reform is seen as a policy that makes it possible to conquer the land of work, a fraction of the capitalist territory, the material and symbolic peasant construction of the territory, the Territory of Hope. It was found that economic policy decisions and political-institutional resistance limited the State's reformist capacity, while strengthening political and economic groups opposed to the workers' struggle. As a result, the labor agenda was losing ground in the alliance that supported the

government. Ironically, the latifundio agenda advanced and the representatives of agribusiness in the National Congress were the main responsible for the deposition of President Dilma Rousseff.

Keywords: Agrarian Reform. Territory of Hope. Dilma Rousseff.

## **REFORMA AGRARIA EN BRASIL (2011-2016): LA (IM) POSIBLE REFORMA**

### **RESUMEN**

El artículo busca analizar la política de Reforma Agraria en Brasil durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), del Partido de los Trabajadores (PT). Históricamente, el Partido había defendido esta bandera y respaldado la lucha de los trabajadores rurales sin tierra, pero, contradictoriamente, ayudó a fortalecer a los propietarios durante los 14 años en que ocuparon el poder ejecutivo federal. La investigación bibliográfica buscó comprender esta contradicción. Basado en los conceptos de espacio geográfico y territorio, la Reforma Agraria es vista como una política que permite conquistar la tierra de trabajo, una fracción del territorio capitalista, la construcción campesina material y simbólica del territorio, el Territorio de la Esperanza. Se descubrió que las decisiones de política económica y la resistencia político-institucional limitaban la capacidad reformista del Estado, al tiempo que fortalecían los grupos políticos y económicos opuestos a la lucha de los trabajadores. Como resultado, la agenda laboral estaba perdiendo terreno en la alianza que apoyaba al gobierno. Irónicamente, la agenda del latifundio avanzó y los representantes de los agronegocios en el Congreso Nacional fueron los principales responsables de la deposición de la presidenta Dilma Rousseff.

Palavras chave: Reforma Agraria. Território de Esperanza. Dilma Rousseff.

### **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho procura analisar os desafios da Reforma Agrária no Brasil durante o governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT). O Partido historicamente havia defendido essa bandeira e apoiado a luta dos trabalhadores rurais sem-terra, mas, contraditoriamente, ajudou a fortalecer os latifundiários durante os 14 anos em que ocupou o poder executivo federal.

Desde o início deste século, difunde-se a tese de que não haveria mais uma questão agrária no Brasil. O agronegócio teria solucionado os problemas que justificavam a necessidade de Reforma Agrária. Contudo, o maior interesse do capital pelo campo e pelos recursos minerários nos últimos anos, inclusive o capital financeiro, e a continuidade do processo de “acumulação primitiva”, com a intensificação dos conflitos por terra e superexploração do trabalho, marcam atualmente a questão agrária no Brasil.

Nessa perspectiva, a Reforma Agrária permanece na agenda como política pública capaz de assegurar o desenvolvimento e a soberania territorial, atendendo às demandas econômicas, sociais e ambientais da sociedade.

A pesquisa bibliográfica procurou compreender essa contradição. Fundamentada nos conceitos de espaço geográfico e território, a Reforma Agrária é encarada como uma política que possibilita a conquista da terra de trabalho, de uma fração do território capitalista, da construção material e simbólica camponesa do território, os Territórios de Esperança. A Reforma Agrária também é encarada como uma política pública que visa redistribuir a propriedade ou a posse da terra com vistas principalmente a ganhos econômicos, sociais e políticos, conforme Martins (1980), Moreira e Targino (2007), Oliveira (2010), Fernandes (2012) e Moreira (2017).

Como avalia Plínio de Arruda Sampaio, “a realização da reforma agrária pressupõe a presença de forças sociais capazes de mobilizar força suficiente para vencer a resistência dos grupos econômicos e sociais que resistem à mudança do *status quo*”. Ele também adverte que “sob a liderança do latifúndio e das grandes empresas agroindustriais, a reforma agrária é combatida de maneira sistemática e implacável pelos segmentos da sociedade que dependem da super exploração do trabalho no campo e na cidade”. (SAMPAIO, apud ROCHA, 2013, p. 449)

O texto está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, revisão da literatura sobre propriedade, território e Reforma Agrária. Na seção seguinte, o fortalecimento do agronegócio. Na quarta seção, uma análise do governo Dilma Rousseff. Por fim, considerações finais.

## **PROPRIEDADE, TERRITÓRIO E REFORMA AGRÁRIA**

Com a popularização da ideia de que o Estado existe para proteger a propriedade privada, advogada por filósofos dos séculos XVI e XVII, consolida-se a união entre a burguesia e os monarcas, dando início a formação dos Estados capitalistas.

Enquanto no feudalismo havia uma relação quase umbilical entre o homem e a terra, no capitalismo é necessário a existência de um dono com pleno direito de propriedade que

possa negociá-lo sem qualquer restrição, transferindo esse pleno direito de propriedade a outrem mediante um contrato de compra e venda.

Embora não sejam a mesma coisa, é comum se confundir propriedade privada com propriedade capitalista.

Para Martins (1980, p. 59), “a propriedade capitalista é uma das variantes da propriedade privada, que dela se distingue porque é propriedade que tem por função assegurar ao capital o direito de explorar o trabalho; é fundamentalmente instrumento de exploração”.

O referido autor distingue propriedade capitalista de propriedade familiar, embora ambas sejam propriedades privadas, e alerta que “são coisas completamente diferentes, ainda que a passagem de uma a outra seja muito sutil e a muitos pareça não existir diferença alguma”. Para ele, “a propriedade familiar não é propriedade de quem explora o trabalho de outrem; é propriedade direta de instrumentos de trabalho por parte de quem trabalha. Não é propriedade capitalista; é propriedade do trabalhador” (MARTINS, 1980, p. 59).

Especificamente em relação à terra, Martins (1980, p. 60) considera a propriedade capitalista como uma irracionalidade, pelo fato de que a terra é um produto natural. Por não ser produto do trabalho humano, não poderia ser capital.

A partir dessa concepção, desenvolve os conceitos de ‘terra de negócio’ e ‘terra de trabalho’.

Quando o capital se apropria da terra, esta se transforma em terra de negócio, em terra de exploração do trabalho alheio; quando o trabalhador se apossa da terra, ela se transforma em terra de trabalho. São regimes distintos de propriedade, em aberto conflito um com o outro. Quando o capitalista se apropria da terra, ele o faz com o intuito do lucro, direto ou indireto. Ou a terra serve para explorar o trabalho de quem não tem terra; ou a terra serve para ser vendida por alto preço a quem dela precisa para trabalhar e não a tem. (MARTINS, 1980, p. 60)

Moreira e Targino (2007, p. 73) elaboraram o conceito de *Território de Esperança* com base na concepção de espaço de Milton Santos, para quem “o espaço é socialmente produzido, isto é, ‘criado pelo trabalho humano como natureza segunda, natureza transformada, natureza social ou socializada’ e ‘o resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos naturais e artificiais”.

Com abordagem semelhante, Bernardo Mançano Fernandes concebe o espaço geográfico como uma dimensão que engloba territórios, regiões e lugares, todos construções

humanas a partir das relações sociais que se estabelecem entre as pessoas e entre as pessoas e a natureza.

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

Moreira e Targino (2007, p. 75-76) entendem o território

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

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

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

Oliveira (s.d., p. 5), por sua vez, define o território como “produto concreto da luta de classes travada pela sociedade no processo de produção de sua existência”, enquanto Fernandes (s.d., p.2) lembra que “pensar o campo como território significa compreendê-lo como espaço de vida, ou como um tipo de espaço geográfico onde se realizam todas as dimensões da existência humana”.

O espaço agrário é entendido por Moreira e Targino (2007) como um segmento do espaço geográfico e, portanto, produto da ação humana sobre a natureza e das relações sociais que os homens estabelecem entre si.

O espaço geográfico e o espaço agrário como um dos seus segmentos não constituem algo dado e acabado, mas algo dinâmico, determinado historicamente,

um produto da ação do homem sobre a natureza e das relações que se estabelecem entre os homens através do processo de trabalho ao longo do tempo histórico. (MOREIRA; TARGINO, 2007, p. 73)

Essa construção não é apenas material, mas também simbólica, e, por isso mesmo, a utopia é um elemento vital nesse processo.

Segundo Moreira e Targino (2007, p. 76),

o ‘Território de Esperança’ é aquele conquistado e construído pela luta de resistência camponesa para permanecer na terra; pela luta de ocupação de terra, promovida pelos trabalhadores sem terra; pela luta de consolidação das diferentes formas de ‘ruptura’ com o sistema hegemônico, isto é, com a organização social, econômica e política pré-existente no agro brasileiro. Na verdade, trata-se de um território novo, construído com base na utopia e na esperança.

Como contraponto ao *Território de Esperança*, está o *Território de Exploração*, que tem como marcas “a concentração fundiária, a subordinação do trabalho, a dependência cultural e política dos trabalhadores e pequenos produtores aos ‘coronéis’” (MOREIRA; TARGINO, 2007, p. 76).

Entendendo o espaço geográfico como uma construção histórica e social, a partir do trabalho humano e sua interação com a natureza e os semelhantes, e o território como uma fração desse espaço, a Reforma Agrária se insere na perspectiva de território com vistas a alterar a ocupação do espaço. Seria a conquista da terra de trabalho, de uma fração do território capitalista, da construção material e simbólica camponesa do território, o Território de Esperança.

Se a política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, como define Thomas D. Dye (SOUZA, 2006, p. 5) e, “no Estado moderno, a ordenação burocrática é simples mandatária dos interesses expressos na aliança de classes que o configuram”, conclui-se que “na omissão há uma intenção e uma ação”, como assevera o sociólogo José de Souza Martins (1980, p. 153).

A Reforma Agrária é um exemplo evidente de uma política pública em que essa “omissão” do Estado tem “uma intenção e uma ação”. A intenção é não alterar a estrutura fundiária e a ação é o fortalecimento da classe proprietária de terras, com a implementação de políticas públicas que lhes favorecem.

Segundo autores como Martins (1999), Oliveira (2007) e Fernandes (2012), a Reforma Agrária é uma política pública que visa redistribuir a propriedade ou a posse da terra com vistas principalmente a ganhos econômicos, sociais e políticos.

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

A política de Reforma Agrária também contribui para o surgimento de territórios de esperança, “onde a vida não seja comandada pelos nós da exploração, mas seja construída pelos laços de solidariedade, anunciando que outras formas societárias são possíveis”, como propõem Moreira e Targino (2007, p. 90).

Carter (2010, p. 46) apresenta a Reforma Agrária como um instrumento clássico de redistribuição de riqueza desde a Antiguidade, mas fatores demográficos, econômicos, sociais e políticos intensificaram a luta em torno do tema no século XX.

O acesso à terra por meio de Reforma Agrária foi defendido tanto pelo capitalismo como pelo comunismo, “seja mantendo a sua propriedade particular, seja transferindo-a para o Estado”. (RIBEIRO, 1987, p. 37). Mas, Carter (2010, p. 47) observa que, mesmo introduzidas por variados sistemas políticos e ideológicos, no século XX, as experiências de Reforma Agrária foram associadas ou influenciadas de algum modo pela esquerda.

Na avaliação do referido autor, “a origem e o tipo de reforma agrária podem ser atribuídos a duas forças propulsoras básicas: uma proveniente da sociedade (ou “de baixo”) e a outra ancorada no Estado (ou “de cima”); mas, “na prática, nenhuma reforma agrária moderna poderia ocorrer na ausência de um Estado. Por definição, reformas agrárias implicam o envolvimento do Estado na reestruturação de relações de direito de propriedade ou, no mínimo, na regulamentação dos termos de posse no campo, em favor dos trabalhadores rurais” (CARTER, 2010, p. 48).

Por essa razão, a expectativa era de que o Estado sob o governo dos trabalhadores patrocinaria uma efetiva política de Reforma Agrária. Entretanto, como observaremos na seção seguinte, tivemos a ascensão e o fortalecimento do agronegócio, como resultado da política econômica implementada.

## **O “VELHO” LATIFÚNDIO E O “MODERNO” AGRONEGÓCIO**

No início dos anos 1990, quando as recomendações do “Consenso de Washington” começaram a ser implementadas no Brasil (abertura comercial e financeira, privatização, desregulamentação e redução do tamanho do Estado na economia), acreditava-se que um novo ciclo de crescimento econômico seria iniciado apoiado no investimento estrangeiro em atividades produtivas.

Ao longo da década, o capital estrangeiro foi atraído para investimentos de curto prazo à custa de elevadas taxas de juros, utilizadas na política de estabilização de preços, que gerava um crescente e insustentável *déficit* nas contas externas brasileiras, além do aumento do endividamento público. Esse tipo de política se esgotou em 1998, com a Crise da Rússia, que obrigou o Brasil, em janeiro de 1999, a desvalorizar o real.

A partir de então, a política macroeconômica passou a ser fundamentada em geração de *superávits* fiscais e no equilíbrio do Balanço de Pagamentos com saldos positivos na Balança Comercial, isto é, com aumento das exportações e redução das importações.

Nessa mesma época, a ascensão da China deu início a uma alteração nas relações de troca internacionais. De um lado, com uma política comercial agressiva, baseada em incentivos e câmbio desvalorizado, os baratos produtos industrializados chineses ganharam o mundo e promoveram uma “deflação” nos preços dos produtos manufaturados. Por outro lado, o crescimento da economia chinesa provocou um aumento na demanda mundial por matérias-primas e alimentos, elevando os preços das *commodities*.

Essa combinação possibilitou a inserção do Brasil em uma nova divisão internacional do trabalho. Sem competitividade perante os concorrentes chineses, a indústria brasileira começa a perder espaço na pauta de exportações ao mesmo tempo em que a exportação de produtos primários para a China passam a dominar.

Nesse cenário, a agropecuária empresarial se fortalece e amplia sua influência política. Aproveitando-se do discurso governamental, que havia apresentado a abertura comercial e financeira como uma política modernizante, o setor passa a se apresentar como moderno e a se autodenominar agronegócio.

Na avaliação de Coelho (2016), o agronegócio é apenas uma nova denominação do latifúndio. Para ele, “ao se criar um aparato ideológico sobre o termo ‘agronegócio’ e ao se suprimir a palavra ‘latifúndio’, encontra-se uma maneira de ‘modernizar’ um modelo de



produção antigo, baseado na concentração de terras e na monocultura para exportação”. (COELHO, 2016, p. 183)

Para Delgado; Bergamasco (2017, p. 18-19),

esse projeto [de modernização conservadora], articulado externamente pela ‘reprimarização’ do comércio exterior brasileiro, organiza-se internamente como pacto de poder entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política, contando com forte aparato ideológico (mídias, academia, burocracia), de certa forma dispensável durante o regime militar. Conta também com uma sólida bancada ruralista, que era também dispensável no período dos governos militares.

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

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

Nesse período, Alentejano ([2015], p. 7) identifica um processo de internacionalização da agricultura, com a intensificação

(1) do controle das transnacionais do agronegócio sobre a agricultura brasileira – seja pela determinação do padrão tecnológico (sementes, máquinas e agroquímicos), seja pela compra/transformação da produção agropecuária (grandes *traders*, agroindústrias); (2) da compra de terras por fazendeiros, empresas e grupos estrangeiros.

No governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), o agronegócio ganhou um impulso extra com o *boom* das *commodities* agrícolas, puxadas pelo aumento da demanda mundial por alimentos da China, pela especulação financeira internacional e pela política de biocombustíveis patrocinada pelo governo

brasileiro. Contrariamente, a política de Reforma Agrária é esvaziada até sair da agenda política.

A atuação do Estado, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), potencializou o agronegócio.

Segundo Firmiano (2014, p. 122),

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

Os defensores do agronegócio costumam incluir no setor atividades tradicionalmente classificadas como industriais ou de serviços, como as atividades financeiras, de transporte, de comercialização, de processamento industrial, de fornecimento de insumos (máquinas, equipamentos, fertilizantes, sementes, defensivos). Enfim, toda a rede de relacionamento econômico.

Ainda no governo Lula, os ruralistas conseguiram regulamentar a produção e comercialização de transgênicos no Brasil, barrar a regularização de terras quilombolas e impedir a atualização do índice de produtividade, que serve de parâmetro para as desapropriações de terras para fins de Reforma Agrária. (PETRY, 2013, p. 31)

Além da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24 de maio de 2005), Firmiano (2014, p. 90) destaca as medidas provisórias 422, 432 e 458; o desmonte do Código Florestal, iniciado em 2009; o esboço do desmonte do Código da Mineração; a MP do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005), que no art. 118 permitiu a legitimação de posse na Amazônia Legal de áreas públicas ocupadas até 500 ha; a MP 410 e a Lei nº 11.718, que reduziu os direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais temporários; a MP 422 (Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008), que ampliou a legitimação de posse até 1.500 ha na Amazônia Legal; a transferência de terras da União para o estado de Roraima (MP 454), em 2009, o que facilita o repasse ao agronegócio; a instrução normativa nº 49 do Incra, que dificultou o reconhecimento de terras quilombolas; a MP 458 (Lei nº 11.952, de 25 de julho de 2009), que ampliou os mecanismos para regularização da grilagem de terras públicas na Amazônia Legal;

a MP 432 (Lei 11.774/2008), que aprova nova renegociação das dívidas dos ruralistas; a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e o Decreto nº 8.133, de 28 de outubro de 2013, que liberam agrotóxicos ainda não aprovados no Brasil e o uso de substâncias para outra finalidade daquela aprovada anteriormente.

Como bem resume Fernandes (2012, p. 13),

a ordem foi não tocar no território do agronegócio, porque este é o modelo de desenvolvimento da agricultura do Brasil. Os enfrentamentos a este modelo foram reprimidos e os movimentos e seus membros criminalizados. As políticas públicas elaboradas foram direcionadas pelo paradigma do capitalismo agrário, subordinando e enfraquecendo o campesinato.

Na próxima seção, procura-se analisar brevemente a política de Reforma Agrária durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), destacando as contradições, as ações e as omissões desse período da história nacional em que os trabalhadores, em tese, estiveram no poder.

## **REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO DILMA**

No governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), enquanto o agronegócio se fortalecia, a política de Reforma Agrária era esvaziada.

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

Inicialmente, o governo Lula procurou adotar uma política ambígua, aparentemente tentando promover tanto o agronegócio quanto a agricultura camponesa. A primeira, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura e a segunda pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário. Contudo, Firmiano (2014, p. 22) classifica a política como de integração do campo, em que caberia ao agronegócio a produção de *commodities* para exportação, enquanto caberia à agricultura familiar a produção para o mercado interno, subordinada direta ou indiretamente ao agronegócio.

O alto índice de aprovação aos oito anos da gestão Luiz Inácio Lula da Silva garantiu mais quatro anos de governo ao PT. Tendo Lula como cabo eleitoral, a ex-ministra de Minas e

Energia e da Casa Civil Dilma Rousseff chegou à Presidência da República. Mantendo as alianças políticas costuradas pelo antecessor, que reunia partidos de centro-esquerda e de centro-direita, o programa de governo da candidata prometia manter e ampliar as ações que vinham sendo executadas pelo partido desde 2003.

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

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

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

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

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) apontava como desafios do governo Dilma Rousseff prioridade à soberania alimentar, limitar o tamanho da propriedade da terra, aprovar

Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que prevê o confisco de terras de escravagistas, demarcar terras indígenas e quilombolas, promover a aferição da função social da terra pelos vários pontos fixados na Constituição e atualizar os índices de produtividade (ESQUERDO; BERGAMASCO, 2015, p. 18-19).

Nenhum desses desafios foi enfrentado. Pelo contrário, tímidas ações nessa direção foram esvaziadas e paralisadas.

Como observou Alentejano ([2015], p. 4),

o mais grave é verificar que a partir do segundo governo Lula também há uma regressão na política de assentamentos e isto se intensifica no primeiro governo Dilma, sendo que neste caso, não estamos diante de uma ofensiva de um governo de direita contra os movimentos sociais, mas do abandono da política de criação de assentamentos por governos supostamente de esquerda, resultado do bloqueio estrutural da reforma agrária em favor da expansão do agronegócio.

As mais importantes alterações legais, infralegais e normativas (decretos, resoluções etc.) ocorridas no governo Dilma Rousseff contrárias à Reforma Agrária foram as mudanças no Código Florestal, em 2012; a Lei nº 13.001/2014, que trata da titulação privada das terras oriundas de programas de Reforma Agrária; a Lei nº 13.738/2015, que trata da ratificação de registros de terras na faixa de fronteira; a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Ouvidoria Agrária Nacional (recriada em situação precária); os cortes orçamentários levando à extinção, esvaziamento e degradação de várias políticas e programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); paralisação completa do reconhecimento e demarcações de terras indígenas e quilombolas; não desapropriação e criação de novos assentamentos, especialmente a partir de 2014 (SAUER; LEITE, 2017).

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

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

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

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

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

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

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

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

Se Firmiano (2014) constata um fortalecimento dos agronegócios nos governos do Partido dos Trabalhadores, por que razão esse grupo liderou o processo de deposição da então presidente Dilma Rousseff? Mitidiero Jr.; Feliciano (2018), que compartilham de visão semelhante sobre os benefícios que os agronegócios tiveram nos governos petistas, acreditam que eles não estavam satisfeitos com tanto, eles queriam mais.

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

Sauer; Leite (2017) consideram que a publicação de acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, pode ser considerada um marco na paralisação das ações de Reforma Agrária, associado ao crescimento do espaço político da bancada ruralista que deu apoio incondicional ao *impeachment*.

Os números oficiais da Reforma Agrária no governo Dilma Rousseff mostram redução nos principais indicadores. Esses números são ainda menores se considerarmos que as estatísticas oficiais estão infladas com as ações de reordenação fundiária, regularização fundiária e reassentamentos fundiários decorrentes de obras de infraestrutura, como alerta Oliveira (2010).

No governo Dilma Rousseff, a média anual de decretos de desapropriação assinados caiu para 54, no primeiro mandato, e para apenas 10, no segundo mandato, conforme dados do Incra. A área média foi de 98.458 ha ao ano, no primeiro mandato, passando para apenas 17.545 ha ao ano, no segundo. Foram implantados em média 126 projetos de assentamento por ano, no primeiro mandato, e apenas 55 por ano, no segundo, com área média de 739.052 ha e 116.977 ha, respectivamente. O número de famílias beneficiadas foi, em média, de 26.838 ao ano, no primeiro, e de 14.010 ao ano, no segundo mandato.

Registre-se que, no início do segundo mandato, em 2015, o governo adotou um expressivo corte de despesas, impactando fortemente os gastos e investimentos sociais, com reflexos na política de Reforma Agrária e de apoio à agricultura familiar.

Conscientes das dificuldades de uma Reforma Agrária clássica (burguesa) no Brasil e da impossibilidade de uma Reforma Agrária socialista, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) propõe a Reforma Agrária Popular. A proposta consiste na distribuição de terras e criação de agroindústrias cooperativas (para agregar valor à produção

dos camponeses), com apoio do Estado, através das políticas públicas (FIRMIANO, 2014, p. 208).

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

Contudo, especialistas, militantes e políticos consideram “que as administrações petistas fizeram esforços relevantes para tentar estruturar os assentamentos e dinamizar a agricultura familiar”. Entre eles, “o incremento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com uma série de linhas de financiamento agrícola, e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de compra da produção desses segmentos” (ISA, 2016).

O professor Carlos Frederico Marés, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), avalia que desde “2003, 2004, quando o Lula não consegue alterar a estrutura jurídica para promover a reforma agrária, os setores do agronegócio e do ruralismo, junto com o Judiciário, começam a tomar cada vez mais posições francamente contrárias à reforma agrária. Isso é um crescendo” (ISA, 2016).

Ele também observa que “os setores do agronegócio começam a pressionar para a modificação das leis de dentro do governo, não de fora, nos dois governos [de Lula e de Dilma]”.

Já o líder do MST João Pedro Stédile avalia que os fatores que provocaram o retrocesso na Reforma Agrária no governo Dilma foram:

a falta de uma visão estratégica para o campo; a aliança política que se aprofundou com o agronegócio; uma visão distorcida de que a reforma agrária é cara, como se dependesse de recursos do tesouro; e uma equipe administrativa muito tecnocrática e ignorante para os temas agrários, em especial na Casa civil, que passou a breocar todos os processos de desapropriação (João Pedro Stédile, MST, apud ISA, 2016).

O número de conflitos no campo permaneceu elevado, embora após a deposição da presidente Dilma os números levantados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) tenham registrado significativo aumento.



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

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

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002, 2006, 2010 e 2014 aparentemente apontam para a ascensão da classe trabalhadora ao poder no Brasil. Mas, a aliança de classes que significou as eleições e reeleições de Lula e Dilma Rousseff cobrou um preço elevado à sociedade.

No período em que ocupou o executivo federal, o PT abandonou bandeiras históricas dos trabalhadores, como a defesa da Reforma Agrária, por uma política econômica que contraditoriamente privilegiou o latifúndio representado pelo agronegócio.

Apesar da força eleitoral do PT, todo o aparato do Estado foi utilizado para promover ações contrárias aos interesses populares. Os programas de crédito, comercialização, educação, saúde, obras de infraestrutura e assistência técnica foram na contramão da direção indicada por Carter (2010) com vistas a uma Reforma Agrária progressista.

Como constatado, a Reforma Agrária não só não foi realizada como saiu do programa de governo do partido. Ironicamente, a pauta do latifúndio avançou e os representantes do agronegócio no Congresso Nacional foram os principais responsáveis pela deposição da

presidente Dilma Rousseff, acusada de crime de responsabilidade por uma medida que beneficiou o setor.

A utopia de que um governo trabalhista, historicamente comprometido com a bandeira da Reforma Agrária, possibilitaria a ampliação de Territórios de Esperança deu lugar a constatação de que a conquista desse espaço só é possível com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A ruptura política, iniciada em 2015, significou também o início de um retrocesso social sem precedentes na história nacional, com a desestruturação das ações do Estado nas áreas social, trabalhista, previdenciária, ambiental, de educação, cultura, saúde pública, direitos humanos. Avanços conquistados lentamente nas últimas décadas estão sendo rapidamente suprimidos.

Só a organização dos trabalhadores do campo e da cidade poderá deter o processo em curso e retomar a trajetória de construção de Territórios de Esperança.

## REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo. **A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI.** [2015] Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>> Acesso em: 05 jun. 2017.

CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social.** São Paulo: Unesp, 2010.

COELHO, Fabiano. Reforma agrária no governo FHC: perfil, tensões, número de família assentadas e áreas obtidas. **Diálogos**, Maringá (PR), v. 20, n. 2, p. 179-192, 2016.

CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2017.** Goiânia: CPT Nacional, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BRASIL. Estatuto da Terra. Lei nº 4.504/64. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>

ESQUERDO, Vanilde Ferreira de Souza; BERGAMASCO, Sonia M. Pessoa Pereira. **Reforma agrária e assentamentos rurais: perspectivas e desafios.** Brasília: MDA, 2015. Disponível em: <<http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp->

content/uploads/2015/02/1406231456wpdm\_Texto-REFORMA-AGR%C3%81RIA-E-ASSENTAMENTOS-RURAI-PERSPECTIVAS-E-DESAFIOS-.pdf>Acesso em: 18 jun. 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Reforma agrária e educação do campo no governo Lula. **Campo-território**: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia (MG), v. 7, n. 14, p.1-23, ago. 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Os campos da pesquisa em educação do campo: espaço e território como categorias essenciais**. Disponível em <[http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/artigo\\_bernardo%20\(texto%20compleme ntar\).pdf](http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/artigo_bernardo%20(texto%20compleme ntar).pdf)>Acesso em: 07 jun. 2018.

FIRMIANO, Frederico Daia. **O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária**. 2014. 245p. (Tese de doutorado em Ciências Sociais) – Unesp, Araraquara (SP), 2014.

ISA – Instituto Socioambiental. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?** Instituto Socioambiental, 21 de jun. 2016. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>>Acesso em: 04 mai. 2019.

MACIEL, David. **De Lula à Dilma Rouseff: crise econômica, hegemonia neoliberal e regressão política**. Campinas (SP): Unicamp, 2012. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2012/trabalhos/7355\\_Maciel\\_David.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/7355_Maciel_David.pdf)>Acesso em 09 ago. 2018.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MARTINS, José de Souza. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARTINS, José de Souza. Reforma Agrária – O impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social*. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999.

MITIDIERO JR., Marco Antonio; FELICIANO, Carlos Alberto. A violência no campo brasileiro em tempos de golpe e a acumulação primitiva de capital. **Revista Okara: Geografia em debate**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 220-246, 2018.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia, capitalismo e meio ambiente**. 2000. (Tese de Livre Docência em Geografia Humana) – FFLCH-USP, São Paulo, 2000.

MOREIRA, Emília; TARGINO, Ivan. De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano. **Revista Nera**, Presidente Prudente (SP), ano 10, n. 10, p. 72-93, jan.-jun. 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Os agrocombustíveis e a produção de alimentos.** Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/25.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2017.

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

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula.** México: Observatorio Geográfico da América Latina, 2010. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/04.pdf>> Acesso em: 27 mai. 2019.

PETRY, Cássio André. **Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo código florestal brasileiro durante o governo Dilma.** 2013. 48p. (Monografia de graduação em Ciências Sociais) – UFRGS, Porto Alegre, 2013.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; CUIN, Danilo Pereira; LADEIRA, Júlia Nascimento; SILVA, Marlon Nunes; LEÃO, Pedro Catanzaro da Rocha. **A contra reforma na lei e na marra – Brasil (2015-2017).** In: Conflitos no Campo – Brasil 2017. Goiânia: CPT Nacional, 2017.

RIBEIRO, Nelson de F. **Caminhada e esperança da reforma agrária.** 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ROCHA, Herivelto Fernandes. **Disputa territorial, conceitualização e atualidade da reforma agrária no Brasil.** GeoGraphos. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (Giecryal) de la Universidad de Alicante, vol. 4, n. 50, p. 433-462, 28 marzo de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. **Proposta de governo.** Eleições 2010. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)> Acesso em: 17 abr. 2019.

ROUSSEFF, Dilma. **Proposta de governo.** Eleições 2014. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)> Acesso em: 17 abr. 2019.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. **Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil.** Retratos de Assentamentos, Araraquara (SP), v. 20, n. 1, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

**Informações sobre o autor:**

**Alysson André Oliveira Cabral**

Doutorando em Geografia no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB) alyssonufpb@yahoo.com.br  
<https://orcid.org/0000-0002-2898-2793>

Artigo recebido em 31/05/2020 e aceito em 04/06/2020