

TERRA, PODER E LUTAS SOCIAIS NO CAMPO BRASILEIRO: DO GOLPE À APOTEOSE DO AGRONEGÓCIO (1964-2014)

João Márcio Mendes Pereira¹
Paulo Alentejano²

Resumo: O artigo analisa as lutas sociais e políticas que têm configurado as relações de poder no campo brasileiro e discute os principais contornos e termos da questão agrária no país ao longo das últimas cinco décadas. A ênfase recai sobre os processos organizativos, a dinâmica da correlação de forças na sociedade civil e as ações do Estado brasileiro para conservar ou transformar a estrutura agrária e a agricultura.

Palavras-chave: Questão agrária; Estado; Agronegócio; Movimentos Sociais; Reforma agrária.

LAND, POWER AND SOCIAL STRUGGLES IN THE BRAZILIAN COUNTRYSIDE: FROM COUP TO THE APOTHEOSIS OF AGRIBUSINESS (1964-2014)

Abstract: The article analyzes the social and political struggles that have shaped the power relations in rural Brazil and discusses the main outlines and terms of the agrarian question in the country over the last five decades. The emphasis is on organizational processes, the dynamics of the correlation of forces in civil society and the actions of the Brazilian state to conserve or transform the agrarian structure and agriculture.

Keywords: agrarian question; state; agribusiness; social movements; agrarian reform.

Não há ameaça mais séria à democracia do que desconhecer os direitos do povo; não há ameaça mais séria à democracia do que tentar estrangular a voz do povo e de seus legítimos líderes, fazendo calar as suas mais sentidas reivindicações. Estaríamos, sim, ameaçando o regime se nos mostrássemos surdos aos reclamos da Nação, que de norte a sul, de leste a oeste, levanta o seu grande clamor pelas reformas de estrutura, sobretudo pela reforma agrária, que será como complemento da abolição do cativo para dezenas de milhões de brasileiros que vegetam no interior, em revoltantes condições de miséria.

¹ Doutor em História pela UFF, professor adjunto do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ, professor do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da UNESP. E-mail: joao_marcio1917@yahoo.com.br

² Doutor em Desenvolvimento e Agricultura pela UFRRJ, professor adjunto do Departamento de Geografia da UERJ, professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da FFP/UERJ, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da UNESP e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências, Ambiente e Sociedade da FFP/UERJ. E-mail: paulinhochinelo@gmail.com

Presidente João Goulart, 13 de março de 1964, comício na Central do Brasil, Rio de Janeiro.

O pensamento neodesenvolvimentista centrado na produção e no lucro, defendido pela direita e por setores de esquerda, exclui e trata como empecilho povos indígenas, quilombolas e camponeses. A opção do governo brasileiro por um projeto neodesenvolvimentista, centrado em grandes projetos e na exportação de commodities, agrava a situação de exclusão e de violência. Consequentemente, não atende as pautas estruturais e não coloca a reforma agrária no centro da agenda política, gerando forte insatisfação das organizações sociais do campo, apesar de pequenos avanços em questões periféricas.

Manifesto das organizações sociais do campo³, 28 de fevereiro de 2012.

Este artigo analisa as lutas sociais e políticas que têm configurado as relações de poder no campo brasileiro nos últimos cinquenta anos, a fim de estabelecer os principais contornos e termos da questão agrária existente no país. A ênfase recai sobre os processos organizativos, a dinâmica da correlação de forças na sociedade civil e as ações do Estado brasileiro. O texto se inicia com breves considerações sobre o quadro político existente no agro dos anos 1950 até o golpe civil-militar de 1964. Em seguida, analisa a política agrária e agrícola do regime ditatorial, dando ênfase ao processo de modernização da agricultura e suas principais contradições. Depois, aborda as disputas em torno da reforma agrária durante a transição democrática. Na sequência, discute o período dos governos Collor e Itamar Franco, que demarca um momento de transição para o neoliberalismo. A análise se concentra, depois, nas lutas ocorridas durante os dois mandatos de Cardoso e Lula da Silva, chegando ao governo de Dilma Rousseff.

Ditadura e modernização da agricultura

Entre a década de 1940 e o golpe de 1964 houve intensa e extensa mobilização social no campo brasileiro, atingindo a maioria dos estados. Através de formas variadas de organização, os camponeses ganharam visibilidade no espaço público e se afirmaram politicamente no cenário nacional. Fez parte dessa trajetória a concorrência entre agentes que disputavam a representação desse grupo social, como a Igreja Católica e

³ Assinado por: Associação dos Povos Indígenas do Brasil (ABIP); CÁRITAS Brasileira; Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Movimento Camponês Popular (MCP); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Via Campesina Brasil.

partidos políticos, em particular, o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Em lutas por terra, melhores condições de trabalho e direitos, os trabalhadores resistiram a tentativas de expulsão por grandes proprietários, realizaram marchas e protestos em cidades, organizaram congressos próprios, conduziram greves no campo, acamparam às margens de grandes fazendas e começaram a ocupar algumas delas para obrigar o governo federal a desapropriá-las. Ao longo de duas décadas, tais lutas se traduziram numa linguagem comum a diversos atores sociais e acabaram convergindo na defesa de uma ampla reforma agrária no país (cf. CAMARGO, 1981; IANNI, 1984; MEDEIROS, 1989).

Não se tratava de um tema restrito àquele universo social nem tampouco às fronteiras nacionais. Com o início da guerra fria, a promoção do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo emergiu como projeto político liderado pelos Estados Unidos para impedir a “metástase” do comunismo. Para tal, o governo Truman lançou em 1949 o Programa Ponto IV, que previa assistência técnica e financeira a países considerados subdesenvolvidos. As diretrizes do Ponto IV mencionavam a necessidade de modernizar estruturas agrárias consideradas atrasadas e ineficientes, embora, na prática, ações reformistas tenham sido combatidas pelos EUA e seus aliados, como mostrou a derrubada do governo Arbenz na Guatemala em 1954. Mesmo assim, havia uma crítica propagada desde Washington em relação à concentração da propriedade da terra e seus efeitos socioeconômicos. Com a vitória da revolução cubana, essa crítica se somou à preocupação de que a agitação social comprometesse a ordem política na região. Em troca de ajuda econômica, a Aliança para o Progresso propôs, em 1961, que os governos realizassem reformas agrárias moderadas. A iniciativa deu poucos resultados, mas o posicionamento de Washington contribuiu para apoiar a discussão sobre a necessidade de reformar a estrutura agrária nacional por razões de eficiência econômica e equidade social.

Ainda a nível internacional, uma referência com forte influência no pensamento econômico latino-americano naquele período era a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Para os cepalinos, desenvolvimento e subdesenvolvimento constituíam um único processo e só podiam ser entendidos nos marcos da economia mundial. A superação do subdesenvolvimento se daria com uma industrialização por substituição de importações, a qual dependia da remoção de “obstáculos”, como a estrutura agrária dualista, baseada na dicotomia latifúndio-

minifúndio. Assim, caberia à reforma agrária distribuir de maneira mais equilibrada a propriedade da terra, a fim de tornar a agricultura mais “funcional” à industrialização.

O debate no Brasil era influenciado por esse contexto mais amplo. A crítica ao “latifúndio” estava no centro do debate sobre a superação dos problemas fundamentais da nação durante os anos 1950 e início da década seguinte. Para diversas correntes, a alta concentração da propriedade da terra era a principal responsável pelo quadro de baixa produtividade, atraso tecnológico e relações de trabalho arcaicas que caracterizava a agricultura, sendo considerada um obstáculo estrutural à industrialização. Mais do que isso: do ponto de vista político, o “latifúndio” era visto como a base de um sistema de dominação que privava os camponeses de direitos e condições dignas de vida.⁴ Disputada por forças sociais variadas e enquadrada em projetos políticos concorrentes, a reforma agrária aparecia então no centro do amplo movimento popular em favor das “reformas de base” que deveriam resolver os grandes problemas nacionais. Em outras palavras, impulsionada por fatores externos e internos, houve naquele período uma confluência de diferentes concepções de desenvolvimento e perspectivas políticas que convergiram para a crítica à concentração privada de terras e a defesa da reforma agrária por setores diversos e amplos da sociedade brasileira como medida de justiça social e progresso econômico.

Assim, em 1962, o governo Goulart criou a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA) e, no ano seguinte, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), estendendo a legislação trabalhista ao campo, após vinte anos de atraso em relação às cidades. Ainda em 1962 também ocorreu a regulamentação do sindicalismo rural, levando à rápida proliferação de sindicatos de trabalhadores rurais em todos os estados.⁵ Esse processo culminou no final do mesmo ano na criação da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que passou a centralizar a representação sindical dos “trabalhadores rurais”, categoria jurídica imposta pela legislação que abarcava as diversas frações (parceiros, meeiros, arrendatários, posseiros, pequenos agricultores, assalariados permanentes e temporários, entre outras) do campesinato. No mesmo período, formaram-se também o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER), no estado do Rio Grande do Sul, e as Ligas

⁴ A legislação trabalhista criada a partir de 1930 durante o primeiro governo Vargas (1930-45) não foi estendida ao campo. Assim, enquanto o país se industrializava, o “latifúndio” se manteve como um território de mando pessoal fora do universo legal.

Camponesas, no Nordeste.

No dia 13 de março de 1964, o presidente assinou o decreto que previa a desapropriação para fins de reforma agrária das terras localizadas ao longo de 10 km das margens de rodovias, ferrovias e açudes construídos pelo governo federal. Dois dias depois, em meio à intensa mobilização popular e sindical pelas “reformas de base”, Goulart enviou mensagem ao Congresso propondo mudanças legais que viabilizariam uma reforma agrária. Era uma resposta moderada às mobilizações camponesas que exigiam reforma agrária “na lei ou na marra” (BRUNO, 1997: 97; MENDONÇA, 2011: 40). Poucos dias depois ocorreu o golpe civil-militar.⁶

As entidades patronais rurais se envolveram profundamente na articulação do golpe. A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), por exemplo, atuaram em frentes variadas, advogando a defesa do “direito sagrado de propriedade”.⁷ Enquanto a SNA se posicionava abertamente contra a reforma agrária, a SRB era a favor do “parcelamento” de terras públicas (jamais de terras privadas) e da cooperativização empresarial de pequenos agricultores (MENDONÇA, 2011).

Contudo, o principal argumento das entidades patronais contra as críticas econômicas ao latifúndio era o de que o setor agrícola havia sido abandonado pelo Estado e era penalizado pela política econômica favorável à indústria. Se houvesse o devido apoio estatal e uma política econômica adequada — afirmavam elas —, a rentabilidade e a produtividade do setor aumentariam, beneficiando o conjunto da população rural (MEDEIROS, 1983).

O golpe interrompeu pela violência um ciclo de lutas populares que reivindicava a implantação, consolidação e ampliação de direitos sociais e trabalhistas no campo e nas cidades, ao mesmo tempo em que afirmou a hegemonia do capital monopolista internacional (MENDONÇA, 2011). Contudo, a repressão não foi suficiente para eliminar a crítica ao latifúndio e as expectativas populares em torno da reforma agrária.

⁵ Como a lei autorizava apenas um sindicato de trabalhadores por município, houve uma corrida entre diversas forças políticas (principalmente o PCB e setores ligados à Igreja Católica) em busca do reconhecimento legal dos “seus” sindicatos. Cf. Medeiros (1989: 78).

⁶ O termo é de René Dreifuss (1984) e designa um golpe de classe, de perfil empresarial-militar, com o apoio de Washington.

⁷ Fundada no Rio de Janeiro em 1896, a SNA tinha bases sociais nacionais e representava os interesses de grandes proprietários ligados às cadeias produtivas menos dinâmicas do país, que disputavam a liderança dentro da classe dominante com a burguesia cafeeira paulista. Entre 1930 e 1964, a SNA se tornou a força hegemônica no aparelho de Estado. Por sua vez, a SRB foi fundada na cidade de São Paulo em 1919, tinha base social regional e representava a burguesia cafeeira paulista, agregando também empresários do setor exportador, de beneficiamento de produtos agrícolas e industriais. Cf. Mendonça (2011).

Assim, embora imediatamente anulasse o decreto referente à desapropriação de terras às margens de rodovias federais, o governo encaminhou a elaboração do Estatuto da Terra (ET), aprovado pelo Congresso em novembro de 1964. Além disso, o Congresso — cuja maioria havia bloqueado nos anos anteriores diversos projetos de reforma agrária — também aprovou a mudança do artigo da Constituição de 1946 que exigia pagamento de indenização prévia e em dinheiro em caso de desapropriação, permitindo o pagamento em títulos da dívida pública interna resgatáveis a longo prazo. Essa medida havia sido uma das principais reivindicações dos camponeses nos anos anteriores (GOMES DA SILVA, 1987; MEDEIROS, 1989).

Depois de catorze versões diferentes, o ET foi definido oficialmente mais como uma lei de desenvolvimento rural do que de reforma agrária. Imbuído da ideologia do planejamento e da racionalidade técnica, continha duas partes distintas, uma voltada para o desenvolvimento e outra para a reforma (cf. GRAZIANO DA SILVA, 1985; GOMES DA SILVA, 1996; MARTINS, 1981 e 1984; BRUNO, 1997). Os imóveis rurais foram tipificados como *minifúndios* (áreas inferiores a um módulo rural,⁸ portanto insuficientes para prover o sustento de uma família), *latifúndios por exploração* (área entre um e 600 módulos, com índice de exploração econômica inferior à média regional), *latifúndios por extensão* (área superior a 600 módulos, independentemente da atividade econômica) e *empresas rurais* (área entre um e 600 módulos, caracterizadas por nível adequado de aproveitamento do solo, exploração racional, cumprimento da legislação trabalhista e preservação dos recursos naturais). O objetivo da reforma seria “promover melhor distribuição da terra (...), a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”. O caminho para isso seria a extinção gradual de minifúndios e latifúndios. O ideal de propriedade e exploração econômica era a “empresa”, como tal isenta de desapropriação e da qual, na verdade, decorriam todos os demais conceitos. O latifúndio se converteria em empresa por meio de tributação progressiva, medidas de apoio técnico e financeiro ou desapropriação (em caso de conflito social).⁹

⁸ Módulo rural é uma unidade de medida, expressa em hectare, que busca refletir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica do imóvel rural, a forma e as condições do seu aproveitamento econômico. Um módulo representa, assim, o tamanho variável que uma unidade deve ter para viabilizar a subsistência de uma família.

⁹ A Constituição Federal de 1969 estabeleceu os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) como títulos da dívida pública interna por meio dos quais o Estado indeniza o valor da terra nua desapropriada, enquanto as benfeitorias deviam ser pagas em dinheiro. Após dois anos de carência, podiam ser resgatados anualmente pelos seus detentores em percentuais variáveis, no prazo máximo de 20 anos. Pelo decreto 554 de 1969, o valor das indenizações passou a se vincular aos valores declarados pelos proprietários para

Além dessas categorias, inúmeras outras foram consagradas pela força dessa e de outras leis do período, constituindo uma infraestrutura conceitual e legal que passou a servir de base não apenas para a atuação dos governos (federal e eventualmente estaduais) e do Poder Judiciário, como também para a luta dos camponeses. Erguia-se, junto com a legislação, não apenas uma maneira de categorizar e classificar o meio rural, mas também um campo de disputas políticas e jurídicas. A própria noção genérica de “trabalhador rural” imposta pela legislação acabou alijando outros termos como referência para o reconhecimento de reivindicações pelo Estado, tornando-se central para a atuação da CONTAG durante os anos 1970 e 1980 (PALMEIRA, 1985; MEDEIROS, 1989).

Junto com a aprovação do ET ocorreu a extinção da SUPRA e a criação de dois novos órgãos: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), subordinado à Presidência da República, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), ligado ao Ministério da Agricultura. A duplicidade de órgãos institucionalizava a cisão política entre “reforma” e “desenvolvimento”.

Embora o ET permitisse a promoção de uma reforma agrária com viés modernizante e produtivista, que tinha apoio de parte do governo em seus primeiros meses, a política da ditadura acabou seguindo a via da modernização conservadora da agricultura, dispensando a reforma agrária (cf. GRAZIANO DA SILVA, 1982; IANNI, 1979 e 1979A; DELGADO, 1985; GONÇALVES NETO, 1997; PALMEIRA e LEITE, 1997). Tal via promoveu uma mudança expressiva na base técnica e produtiva do setor agrícola mediante a adoção de mecanização intensiva e o uso de agrotóxicos, fertilizantes químicos e sementes selecionadas, favorecendo a concentração da produção em grandes propriedades.

Diversos instrumentos foram manejados para viabilizar essa modernização, destacando-se o crédito subsidiado, através do Sistema Nacional de Crédito Rural, criado em 1965. Concedido em doses elevadas para a agricultura patronal do eixo Centro-Sul do país, privilegiou produtos destinados à exportação ou vinculados a programas energéticos, como o Programa Nacional do Alcool (Proálcool), criado logo após a crise do petróleo de 1973. Além do crédito, o Estado também financiou pesquisa

fins de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR). Porém, esse decreto não era seguido pelos tribunais, que entendiam que o valor da indenização tinha de estar de acordo com valores de mercado. Em 1979, o Tribunal Federal de Recursos julgou inconstitucional o decreto 554/69, restituindo o critério do valor de mercado para o pagamento de indenizações de terras desapropriadas. Cf. Gomes da Silva (1987 e 1989); Graziano da Silva (1985).

agrícola, assistência técnica e ensinos técnico e superior necessários à formação de profissionais especializados.

Outro instrumento largamente utilizado foi o incentivo fiscal direcionado para subsidiar a compra de grandes extensões de terras por empresários urbanos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Essas operações eram estimuladas por meio de renúncia fiscal sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Renda, permitindo a aplicação maciça de capital financeiro na aquisição de imóveis rurais. Também se fez uso amplo da concessão de incentivos fiscais e crédito subsidiado para estimular a instalação de capitais privados nacionais e estrangeiros na região amazônica, incluindo também as regiões Nordeste e Centro-Oeste, através de iniciativas como a criação de pólos agropecuários e minerais. Como se não bastasse, praticou-se uma política de transferência maciça de terras públicas para agentes privados, através de licitações e leilões que beneficiavam grandes proprietários de terras e grupos industriais e financeiros. Desse modo, milhões de hectares do patrimônio nacional foram subtraídos para engordar o monopólio privado.

Também se fez uso largamente da Política de Garantia de Preços Mínimos, favorecendo as (maiores) unidades de beneficiamento e processamento, como cooperativas e agroindústrias, o que contribuiu para consolidar as cadeias de produção e comercialização do setor agroindustrial no país.

Por tudo isso, não é difícil concluir que, mais do que um simples mediador de interesses, o Estado foi o protagonista desse processo. Por meio de agências e agentes estatais,¹⁰ a terra rural se tornou um negócio altamente lucrativo no Brasil durante a ditadura.

A via conservadora de modernização da agricultura brasileira seria impensável sem a conjuntura internacional extremamente favorável, tanto pela alta demanda por exportações agrícolas como pela abundância de crédito barato. De todo modo, a sua trajetória mostrou que a reforma agrária não era condição indispensável para o desenvolvimento do capitalismo no campo. Embora, por essa via, milhões de hectares permanecessem ociosos ou subutilizados — servindo como ativos financeiros privados à custa dos cofres públicos —, houve significativo aumento da produção e da produtividade no meio rural, crescente tecnificação da agricultura, ampliação da agroindústria nacional e estrangeira, expansão da fronteira agrícola para o Centro-Oeste

¹⁰ O aparelho de Estado sofreu algumas modificações, como a substituição do IBRA e do INDA pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1970.

do país (com frequência, sobre terras indígenas e camponesas) e aumento da diferenciação social do campesinato. Houve também forte ingerência do capital financeiro na esfera produtiva, favorecendo a integração de capitais industriais e bancários no setor agropecuário. Tal processo reconfigurou o latifúndio. Ainda que continuasse a existir sob formas “atrasadas”, personificadas na figura do “coronel” e seus jagunços, a grande propriedade da terra se converteu em ativo monopolizado por grupos econômicos altamente concentrados de diferentes frações e cada vez mais financeirizado. Essa transformação se tornaria *politicamente* visível nos anos 1980.

Os efeitos socioeconômicos dessa via de desenvolvimento capitalista sobre o conjunto da população rural foram dramáticos. Dentre eles, destacaram-se o aumento da concentração da propriedade da terra, a concentração de renda, a aceleração do êxodo rural (cerca de 30 milhões de pessoas entre 1960-80), o incremento da exploração da força de trabalho, a ampliação do processo de expropriação de camponeses (tanto dos que viviam como dependentes dentro dos grandes domínios como dos produtores autônomos), a deterioração ambiental e a piora nas condições de vida da maioria dos trabalhadores.

No campo, a ditadura encarcerou, torturou e assassinou militantes das Ligas Camponesas, sindicalistas comunistas e da esquerda católica (cf. CARNEIRO e CIOCARI, 2010), bem como interveio nos sindicatos de trabalhadores rurais de diversas formas, chegando a fechar muitos deles. Porém, o regime não extinguiu os sindicatos nem a CONTAG, e muito menos a legislação trabalhista. Muitos dos sindicatos que haviam sido formados pela Igreja Católica para disputar influência com os comunistas e a esquerda católica foram relativamente poupados de intervenção e, em 1965, o governo federal suspendeu a intervenção na CONTAG. Graças à ação desses sindicalistas e, sobretudo, da CONTAG, a partir de 1968 ressurgiu uma rede sindical nacional que se consolidaria na década seguinte (cf. MARTINS, 1981; PALMEIRA, 1985; MEDEIROS, 1989; NOVAES, 1991; RICCI, 1999).

Num contexto repressivo, a ação da CONTAG foi fundamental para difundir e articular referências comuns dentro do vasto e diferenciado universo sindical rural. O legalismo que havia caracterizado o sindicalismo cristão antes do golpe sobreviveu e marcou profundamente as práticas sindicais da entidade no período posterior. O ETR e o ET foram utilizados como instrumentos para a implementação de direitos trabalhistas que o patronato se recusava a cumprir. Ao apelar para o Judiciário como espaço de publicização e resolução de conflitos, a mediação sindical difundiu a aplicação da lei,

fazendo avançar, lenta e conflitivamente, a institucionalização das relações entre patrões e empregados, tensionando — e, às vezes, rompendo com — formas tradicionais de dominação. Buscando controlar os sindicatos, a ditadura os atrelou ao Ministério do Trabalho e, a partir de 1972, utilizou essas entidades como um dos veículos de extensão da assistência social aos trabalhadores do campo. Com isso, os sindicatos se tornaram agentes de mediação para o acesso a benefícios como aposentadorias, pensões, auxílio-funeral e serviços de saúde, o que ampliou a sua presença entre os camponeses, mas também atraiu o interesse de forças locais em apoiar a criação dessas entidades e mantê-las sob a sua tutela.

Além da aplicação dos direitos trabalhistas, a CONTAG defendia o direito à terra, também previsto na legislação, e por essa via manteve viva a crítica ao latifúndio e a defesa da reforma agrária. À medida que a modernização da agricultura avançava, os camponeses eram pressionados a abandonar suas terras. Os conflitos agrários, inicialmente de forma dispersa e atomizada, começaram a se avolumar. Diante deles, normalmente a CONTAG encaminhava medidas administrativas e legais e apelava a congressistas e autoridades em Brasília, com base no ET, reivindicando a desapropriação da área em litígio, enquanto sindicatos municipais e federações estaduais atuavam com mais ênfase em escala local. Essa prática consolidou um perfil de atuação, embora resultasse em poucas conquistas concretas.

A gradativa intensificação dos conflitos no campo foi respondida pelo governo por meio de diversas iniciativas, além da repressão. Uma delas foi a promoção de projetos de colonização em áreas de expansão da fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Norte, cujo objetivo era esvaziar a pressão por terra que começava a crescer, especialmente na região Sul, onde os efeitos da modernização eram mais acelerados, e no Nordeste, onde tensões acumuladas desde o pré-1964 voltavam a emergir (IANNI, 1979; MARTINS, 1981 e 1984). Inscrita em um projeto geopolítico mais abrangente de ocupação de fronteiras supostamente “vazias”, a colonização foi propagandeada pelos militares como sinônimo de reforma agrária e, normalmente, ocorreu junto com alguns grandes projetos de desenvolvimento financiados pelo Estado (como rodovias, hidroelétricas e extração de minérios). No interior e em torno desses projetos cresceu a apropriação privada de terras públicas e em posse de camponeses e indígenas, com frequência mediante o uso da violência.

Nesse período, a ação de parte da Igreja Católica se tornou fundamental nas lutas por terra no Brasil. A partir da mudança de atitude de membros da instituição em favor

dos “pobres e oprimidos”, simbolizada na Conferência de Medellín e na Teologia da Libertação, uma série de iniciativas foram realizadas no sentido de impulsionar transformações políticas e sociais no meio rural. Em particular, destacou-se a atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Fundada em 1975, essa entidade passou a desempenhar um papel de denúncia, mediação, vocalização e organização de grupos sociais submetidos a condições de exploração e violência. A partir de uma leitura bíblica, condenava a propriedade privada da terra para fins de lucro e especulação como fonte de injustiça social. Em 1980, essa visão foi formalizada num documento Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que condenava a “terra de exploração” em defesa da “terra de trabalho” (sem o recurso à exploração do trabalho alheio).

No final dos anos 1970 e início da década seguinte, as lutas sociais no campo assumiram nova configuração e magnitude. A modernização da agricultura e as demais políticas implementadas pelo regime de exceção haviam produzido ou acelerado transformações profundas no mundo do trabalho e na vida social, ao mesmo tempo em que os canais existentes de representação sindical ou política não eram capazes ou suficientes para processar e encaminhar as reivindicações. Assim, constituíam-se no bojo das lutas novos sujeitos sociais, como atingidos por barragens, seringueiros, sem terra, assalariados rurais e pequenos agricultores (MARTINS, 1984; GRZYBOWSKI, 1987; MEDEIROS, 1989).

O sindicalismo rural, em particular, era pressionado por fora e por dentro. O modo de atuação da CONTAG era cada vez mais criticado pelo legalismo excessivo, por não estimular a mobilização e organização da base, pela baixa capacidade de pressão e pelo assistencialismo de muitos sindicatos. As direções de muitos sindicatos passaram a ser disputadas por grupos de oposição, que propunham novas formas de luta. A CPT e os sindicalistas próximos à Teologia da Libertação foram agentes importantes na crítica ao sindicalismo tradicional. Essas disputas produziram dois efeitos importantes. Por um lado, a CONTAG teve de se readequar. Assim, em 1979, a entidade reafirmou a reforma agrária “ampla, geral, massiva, imediata e com ampla participação dos trabalhadores” como a sua grande bandeira de luta. Por outro lado, as disputas no interior da CONTAG se ligaram ao movimento de crítica à estrutura sindical corporativista e às práticas vigentes no sindicalismo como um todo, conhecido como “novo sindicalismo”. Desse movimento surgiu, em 1983, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) — estreitamente ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT),

fundado em 1980 — e muitos sindicalistas rurais a ela se vincularam, passando a disputar sindicatos, federações e bandeiras com a CONTAG.¹¹ Em 1986, a CUT criou a Secretaria Nacional dos Trabalhadores Rurais, transformada dois anos depois no Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR). Essas instâncias organizavam os sindicatos “cutistas” (cf. FERRANTE, 1994; MEDEIROS, 2010).

Na mesma conjuntura, em 1984, fundou-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Resultado de uma confluência de processos econômicos e experiências sociais, o MST logo se distinguiu pela ênfase dada às ocupações de terras, que mobilizavam famílias inteiras (e não apenas o chefe de família), não exigiam qualquer tipo de filiação formal (como os sindicatos) e tinham como objetivo pressionar o Estado para que desapropriasse imóveis rurais e assentasse as famílias mobilizadas. De acordo com essa perspectiva, a negociação com o Estado tinha de ser pautada pela pressão coletiva, e não por expedientes legais ou acordos de gabinete entre lideranças. “Terra não se ganha, se conquista” e “ocupação é a única solução” eram as consignas então evocadas. A partir das ocupações, o MST desenvolveu métodos de organização que formariam uma identidade política própria (cf. CALDART, 2000; FERNANDES, 2000; CARTER, 2010).

Avanços e limites da transição democrática

Como em outros países da região, o início da transição democrática no Brasil ocorreu em meio à guinada neoliberal internacional liderada pelos EUA, ganhando ainda mais força na América Latina com a crise da dívida externa, detonada em 1982, e a subsequente adoção de programas de ajuste estrutural do Banco Mundial (BIRD) e do FMI. O colapso do modelo econômico e a gestão da crise impactaram negativamente a economia brasileira durante toda a década de oitenta. Rapidamente, o foco da política econômica se ajustou para a redução do déficit em transações correntes, por meio da geração de grandes superávits na balança comercial, ancorados principalmente na exportação de produtos primários. Os saldos comerciais se tornaram, então, a principal fonte de divisas de que o governo faria uso para bombear renda aos credores no exterior.

¹¹ A base do novo sindicalismo consistia na defesa da liberdade e da autonomia em relação ao controle do Estado. A CONTAG, por outro lado, defendia a manutenção da unicidade sindical (um sindicato por categoria profissional por município), conforme estabelecia a legislação.

A política de desvalorização cambial acabou por compensar, em moeda nacional, as perdas de receitas em dólares dos exportadores brasileiros provocadas pela queda dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, o que garantiu o aumento da produção ao longo da década — a soja, por exemplo, representava no final dos anos 1980 mais de 40% da produção agrícola brasileira (DELGADO, 2009: 14). Ao mesmo tempo, os subsídios ao setor agropecuário continuaram bastante expressivos, porém mais seletivos, priorizando determinadas cadeias agroindustriais (como a sucroalcooleira e a do trigo). Por fim, praticamente até o final dos anos 1980, o setor agrícola se beneficiou com a manutenção de taxas de juros reais negativas (LEITE, 2011: 60). Em outras palavras, a ação do Estado no setor agropecuário ocorreu de modo ainda mais seletivo em favor de alguns grandes agentes econômicos, à custa do estrangulamento financeiro do próprio Estado.

Enquanto o modelo econômico vigente entrava em colapso, no campo e nas cidades aumentava a pressão popular não apenas pela volta do regime democrático, mas pela efetiva democratização social. Logo, porém, os limites da transição se tornariam visíveis com o “pacto pelo alto” que derrota a campanha por eleições diretas à presidência (FERNANDES, 1985).

Apesar dos limites do processo em curso, a coalizão de governo acabou incorporando forças políticas heterogêneas e até contraditórias. Assim, diante da dramaticidade da violência no campo,¹² do aumento dos conflitos e das mobilizações camponesas, o governo federal criou em março de 1985 o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Nelson Ribeiro, ligado à ala progressista da Igreja Católica, assumiu o MIRAD e indicou José Gomes da Silva, fundador da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e um dos formuladores do ET, para a presidência do INCRA.

Em maio de 1985, durante o IV Congresso da CONTAG, o presidente da República anunciou a proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ao mesmo tempo em que se selava o apoio da CONTAG ao governo, o anúncio dava a entender que a hora da reforma agrária havia chegado (D’INCAO, 1990: 99; GRAZIANO DA SILVA, 1985: 58; GOMES DA SILVA, 1987: 80). O que se propunha? A afirmação da desapropriação como principal instrumento de obtenção de terras, e não como recurso excepcional; o pagamento de indenização pelas terras

¹² Somente em 1985 foram assassinados 211 trabalhadores rurais e 326 foram presos. De 1979 a 1988 foram assassinadas 1.304 pessoas envolvidas em lutas por terra (ABRA, 1989).

desapropriadas com base no valor do imóvel declarado pelos próprios proprietários para fins de cobrança fiscal;¹³ a centralidade do programa de assentamentos de famílias sem terra, relegando outras ações (como colonização, titulação e tributação) à condição de medidas complementares; a fixação da meta de assentamento de 7 milhões dos estimados 10,5 milhões de trabalhadores sem terra ou com terra insuficiente no prazo de 15 anos; o estabelecimento de “áreas prioritárias” de reforma agrária — previsto no ET —, nas quais haveria uma concentração de assentamentos, o que rompia com o padrão de intervenção pontual em focos de conflito; a participação das organizações de representação de trabalhadores rurais em todas as fases do processo.

O MST foi contra a proposta, considerando-a tímida. Quatro meses antes, em seu I Congresso, o movimento já havia se posicionado por uma reforma agrária “sob controle dos trabalhadores”, baseada na desapropriação de todos os imóveis rurais superiores a 500 hectares, pela redistribuição imediata de terras públicas (estaduais e federais) e pela desapropriação das terras de empresas multinacionais. Além disso, na mesma ocasião, o MST condenou o ET como instrumento legal criado pela ditadura para modernizar o latifúndio, considerando-o inadequado para viabilizar uma reforma agrária. Essa posição era compartilhada pela CUT. Quando a proposta de PNRA foi anunciada, o MST fez uma série de ocupações no Sul do país, buscando não apenas afirmar a sua posição de independência em relação ao governo e a sua oposição ao pacto político conservador que sustentava a transição democrática, mas também se firmar como principal porta-voz dos “sem terra” e da bandeira da reforma agrária.

A CONTAG, por sua vez, mesmo apoiando a proposta, esboçou críticas aos limites do ET, mas considerou que abrir mão dele resultaria num vazio legal prejudicial. Algumas resoluções do IV Congresso inclusive divergiam dos parâmetros estabelecidos pela legislação em vigor. Uma delas era a proposta de desapropriação de empresas rurais; outra era a de pagamento das benfeitorias em TDAs; defendia-se, ainda, a elaboração de uma nova lei de reforma agrária a ser apresentada à futura assembléia constituinte (MEDEIROS, 1989: 170). Contudo, como parte do apoio ao governo, a CONTAG descartou realizar ocupações de terra.

A proposta de PNRA nada tinha de radical, salvo a intenção de aplicar ao máximo possível as potencialidades reformistas do ET. Para isso, dava ênfase ao uso da

¹³ Como tal declaração era sempre muito abaixo do valor de mercado para que a cobrança do imposto fosse menor, a medida equivalia a uma penalização dos proprietários pelo não cumprimento da função social da propriedade.

desapropriação mediante pagamento de indenização em TDAs e sob o valor declarado pelos proprietários para fins de cobrança fiscal — o que reduzia o valor das indenizações em cerca de 60% (GOMES DA SILVA, 1987: 65). Esse havia sido o ponto central do debate e dos embates políticos às vésperas do golpe de 1964. Após duas décadas a mesma questão voltava à tona. Porém, os tempos eram outros. O foco da proposta era a desapropriação de latifúndios “improdutivos”, mantidos para fins de especulação, seguindo uma visão produtivista que poupava os latifúndios “produtivos”. Esperava-se, com isso, que a força dos proprietários de terra “atrasados” seria menor do que nos anos 1960, dado a modernização da agricultura. Porém, foi da região Sudeste, particularmente do estado de São Paulo — o mais rico e industrializado do país — que emergiu a reação mais intransigente à proposta (VEIGA, 1990: 130). Como afirmou um personagem da época: “exatamente porque dirigimos o fogo contra a especulação, acertamos o coração do sistema, sem nos darmos conta disso” (PALMEIRA, 1994: 56).

Os grandes veículos de comunicação iniciaram uma campanha anti-reformista, com a intenção de aterrorizar a população com a idéia de iminente “convulsão social” no campo e “caos” na agricultura, acusando a proposta de “socialista” por pretender “confiscar a propriedade privada” (VEIGA, 1990: 82-83; GOMES DA SILVA, 1987: 74).

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)¹⁴ realizou um congresso logo após o anúncio da proposta para debatê-la e delinear formas de ação, exigindo ao final a demissão do ministro Ribeiro. Contudo, durante o congresso emergiram divergências no interior da CNA, com um grupo assumindo a inevitabilidade da reforma agrária e procurando se antecipar e dirigir o processo de acordo com os seus interesses, contra outro grupo que se posicionou radicalmente contra as ocupações de terra e qualquer proposta de reforma (BRUNO, 1997: 51). Do segundo grupo surgiu, então, a União Democrática Ruralista (UDR), aglutinando predominantemente pecuaristas do Sudeste e do Centro-Oeste que desenvolviam atividades em bases extensivas e temiam a possibilidade de que seus imóveis fossem caracterizados como improdutivos (MENDONÇA, 2011: 61). Rapidamente, a UDR se destacou no cenário nacional por conclamar proprietários a se armarem contra as ocupações de terra. Em torno da defesa intransigente do direito de propriedade, a entidade conseguiu aglutinar

¹⁴ Criada em janeiro de 1964, a CNA integra a estrutura sindical corporativa do país pelo lado patronal. Essa estrutura é formada por mais de dois mil sindicatos patronais rurais de base municipal, que são representados por 27 federações estaduais (uma em cada estado).

proprietários de todo país — modernos e atrasados, grandes, médios e pequenos — contra qualquer tentativa reformista. Com o objetivo de garantir maior liberdade de ação, a UDR não se institucionalizou como as entidades patronais tradicionais, disputando com elas a condição de principal porta-voz dos “produtores rurais” do país (cf. DREIFUSS, 1989: 69-70; TAVARES, 1989: 25; BRUNO, 1997: 56).

A categoria “produtor rural” emergiu nesse período como instrumento de combate político e formação de identidade social, com o objetivo de substituir a imagem do latifundiário, negativa, por outra, positiva, associada à ideia genérica de produção. A referência ao monopólio privado da terra era, assim, apagada, negando-se a concentração da propriedade como uma expressão da estrutura de poder existente na sociedade. Ao camuflar a desigualdade entre os proprietários, a categoria forjava uma falsa horizontalidade entre todos os produtores. Com pequenas variações entre si, as entidades patronais passaram então a veicular o discurso da competência técnica e da eficiência econômica, pressionando o governo federal por políticas agrícolas adequadas. Gestavam-se as bases do que se chamaria depois de agronegócio.

As pressões foram de tal intensidade que, entre maio e outubro de 1985, quando a versão final do PNRA foi aprovada, a proposta original havia sido bastante modificada após doze versões diferentes.¹⁵ Na seqüência, o ministro e o presidente do INCRA foram desestabilizados e deixaram seus cargos. Na ocasião foram instituídas diversas normas legais que restringiam ainda mais o processo desapropriatório, como o decreto nº 2.363/87 que isentava “áreas em produção”, independentemente da sua extensão, de desapropriação (FERREIRA et al, 2009: 162). Em 1989, o próprio MIRAD foi extinto e a responsabilidade pela “reforma agrária” passou para o Ministério da Agricultura, espaço tradicional de representação e articulação do patronato rural. Quanto à implementação do PNRA, a meta de assentamento era de 1.400.000 famílias, em 43.090.000 hectares, durante o período de 1985-89. Porém, apenas 10,5% do total das

¹⁵ As principais alterações foram: a) a ênfase na negociação com os proprietários em lugar da desapropriação, transformando a desapropriação em medida excepcional e esvaziando, com isso, a ideia de penalização do latifúndio; b) a imprecisão da definição de imóvel produtivo, preservando todo latifúndio, fosse por exploração ou por extensão, desde que uma pequena parcela estivesse em produção (surgia, assim, a figura jurídica bizarra do latifúndio produtivo); c) o empobrecimento da discussão sobre a função social da propriedade, dada a ênfase na produtividade ou não da terra; d) isenção da desapropriação de imóveis rurais onde houvesse grande incidência de contratos de parceria e arrendamento — contrariando a leitura do ET e as reivindicações das organizações camponesas, que condenavam tais relações como expressões da exploração do trabalho e fontes de conflitos; e) a não definição de áreas prioritárias de reforma agrária. Cf. Fachin (1985); Graziano da Silva (1985); Gomes da Silva (1987).

terras foram arrecadadas e 6,4% do total de famílias foram assentadas (LEITE e ÁVILA, 2007: 83).

Com a derrota da proposta do PNRA, as organizações camponesas deslocaram suas energias para a disputa na Assembléia Nacional Constituinte (1987-88). De fato, o tema “reforma agrária” condensou os embates de classe mais acirrados de todo o processo legislativo. Diversas organizações levaram adiante a Campanha Nacional por Reforma Agrária,¹⁶ propondo uma emenda popular que recolheu mais de um milhão e duzentas mil assinaturas. O cerne da proposta consistia na ideia de “obrigação social” da propriedade, cujo descumprimento resultaria em sanções que variavam da perda sumária à indenização pelo valor declarado para fins de cobrança fiscal. Propunha também a fixação do limite máximo de propriedade que uma pessoa física ou jurídica poderia ter, a ser calculado de acordo com parâmetros regionais.

As entidades patronais também se mobilizaram. A UDR, por exemplo, realizou marchas, passeatas, recrutamento de jovens, campanhas de persuasão em escolas e universidades, propaganda em meios de comunicação, cooptação de lideranças locais e *lobby* no Congresso, além de organizar milícias em propriedades ameaçadas de “invasão” (Cf. DREIFUSS, 1989; BRUNO, 2008; MENDONÇA, 2011). Por outro lado, para se dissociar da imagem de truculência da UDR e disputar a hegemonia no interior do patronato rural, a OCB¹⁷ patrocinou a articulação da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), envolvendo a CNA e a SRB. Na reta final, a FAAB e a UDR convergiram em bloco na defesa incondicional do “direito de propriedade” e da “livre iniciativa” para bloquear qualquer possibilidade de reforma, com o apoio dos representantes do empresariado urbano-industrial e do capital internacional. Tal como nos anos 1960, não se assistiu ao apoio de setores “progressistas” e “modernos” da burguesia nacional à reforma agrária.

Embora a Constituição de 1988 tenha, por pressão popular, alargado a esfera de direitos da cidadania no Brasil¹⁸, o mesmo não pode ser dito em relação à

¹⁶ Ao todo, a proposta foi subscrita por 17 entidades, entre elas CONTAG, CPT, CNBB, CUT e ABRA.

¹⁷ Fundada em 1969 por lideranças paulistas, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) se tornou a entidade nacional única de representação do cooperativismo agroindustrial com a Lei Nacional do Cooperativismo de dezembro de 1971. Nutrindo-se das relações com o governo ditatorial, beneficiou-se de convênios com órgãos públicos que lhe renderam recursos decisivos para a sua ascensão entre as entidades patronais da agroindústria. Mediante o hábil uso da ideologia da democracia e do igualitarismo entre cooperativados de portes distintos, cumpriu um papel fundamental na construção do projeto político de modernização empresarial e internacionalização da agroindústria brasileira durante os anos 1990. Cf. Mendonça (2011).

¹⁸ Com a extensão, entre outras medidas importantes, do direito de voto aos analfabetos.

democratização do acesso à terra. É verdade que, pela primeira vez, a expressão “reforma agrária” apareceu num texto constitucional. É fato também que, retomando o ET, definiu-se que a propriedade deve cumprir a sua “função social”, definida como aproveitamento racional, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, cumprimento da legislação trabalhista e exploração que favoreça o bem-estar de trabalhadores e proprietários. Contudo, a definição dos critérios de cumprimento da função social permaneceu bastante ambígua (à exceção do que se refere à legislação trabalhista). O texto apagou qualquer referência ao “latifúndio”, não estabeleceu o limite máximo de propriedade da terra, não adotou o dispositivo da perda sumária e não definiu os assentados como público prioritário da política agrícola, como reivindicavam as organizações camponesas. Além disso, manteve no Judiciário a decisão sobre a imissão de posse para fins de desapropriação, dando margem à morosidade jurídica e, assim, ao atraso na implementação de assentamentos.

Quanto às desapropriações, estabelece prévia e justa indenização em TDAs, resgatáveis em até 20 anos, a partir do segundo ano, com a garantia de preservação do valor real. Desse modo, consolidou a tendência de remuneração dos proprietários com base em valores de mercado, premiando, ao invés de punir, a propriedade que descumpra a sua função social.¹⁹

O texto constitucional tornou a pequena e a média propriedades rurais (inferiores a 15 módulos fiscais)²⁰ não passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, bem como a propriedade produtiva. A regulamentação do que seria considerada “propriedade produtiva” ficou a cargo de legislação complementar, o que só ocorreria cinco anos depois. Enquanto isso, o vazio legal inviabilizou as desapropriações.

Com a aprovação da Lei Agrária em fevereiro de 1993, os modestos dispositivos constitucionais sobre reforma agrária foram regulamentados. A imprecisão do termo “propriedade produtiva” foi mantida, deixando margem para que fosse interpretado juridicamente como equivalente ora a terra “fértil”, ora a terra “em produção”. A

¹⁹ Essa tendência se agravou após 1995, quando os TDAs foram aceitos como meio de pagamento nos processos de privatização de empresas públicas, convertendo-se em moeda paralela e ativo financeiro com boa liquidez.

²⁰ O módulo fiscal é uma unidade de medida, também expressa em hectare, fixada para cada município, que leva em conta: o tipo de exploração predominante; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; o conceito de propriedade familiar estabelecido no Estatuto da Terra. Atualmente, o módulo fiscal serve de parâmetro para a classificação do imóvel rural quanto à sua dimensão, sendo: a) minifúndio (inferior a 1 módulo); b) pequena propriedade (entre 1 e 4 módulos); c) média propriedade (entre 4 e 15 módulos); d) grande propriedade (superior a 15 módulos).

consequência, no primeiro caso, seria a destinação de terras inférteis (impróprias à atividade agrícola) à reforma agrária. No segundo caso, o resultado seria a proteção contra a desapropriação caso alguma parcela fosse explorada economicamente, mesmo que descumprisse outros critérios da função social (explorando trabalho análogo à escravidão²¹ ou degradando o meio ambiente, por exemplo). Desse modo, essa imprecisão jurídica deu espaço para interpretações que desde então valorizam o critério econômico em detrimento dos critérios ambiental e trabalhista.

Além disso, diferentemente da desapropriação por utilidade pública (paga em dinheiro), em que o proprietário só pode questionar na Justiça o valor da indenização, no caso da desapropriação para fins de reforma agrária o proprietário pode questionar o mérito da ação, o que lhe possibilita manejar o rito processual a seu favor e, assim, atrasar o início do processo de assentamento por tempo indeterminado, ou, em casos extremos, reverter processos de desapropriação mesmo após a criação de assentamentos.

Essa legislação estabeleceu mecanismos que atribuem ao Judiciário a decisão sobre diversos pontos vitais à operacionalização de qualquer política fundiária, criando condições para a judicialização crescente da questão agrária. Isso deu relevo ao fato de que a socialização jurídica predominante entre os operadores da lei no Brasil era — e ainda é — pautada por uma visão de direito de propriedade como algo inviolável e absoluto (FACHIN, 1993: 2), o que alimenta uma postura desfavorável aos sem terra por parte da maioria dos juízes que julgam os conflitos agrários no país.

A correlação de forças institucionalizada na Constituição de 1988 e na legislação subsequente inviabilizou a realização de uma reforma agrária de caráter estrutural e massivo no Brasil. O marco legal permite, no máximo, uma política de assentamentos, suscetível a variações de acordo com a conjuntura.

Passada a batalha constitucional, o capítulo seguinte da luta de classes no Brasil foi a eleição presidencial de 1989. Durante a campanha eleitoral, dos 22 concorrentes a disputa acabou polarizada entre Collor e Lula. Os movimentos populares voltaram às ruas, ao mesmo tempo em que greves pipocavam por todo o país, exigindo reformas sociais profundas. Enquanto isso, forças empresariais e militares agitavam bandeiras como o anticomunismo, a modernização do país, a luta contra a corrupção e os

²¹ O conceito de trabalho análogo à escravidão designa uma relação de exploração *i)* na qual, por violência ou fraude, o trabalhador não consegue se desligar do patrão, *ii)* quando é obrigado a trabalhar contra sua vontade, *iii)* quando é sujeito a condições desumanas de trabalho ou *iv)* é forçado a trabalhar tanto que o seu corpo não suporta. A Organização Internacional do Trabalho reconhece o conceito brasileiro.

“privilégios” do funcionalismo público. Uma campanha de terrorismo ideológico foi orquestrada para afirmar a ideia de que o país vivia uma “guerra interna” (DREIFUSS, 1989: 266-294). O resultado eleitoral representou a derrota de um projeto democrático-popular alimentado por uma década de lutas sociais no campo e nas cidades. Ao mesmo tempo tinha fim a guerra fria e emergia o Consenso de Washington.

Neoliberalismo e política agrária nos governos Collor e Itamar

O governo Collor (1990-92) deu início ao neoliberalismo no país. Entre outras medidas, promoveu uma política econômica que deteriorou severamente as condições de vida e de emprego no campo e nas cidades. Em nome do combate a privilégios na administração pública e da modernização administrativa, avançou no desmantelamento do modelo de intervenção do Estado na agricultura que havia operado até a década de 1980, por meio da redução drástica do volume de recursos para a política agrícola, da liquidação da política de estoques públicos de alimentos, da abertura comercial unilateral e da extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural. O INCRA permaneceu praticamente paralisado por falta de recursos, e para a sua direção foi indicado um latifundiário ligado à UDR.

O tratamento dado às lutas populares se resumiu à repressão e à criminalização. Além disso, esse governo não efetuou nenhuma nova desapropriação para fins de reforma agrária, tanto pela falta de vontade política como pela ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais. Por sua vez, os assentamentos existentes foram abandonados à sua própria sorte. Enquanto isso, o governo buscou estimular outros instrumentos de obtenção de terras segundo a lógica mercantil, como a criação de bolsas de arrendamento. Por outro lado, em alguns poucos estados o bloqueio da esfera federal foi substituído parcialmente pela ação pontual de governos estaduais, mediante o uso da desapropriação por utilidade pública (que indeniza os proprietários em dinheiro) e de terras públicas estaduais para assentar famílias sem-terra. Não raro, tais governos buscavam com isso neutralizar a pressão social a eles direcionada e aumentar o seu capital político-eleitoral (MEDEIROS, 2002; FERREIRA et al., 2009).

Já o governo Itamar (1992-94) fez uma inflexão no tratamento aos movimentos sociais do campo. Pela primeira vez, um presidente da república se reuniu com representantes do MST, reconhecendo a organização como interlocutor legítimo. Pessoas com trânsito e credibilidade entre movimentos sociais foram nomeadas para a

direção do INCRA no início de 1993. Além disso, com a aprovação da Lei Agrária em maio do mesmo ano, os modestos dispositivos constitucionais sobre reforma agrária foram regulamentados, viabilizando a realização de desapropriações. O tema voltou a ter algum espaço na agenda governamental, tanto pela pressão dos movimentos sociais como pela sua associação com o combate à fome. Porém, no contexto de implementação do Plano Real (programa de estabilização monetária), pressões políticas variadas dentro e fora do governo minaram a execução desse tímido programa de “reforma agrária”. Assim, apenas 23 mil famílias foram assentadas em 152 projetos (cf. STÉDILE e FERNANDES, 1999; MEDEIROS, 2002; FERREIRA et al., 2009).

A experiência do governo Cardoso (1995-2002)

À frente de um projeto radical de transnacionalização da economia brasileira, o governo considerou o grande volume de capitais no mercado financeiro internacional como sinônimo do fim da restrição externa que marca o capitalismo dependente. Com isso, a política de geração de saldos comerciais da década anterior foi abandonada (DELGADO, 2010: 92). Por outro lado, a enorme liquidez internacional, a manutenção de taxas de juros domésticas bastante elevadas e a sobrevalorização cambial praticada até 1998 — os três pilares do “sucesso” do Plano Real —, combinados com a liberalização comercial unilateral e o desmonte do modelo de regulação da agricultura, provocaram efeitos drásticos no setor agrícola brasileiro. O volume de importações agrícolas disparou, alcançando patamar sem precedentes (DELGADO, 2009: 20). Por outro lado, o declínio acentuado dos preços agrícolas não foi contrabalançado por políticas de sustentação de preços, impactando severamente a renda agrícola. Na agricultura familiar, fortemente golpeada, houve abandono de atividades e estabelecimentos em escala significativa.

Quanto à reforma agrária, o tema figurou de modo lateral na disputa eleitoral de 1994. Ainda assim, os principais candidatos (Lula e Cardoso) se posicionaram a favor da medida, mas davam-lhe conteúdos distintos (CARVALHO FILHO, 2001). O programa de Lula considerava-a como uma política de caráter estrutural e propunha o assentamento de 800 mil famílias sem terra em quatro anos, embora fosse vago a respeito da fonte de recursos para tanto. A desapropriação figurava como o principal instrumento de redistribuição de terras. De outro lado, o programa de Cardoso prometia assentar 280 mil famílias em quatro anos, mas sem qualquer pretensão de mudança

estrutural, tratando o assunto de forma assistencialista, como medida de alívio da pobreza rural.

Entretanto, a confluência de três fatores durante os anos de 1995-97 contribuiu para alterar radicalmente a conjuntura agrária. O primeiro foi a repercussão nacional e internacional alcançada pela violência policial contra as ações de trabalhadores rurais em Corumbiara, em agosto de 1995, e principalmente em Eldorado dos Carajás, em abril de 1996. Ambos os episódios resultaram em dezenas de trabalhadores mortos e alimentaram uma série de protestos no Brasil como no exterior contra a violência no campo e a favor da reforma agrária.

O segundo fator foi o aumento das ocupações de terra em praticamente todo o país. O MST era a força organizativa principal desse processo, mas em alguns estados sindicatos ligados à CONTAG também cumpriam esse papel. Em particular, ganharam visibilidade as ocupações no Pontal do Paranapanema — região caracterizada pela grilagem de terras públicas localizada no estado de São Paulo. Diversas lideranças do MST foram presas e a tensão social aumentou com a violência da polícia e de grupos armados a serviço de latifundiários.

Outro fator decisivo foi a realização bem-sucedida da “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça”. Organizada pelo MST, a marcha durou três meses e saiu de diversos pontos do país, chegando à capital em 17 de abril de 1997, um ano depois do massacre em Eldorado dos Carajás. Apesar do descaso das autoridades e da campanha de desqualificação dos grandes meios de comunicação, a marcha conseguiu furar o bloqueio midiático e ganhar a simpatia de parte da opinião pública urbana. Aos “sem terra” se somaram, então, os “sem teto”, os “sem emprego”, entre outros, reunindo cerca de cem mil pessoas nas ruas de Brasília na primeira manifestação de massas contra as políticas neoliberais.

Tais acontecimentos não apenas deram alta visibilidade às ocupações de terra e à bandeira da reforma agrária, como também projetaram o MST na cena política nacional e internacional. Àquela altura, esse movimento já não podia mais ser tratado como simples “caso de polícia”, nem ignorado em suas reivindicações.

A resposta do governo federal veio logo após o massacre de Eldorado dos Carajás, com a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF). O MEPF incorporou o INCRA — até então subordinado ao Ministério da Agricultura — e ambos foram ligados diretamente à Presidência da República (MEDEIROS, 2002). O

MEPF realizou um conjunto de iniciativas, com o objetivo de aliviar as tensões no campo e debilitar a ascensão política do MST.

Em primeiro lugar, logo em 1996 fez alterações no Imposto Territorial Rural (ITR), alegando que promoveria uma reforma agrária mediante tributação progressiva. Não deu certo, dada a força política dos latifundiários no Estado, e a evasão fiscal continuou bastante elevada (90% em 1997), mas muita propaganda foi feita.

Em segundo lugar, em junho de 1997, uma série de medidas foi tomada no sentido de agilizar o processo de desapropriação, baratear as indenizações aos proprietários e acelerar o assentamento de famílias (MEPF, 1998). Nem todas foram aplicadas e algumas não surtiram efeito relevante, mas sinalizava-se com isso a preocupação do governo em acelerar a sua capacidade de resposta à pressão social (MEDEIROS, 2002).

Em terceiro lugar, iniciou-se a desfederalização da reforma agrária, transferindo para estados e municípios a competência para conduzir os processos de obtenção de terras e assentamento, convertendo-os em objetos de barganha negociados localmente (MEPF, 1997). Tal política contrariava a posição de todas as organizações camponesas, que sempre reivindicaram a federalização do tema. Além disso, combinada com outras medidas, permitia a incorporação de entidades sindicais e excluía o MST da participação em algumas políticas públicas, dividindo o universo das organizações camponesas e fomentando a sua concorrência mútua.

Tais iniciativas se davam num contexto de repressão às lutas sociais no campo, mediante o recurso à Polícia Federal para monitorar os sem terra, a realização de despejos de ocupantes de forma truculenta e ilegal e a prisão de lideranças. Até a extrema direita agrária voltou a se rearticular em algumas regiões, mobilizando instrumentos privados de violência, com frequência reforçados pela polícia e pelo Judiciário estaduais (CARVALHO FILHO, 2001). Abertamente, entidades patronais pregavam o uso da força contra as ocupações.

Ao mesmo tempo, os principais veículos de comunicação passaram a disseminar uma imagem positiva do governo Cardoso em relação à reforma agrária e uma imagem negativa dos movimentos sociais, em particular do MST. Em geral, a mídia contrastava os dados oficiais que exaltavam – e também inflavam – o aumento do número de famílias assentadas, enquanto os sem terra e o MST eram associados a baderna, violência, corrupção e não vocação para a agricultura.

Por fim, o governo deu início à “reforma agrária assistida pelo mercado” — RAAM (BINSWANGER e VAN ZYL, 1996). Propagada pelo BIRD, tal proposta prescrevia a concessão de financiamento para trabalhadores rurais pobres comprarem terras negociadas de maneira voluntária e direta com os proprietários. Por essa transação patrimonial os proprietários seriam pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores assumiriam os custos de aquisição da terra. Junto com o empréstimo, os compradores receberiam uma quantia variável de subsídio para investimentos em infraestrutura e produção. Esse mecanismo estimularia a barganha pelo imóvel, pois quanto menor fosse o preço da terra, mais recursos sobriam para investimentos. Em outras palavras, a RAAM constituía uma operação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, acrescida de subsídio variável. Politicamente, tal modelo se inseriu nas estratégias de alívio da pobreza rural do BIRD complementares às políticas de ajuste macroeconômico.

Para os técnicos do BIRD, o Brasil oferecia condições ideais para a RAAM, porque estava em curso uma política econômica que impactava regressivamente o tecido social rural, existia enorme demanda por terra e havia uma tendência de queda do preço dos imóveis rurais em algumas regiões. Por sua vez, pelo lado do governo, era preciso não apenas responder ao aumento da pressão social por terra, mas também pautar a maneira pela qual a questão agrária deveria ser processada política e institucionalmente. Foi essa convergência de interesses que possibilitou a introdução da RAAM no Brasil (PEREIRA, 2007 e 2010).

O primeiro projeto desse gênero começou em agosto de 1996 no estado do Ceará. Dessa pequena experiência nasceu o projeto-piloto Cédula da Terra (PCT), estendendo-a para os outros quatro estados, por meio de novo empréstimo aprovado pelo BIRD em abril de 1997. O PCT financiaria a compra de terras por 15 mil famílias em 4 anos, mas a expectativa era posteriormente financiar um milhão de famílias em até seis anos (BIRD, 1997). O Nordeste foi escolhido como alvo, pois lá se concentrava a população rural pobre do país. Desse modo, diante de uma elevada “demanda” por terra, estimava-se que sua implantação ocorreria rapidamente. O projeto financiava a compra de qualquer imóvel rural, inclusive aqueles passíveis de desapropriação, e foi criticado pelo MST e pela CONTAG como expressão do neoliberalismo e incapaz de democratizar a estrutura agrária.

Enquanto isso, a maioria governista aprovou no Congresso em fevereiro de 1998 a criação do Banco da Terra. Tratava-se de um fundo público capaz de captar recursos

de diversas fontes, inclusive internacionais, para financiar a compra de terras por trabalhadores rurais (MEPF, 1999). Ou seja, sem qualquer avaliação sobre as experiências em curso e contra a posição de *todos* os movimentos de trabalhadores rurais, o Congresso aprovou a criação de um instrumento para viabilizar a implementação da RAAM em escala nacional.

O governo federal fez uso de intensa propaganda para divulgar as supostas vantagens do novo modelo, ao mesmo tempo em que as ocupações de terra eram criminalizadas. Baseada na ideia de acesso “negociado” e “sem conflitos”, a propaganda foi direcionada tanto para o público mobilizado em ocupações e acampamentos, como para o potencialmente mobilizável. Tratava-se, assim, de premiar os que “optassem” pela transação de mercado em detrimento dos que ocupavam terras e acampavam às margens de rodovias.

Concomitantemente, em resposta à pressão dos movimentos sociais que reivindicavam uma política pública de educação nos assentamentos de reforma agrária, o governo federal criou em abril de 1998 o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Voltado inicialmente para a alfabetização de jovens e adultos, o programa teve depois as suas atividades estendidas para a formação técnica e os níveis fundamental, médio e superior de ensino. Os recursos alocados para financiá-lo, porém, foram baixos.

O segundo mandato de Cardoso se iniciou em 1999 com a crise do Plano Real e a adoção de um programa de ajuste fiscal acordado com o FMI. Nesse contexto, a política de ajuste externo se alterou novamente. Retomando a estratégia abandonada em 1994, implementou-se a política de geração de saldos comerciais externos para suprir o déficit em conta-corrente. Tal como havia ocorrido na crise de 1982, os setores primário-exportadores foram acionados para gerar esse saldo. Nesse momento, uma palavra ecoou com força na grande mídia: agronegócio. Termo genérico criado e difundido por entidades patronais — especialmente a ABAG²² —, o agronegócio foi então alçado à posição de “salvador” da economia brasileira. Numa interpretação crítica, porém, agronegócio designa “uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma aliança estratégica

²² A Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG) foi criada em 1993 por líderes da OCB, com o objetivo de articular todas as demais entidades patronais rurais. A entidade teve papel central na difusão da noção de “agronegócio” como um setor da economia marcado por atributos como vocação, excelência técnica e modernidade. A ABAG agrega entidades muito variadas, como bancos públicos e privados e os

com o capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado” (DELGADO, 2010: 93).

A estratégia de governo adotada consistia na combinação de quatro iniciativas: *a)* o investimento prioritário em infraestrutura territorial para criar economias externas, meios de transporte e vias de escoamento para o exterior; *b)* a reorganização do sistema público de pesquisa agropecuária para sintonizá-lo com as demandas das grandes empresas agroindustriais; *c)* a baixa regulação do mercado de terras, a fim de viabilizar o controle privado sobre recursos fundiários necessários à expansão da agropecuária; *d)* a desvalorização cambial, que elevou a rentabilidade do setor exportador (DELGADO, 2010: 94).

Ao lado dessa estratégia, o governo se concentrou 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, a fim de lhes cobrar pelo imóvel rural desapropriado; *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)* reprimir as ocupações de terra e estrangular economicamente o MST, vetando a liberação de recursos públicos para atividades com ele relacionadas; *g)* implementar a RAAM em larga escala, por meio do Banco da Terra (cf. MEPEF, 1999 e 1999a; ALENTEJANO, 2000).

Diante da repressão às lutas por terra e da implantação da RAAM, os movimentos de trabalhadores rurais buscaram maior unidade política no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.²³ O Fórum encaminhou em outubro de 1998 um pedido de investigação ao Painel de Inspeção do BIRD, com uma série de críticas e denúncias contra o PCT. Em maio de 1999, o Painel julgou improcedentes todos os argumentos do Fórum e não recomendou à diretoria do BIRD a investigação solicitada. O governo brasileiro usou tal recusa como prova da eficiência do projeto. Três meses depois, com base em documentos que continham inúmeras irregularidades e indícios de corrupção na gestão do PCT, o Fórum solicitou nova investigação ao Painel, recebendo nova resposta negativa (SAUER e WOLFF, 2001).

maiores veículos de comunicação do país, o que ilustra o grau de ramificação do agronegócio. Cf. Mendonça (2011: 214-215).

Foi então que a direção da CONTAG decidiu negociar com o BIRD e o governo federal a criação de um novo programa de crédito fundiário, semelhante aos anteriores, mas com algumas modificações. A partir de então, a CONTAG continuou a classificar o PCT e o Banco da Terra como RAAM, mas passou a diferenciá-los do “seu” programa, considerando-o uma linha de crédito “complementar” à reforma agrária. Com isso, o empréstimo do BIRD prometido para o Banco da Terra foi redirecionado para o novo programa. A unidade política do Fórum contra a implantação da RAAM se quebrou e, após embates internos, esse tema foi abandonado.

Diversas avaliações mostraram a incapacidade da RAAM promover o desenvolvimento econômico e a justiça social no campo no Brasil e em outros países, razão pela qual esse modelo não substituiu uma reforma agrária redistributiva (BORRAS, 2007; SAUER, 2009; PEREIRA, 2007, 2010 e 2012). Mesmo com melhorias técnicas que aperfeiçoassem programas desse gênero — aumentando, p.ex., mecanismos de participação e transparência por meio da mediação sindical —, tais medidas não seriam suficientes para superar os limites estruturais desse modelo, como a dependência da oferta de terras por parte de proprietários e a incapacidade de democratizar a estrutura fundiária e alcançar escala social, dado o pagamento prévio em dinheiro e a preço de mercado.

Em 2001-02, o governo Cardoso realizou duas ações importantes. A primeira foi o cadastramento de solicitações de acesso à terra nas agências dos correios de todo país. Mediante intensa propaganda nos meios de comunicação, a campanha prometia uma “reforma agrária sem conflitos”. O número de pessoas cadastradas chegou a 839.715, mas não há notícia de que alguma tenha sido assentada. A segunda ação consistiu na proibição por dois anos de vistoria pelo INCRA de áreas ocupadas, o que inviabilizava a conclusão dos processos de desapropriação.

Se, enquanto categoria política, os “sem terra” ganharam notoriedade ao longo dos anos noventa, mais impacto teve a dos “agricultores familiares”. Alguns fatores foram decisivos para a sua emergência, entre os quais: *a)* o aumento da diferenciação social do trabalho na agricultura; *b)* o declínio do peso político dos assalariados rurais; *c)* as disputas no interior do movimento sindical de trabalhadores rurais, particularmente entre a CONTAG e o DNTR-CUT; *d)* a avaliação sobre os efeitos da modernização da agricultura e do neoliberalismo e a convicção crescente da necessidade de um modelo

²³ O Fórum foi criado em 1995 e congregava àquela altura mais de 30 organizações, entre as quais MST e CONTAG.

alternativo de desenvolvimento rural, mais “democrático” e “inclusivo”, porém nos marcos do capitalismo; e) a reflexão no interior do movimento sindical sobre o papel da agricultura familiar no desenvolvimento, tomando como referência principal a experiência européia (FAVARETO, 2006; MEDEIROS, 2001 e 2010).

As mobilizações conduzidas pela CONTAG e pelo DNTR-CUT e a progressiva convergência entre elas resultaram na filiação da CONTAG à CUT em 1995, levando à extinção do DNTR. Resultaram também na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, consagrando como categoria política os “agricultores familiares”²⁴. A difusão dessa categoria reconfigurou os termos do debate sobre políticas públicas de produção, comercialização, crédito, agroindustrialização, cooperativismo, além da própria reforma agrária – que perdeu centralidade na pauta do movimento sindical. Contudo, as divergências entre o sindicalismo cutista e o contagiado prosseguiram numa disputa permanente em torno da condição de porta-voz do conjunto da “agricultura familiar” (MEDEIROS, 2010; PICOLOTTO, 2011).

Por outro lado, a força que tal categoria adquiriu no plano da identidade política, catapultada pelo reconhecimento estatal, somou-se ao seu deslizamento para a análise do mundo rural, resultando no abandono do conceito de campesinato durante os anos 1990. O MST e a Via Campesina se ocuparam de resgatar esse conceito como identidade política e instrumento de análise durante a década de 2000, ora de forma complementar, ora de forma concorrente ao conceito de agricultura familiar, dependendo do antagonista, o que claramente denota a existência de uma disputa pela representação de segmentos do mundo do trabalho rural e pela forma de categorizá-lo (VIA CAMPESINA, 2002; MEDEIROS, 2010; MST, 2013).

Os governos Lula (2003-10) e Dilma (2011-14)

A vitória de Lula nas eleições de 2002 foi um marco na história brasileira. Após três derrotas, o candidato do PT finalmente chegava à presidência da república, apoiado

²⁴ Posteriormente, a lei nº 11.326/2006 definiria o agricultor familiar como o produtor que não possui área superior a quatro módulos fiscais e utiliza mão-de-obra majoritariamente familiar nas atividades do estabelecimento, retirando delas a sua renda principal e dirigindo-as com a sua família. Vale ressaltar que o IBGE incorporou a definição de “agricultura familiar” da referida lei, o que pela primeira vez permitiu identificar no censo agropecuário (realizado a cada dez anos) de 2006 o seu tamanho e a sua distribuição espacial. Porém, categorias como “agronegócio” ou “agricultura patronal” não têm definição oficial.

por uma ampla coalizão política que incluía forças populares e conservadoras. “A esperança venceu o medo”, afirmava o *marketing* de Lula, já eleito, sinalizando uma mudança de rota após mais de uma década de neoliberalismo. Porém, os compromissos de campanha, a promessa de que não haveria “ruptura de contratos”, a composição dos ministérios, o perfil da base de apoio no Congresso, as primeiras medidas adotadas — como uma reforma da previdência social regressiva em direitos — e, sobretudo, a política econômica implementada, logo evidenciaram que não haveria ruptura na estrutura de poder do país.

Ainda assim, o início do governo foi marcado por enorme expectativa por parte de trabalhadores e movimentos sociais pela realização de uma efetiva reforma agrária. Apostando na ação governamental, o número de ocupações e de famílias acampadas organizadas pelo MST disparou, recolocando a questão no centro da agenda política. Pessoas indicadas pela organização foram nomeadas para a direção do INCRA.

A reação patronal foi imediata, sob a forma de violência contra trabalhadores e ativistas, que voltou aos patamares dos anos 1980 (IPEA, 2011: 238). O Poder Judiciário também foi acionado nos estados, exarando ordens de prisões e ações de despejo de áreas ocupadas, chegando a números recordes. Uma campanha nos principais meios de comunicação criminalizava os movimentos sociais, em particular o MST, e acusava duramente o governo federal de omissão ou conivência.

Enquanto isso, por encomenda do governo, uma equipe de pesquisadores coordenada por Plínio de Arruda Sampaio elaborava uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. Baseada em estudos consistentes, a proposta mostrou a existência de terra disponível para a reforma agrária em todos os estados da federação, contrariando o discurso das entidades patronais rurais. Além disso, a proposta evidenciou a existência de uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem terra ou minifundiárias, uma demanda emergencial de cerca de 180 mil famílias acampadas e uma demanda explícita da ordem de 1 milhão de famílias, constituída pelo público registrado nos correios em 2001 e pelos acampados. A proposta, ainda, estabelecia a meta de um milhão de famílias assentadas entre 2004/07 e retomava a ideia de “áreas reformadas”, com o objetivo de superar o caráter pontual da política de assentamentos e promover sinergia entre políticas públicas (crédito, saúde, educação, infraestrutura, etc).

Assim, para o IBGE, os estabelecimentos agropecuários que não se encaixam na definição de “agricultura familiar” são simplesmente etiquetados como “agricultura não-familiar”.

O custo e os meios de financiá-la também foram expressamente detalhados, reafirmando a sua viabilidade.

A proposta foi entregue ao governo em outubro de 2003 e contava com o apoio total dos movimentos de trabalhadores rurais. O governo federal, porém, rejeitou o documento e, em seu lugar, anunciou o II PNRA, com metas muito menores. Alguns dias antes o presidente do INCRA e sua equipe (indicados pelo MST) já haviam sido demitidos, em nome da governabilidade.

Entre outras metas, o II PNRA previa até 2006 o assentamento de 400 mil novas famílias; a regularização da posse de 500 mil famílias; a extensão do crédito fundiário para 130 mil famílias por meio do recém criado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), financiado pelo BIRD; fornecimento de assistência técnica, capacitação, crédito e políticas de comercialização para todos os assentados em áreas de reforma agrária; a promoção da igualdade de gênero nos assentamentos; titulação de terras em posse de remanescentes de quilombos. Previa-se também a atualização dos índices de produtividade da agropecuária.²⁵

Mesmo com metas modestas e inferiores às da proposta recusada pelo governo, o desempenho do II PNRA ficou aquém do anunciado. É o que se pode depreender das tomadas de posição dos principais interessados no assunto. Em carta entregue ao presidente Lula em outubro de 2005, o MST criticou a política agrária em curso, denunciando o descumprimento das metas de assentamento, o abandono de milhares de famílias acampadas e a não atualização dos índices de produtividade. Ao mesmo tempo, criticava o apoio político e financeiro dado ao “agronegócio”.

Em março de 2006, seis organizações avaliaram a política agrária do governo Lula²⁶. Das 39 medidas avaliadas, 10 foram consideradas positivas e 29 negativas. Além da posição de diálogo com os movimentos de trabalhadores — embora a repressão policial continuasse por parte de governos estaduais e a violência de fazendeiros aumentasse — foram consideradas positivas as seguintes medidas: ampliação do

²⁵ É passível de desapropriação para fins de reforma agrária todo imóvel rural maior do que 15 módulos fiscais que não cumpre *simultaneamente* as exigências de exploração econômica racional, observância da legislação trabalhista e cumprimento da legislação ambiental. De fato, apenas o requisito de exploração econômica tem sido considerado. Como os índices de produtividade vigentes foram estipulados em 1975 e refletem os padrões daquela época, existem menos áreas passíveis de desapropriação de acordo com o critério econômico. A revisão dos índices é uma medida exigida pela legislação em vigor e cabe exclusivamente ao Executivo, mas simplesmente não é aplicada. Todas as entidades patronais se posicionam contra essa medida.

²⁶ MST et al. (2006). Além do MST, assinaram: MPA (Movimento de Pequenos Agricultores), MMC (Movimento de Mulheres Camponesas), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), CPT e ABRA.

volume de crédito agrícola disponibilizado para a agricultura familiar; aumento da eletrificação rural; ampliação do programa de construção e melhoria de casas para agricultores; implantação do seguro rural para garantir renda aos agricultores, embora o grau de cobertura ainda fosse bastante limitado; ampliação dos recursos para programas educacionais no campo em diversos níveis; aumento dos recursos para assistência técnica nos assentamentos, embora esse serviço não tivesse cobertura abrangente e fosse prestado por entidades privadas conveniadas, e não por órgãos públicos; o apoio à construção de sistemas para captação familiar de água na região Nordeste para enfrentar secas, embora muito aquém das necessidades; demarcação da reserva indígena de Raposa Serra do Sol em Roraima; implantação do programa que previa adicionar 2% de óleo de origem vegetal ao óleo diesel com participação da agricultura familiar na produção desse combustível.

Quanto às medidas negativas, o diagnóstico era claro: não assentamento das famílias acampadas, conforme acordo firmado no final de 2003; não atualização dos índices de produtividade usados para avaliar a produtividade dos imóveis rurais passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária; continuidade da política de RAAM do BIRD por meio do PNCF; não mobilização da base parlamentar para aprovação da lei que expropria (sem indenização aos proprietários) fazendas que utilizam trabalho análogo à escravidão; não mobilização da base parlamentar para impedir a aprovação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar o MST e demais movimentos sociais do campo, resultando na aprovação de um relatório que considerava a ocupação de terras como terrorismo e crime hediondo; falta de empenho para pressionar o Judiciário para julgar os responsáveis pelas chacinas de trabalhadores em Corumbiara (1995) e Carajás (1996) e de fiscais da Justiça do Trabalho que investigavam denúncias de “trabalho escravo” no município de Felisburgo (2004); liberação do plantio e comercialização da soja transgênica; falta de iniciativa para remover leis e medidas de governos anteriores que obstaculizam o processo de desapropriação de terras e o assentamento de famílias para fins de reforma agrária; a iniciativa governamental de propor uma lei que permite o arrendamento de florestas nacionais (áreas públicas) para comércio de madeira; por fim, a não implementação de uma reforma agrária que de fato transformasse a estrutura fundiária do país e fortalecesse política e economicamente os trabalhadores beneficiados por ela.

O desempenho da política agrária do governo Lula evidenciou na prática aquilo que os documentos oficiais já indicavam: o esvaziamento da reforma agrária como

política estrutural e a sua conversão em medida de alívio da pobreza rural e da pressão social. Um exame da documentação produzida pelo governo e pelo PT até 2006 mostrou como, progressivamente, a própria concepção de reforma agrária foi sendo esvaziada do ponto de vista conceitual e programático até figurar como ação residual e periférica de compensação social, na medida em que: *a)* deixaram de estabelecer metas anuais de assentamento; *b)* o conceito de áreas reformadas perdeu importância; *c)* a desapropriação deixou de ser considerada como o instrumento principal de obtenção de terras; *d)* o crédito fundiário ganhou destaque como instrumento inovador; *e)* desapareceu a menção à atualização dos índices de produtividade como medida indispensável para ampliar o estoque de terras para a reforma agrária (CARVALHO FILHO, 2007). A promessa de uma “reforma agrária ampla, massiva e de qualidade como parte fundamental de um novo projeto de desenvolvimento nacional”, como afirmava o programa de Lula durante a campanha para reeleição em 2006, já não passava de mera retórica eleitoral. Nos anos seguintes, tal esvaziamento marcaria a agenda do segundo mandato de Lula, consolidando-se no governo de Dilma Rousseff (IPEA, 2013: 336-347; MST, 2013a: 2014).

Por outro lado, o governo federal adotaria políticas públicas importantes de apoio à produção e à comercialização que beneficiariam a agricultura familiar e os assentamentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e a lei que obriga a destinação de 30% dos recursos da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para compras da agricultura familiar, englobando áreas de reforma agrária. Contudo, tais políticas teriam abrangência limitada e padeceriam da falta de recursos para a sua massificação (IPEA, 2011 e 2012).

O esvaziamento da reforma agrária na agenda política federal foi um dos resultados do poder do agronegócio na economia e na política do país. A sua expansão durante a década de 2000 foi impulsionada pelo aumento dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, puxado, sobretudo, pela demanda da China, primeiro parceiro comercial do Brasil. Além disso, o agronegócio se beneficiou da política econômica, das recorrentes renegociações das dívidas de grandes tomadores de crédito e da canalização de recursos públicos para viabilizar estratégias empresariais de conglomeração e internacionalização. A ação do Estado, por meio de diversos instrumentos e agências, priorizou a promoção de culturas para exportação e produção

de ração animal, agrocombustíveis, papel e celulose, fortalecendo o agronegócio enquanto estrutura de poder (cf. DELGADO, 2012).

Desde o início da década de 2000, as organizações patronais buscam ampliar o volume de terras para a expansão da produção de *commodities* agropecuárias, principalmente mediante as seguintes medidas: *a)* redefinição da Amazônia Legal,²⁷ com a exclusão dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, possibilitando a incorporação imediata de 145 milhões de hectares, em função da redução da área destinada à preservação ambiental; *b)* redução de 80% para 50% na área de reserva legal da Amazônia; *c)* liberação de crédito para quem praticou crime ambiental; *d)* privatização de terras públicas com até 1500 ha sem licitação na Amazônia; *e)* redução da faixa de fronteira onde é proibida a compra de terras por estrangeiros de 150 para 50 km; *f)* revogação do dispositivo constitucional que prevê a titulação das terras de remanescentes de quilombos (cf. ALMEIDA, 2010).

Além disso, relatório recente do IPEA (2011) mostrou que diversas iniciativas de representantes do agronegócio no Congresso Nacional têm buscado modificar as políticas agrárias de acordo com os seus interesses. Nesse sentido, com relação à reforma agrária, três iniciativas da bancada ruralista seguem a mesma direção: *a)* simplesmente eliminar os índices de produtividade da agropecuária que aferem se uma propriedade é improdutivo e, portanto, passível de desapropriação para fins de reforma agrária; *b)* transferir do Executivo para o Legislativo a competência de atualizar os índices de produtividade e de promover desapropriação para fins de reforma agrária; *c)* extinguir o Grau de Utilização da Terra (GUT), um dos parâmetros técnicos que servem para aferir a produtividade dos imóveis rurais, de modo que seria empregado para essa finalidade apenas o Grau de Eficiência de Exploração (GEE), que mede a eficiência da área plantada *sem* considerar quanto ela representa do total da propriedade.

Com relação às terras indígenas, a principal iniciativa consiste em propor a transferência do Executivo para o Congresso da competência para demarcar terras indígenas, proposta já em andamento através da Proposta de Emenda Constitucional nº 215.

No que tange à política ambiental, a principal iniciativa consiste na flexibilização da legislação em vigor, opondo os que defendem a regulação pública e a

²⁷ A Amazônia Legal é uma área que corresponde a 59% do território brasileiro e engloba oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do estado do

função socioambiental da terra e os que defendem o direito absoluto de propriedade e a mercantilização da natureza. Os embates se concentraram em torno da aprovação do novo Código Florestal, que substituiu o anterior, de 1965. A bancada ruralista defendeu: *a)* a anistia dos proprietários rurais que haviam descumprido a legislação ambiental; *b)* a redução das áreas a serem obrigatoriamente preservadas em qualquer imóvel rural (a chamada Reserva Legal); *c)* a expansão da fronteira agropecuária mediante a abertura de áreas onde legalmente isso não poderia ocorrer. Depois de intensa disputa, o resultado foi bastante favorável aos interesses do agronegócio (IPEA, 2013: 332-336; SAUER e FRANÇA, 2012).

Conclusão

Apesar dos ganhos de produtividade em ramos intensivos da produção nos últimos 50 anos, o modelo agropecuário brasileiro historicamente se sustentou e se expandiu mediante a apropriação extensiva de novas áreas. Trata-se de um modelo dependente da oferta elástica de terras, que exige a manutenção de um estoque de terras ociosas e não exploradas sem qualquer restrição de uso. O processo de modernização da agricultura, em vez de atenuar, agravou esse traço estrutural. Além disso, durante a década de 2000, esse modelo foi reforçado pelo crescimento da mineração controlada por grandes corporações. Decorrem daí o veto da classe dominante à qualquer reforma agrária, a pressão pela flexibilização das leis ambientais e a recusa a qualquer mecanismo de controle social sobre o direito de propriedade. Igualmente, decorre daí a criminalização dos movimentos sociais pela grande mídia e pelo Estado brasileiro.

A concentração fundiária continua desempenhando um papel fundamental na produção e reprodução da injustiça e da desigualdade de poder, renda e riqueza no país. Longe da imagem de “eficiência” que as entidades patronais buscam difundir, o “sucesso” do agronegócio se baseia na exploração dos trabalhadores, na devastação ambiental, no uso indiscriminado de agrotóxicos e na violência contra camponeses, indígenas e quilombolas, sob o patrocínio direto e indireto do Estado. Esses traços são constitutivos do modelo agrário dominante, e não exceções.

Apesar da reinvenção e do ativismo dos movimentos populares, o agronegócio se afirmou como a força principal na estruturação das relações sociais na agricultura

Maranhão, totalizando 5 milhões de km². Nela residiam 56% da população indígena brasileira (cerca de 250 mil pessoas e 80 etnias) no ano de 2005.

brasileira. Passado meio século, é evidente que a questão agrária existente no Brasil não é a do capital, mas sim a do mundo do trabalho. Nesse sentido, ao contrário do que afirmam os porta-vozes do agronegócio, a reforma agrária não é uma bandeira anacrônica no Brasil; ao contrário, ela continua atual e assume novos conteúdos e sentidos, sendo cada vez mais associada pelos movimentos sociais a uma alimentação saudável (o país tornou-se o campeão na aplicação de agrotóxicos), à preservação ambiental e à soberania alimentar.

Bibliografia

ALENTEJANO, Paulo. O que há de novo no rural brasileiro? *Terra Livre*, 2000, v. 15, p. 87-112.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ___ et al. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BINSWANGER, Hans e VAN ZYL, Johan. Market assisted rural land reform: how will it work? In: VAN ZYL, Johan et al. (eds). *Policies, Markets and Mechanisms for Agricultural Land Reform in South Africa*. New York: Oxford University Press, 1996.

BIRD. *Project Appraisal Document to Brazil for Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington, DC: Report nº 16342-BR, 1997.

BORRAS Jr, Saturnino M. *Pro-Poor Land Reform: a Critique*. Ottawa: The University of Ottawa Press, 2007.

BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*. Rio de Janeiro: Forense/Edur, 1997.

___ *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad/Edur, 2008.

CALDART, Roseli. *Pedagogia do Movimento Sem Terra*. Petrópolis: Vozes, 2000.

CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-64). In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano*. São Paulo: Difel, v. 3, tomo III, 1981.

CARNEIRO, Ana e CIOCARI, Maria. *Retrato da repressão política no campo: Brasil (1962-1985)*. Brasília: MDA, 2010.

CARTER, Miguel (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

CARVALHO Filho, José Juliano de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a *Nova Reforma Agrária*”. In: LEITE, Sérgio (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2001.

___ O governo Lula e o esvaziamento da reforma agrária. *Reforma Agrária*, v. 34, n. 2, 2007, p. 95-102.

DELGADO, Guilherme. *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-85)*. São Paulo: Ed. Unicamp, 1985.

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

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

DELGADO, Nelson G. *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: IICA/MDA, 2009.

D’INCAO, Maria da Conceição. O governo de transição: entre o velho e o novo projeto político agrícola de reforma agrária. *Lua Nova*, n. 20, 1990, p. 89-120.

DREIFUSS, René. *1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1984.

___ *O jogo da direita na Nova República*. Petrópolis: Vozes, 1989.

FACHIN, Luiz Edson. O Direito e o avesso na reforma agrária da Nova República. *Reforma Agrária*, n. 3, 1985, p. 10-25.

___ Depois da Lei Agrária: o que muda no campo brasileiro? *Democracia na terra*, n. 10, 1993, p. 15-30.

FAVARETO, Arilson. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21 (62), 2006, p. 27-44.

FERNANDES, Bernardo M. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

FERRANTE, Vera L. B. Os herdeiros da modernização: grilhões e lutas dos bóias-frias. *São Paulo em Perspectiva*, 8 (3), 1994, p. 93-104.

FERREIRA, Brancolina et al. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais* (IPEA), nº 17, vol. 2, 2009.

GOMES DA SILVA, José. *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo: Busca Vida, 1987

___ *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

___ *A reforma agrária na virada do milênio*. Campinas: ABRA, 1996.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1997.

- GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ___ *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- IANNI, Octavio. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- ___ *Ditadura e agricultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979a.
- ___ *Origens agrárias do Estado Brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- IPEA. Desenvolvimento rural. *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais*, n. 18, 2010.
- ___ Desenvolvimento rural. *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais*, n. 19, 2011.
- ___ Desenvolvimento rural. *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais*, n. 20, 2012.
- ___ Desenvolvimento rural. *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais*, n. 21, 2013.
- LEITE, Sérgio. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: ___ (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.
- ___ e ÁVILA, Rodrigo. *Um futuro para o campo*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.
- MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- ___ *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- MEDEIROS, Leonilde S. de. *A questão da reforma agrária no Brasil (1955-1964)*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo: USP, 1983.
- ___ *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.
- ___ Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACA, Norma (org.). *¿Una nueva ruralidad en America Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 103-128.
- ___ *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.
- ___ Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: MANZANAL, Mabel e NEIMAN, Guillermo (orgs.). *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ciccus, 2010, p. 131-152.
- MENDONÇA, Sonia. *O patronato rural no Brasil recente*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.
- MEPF. *Diretrizes do processo de descentralização da reforma agrária*. Brasília, 1997.
- ___ *Mudanças legais que melhoraram e apressaram as ações da reforma agrária*. Brasília, 1998.
- ___ *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*. Brasília, 1999.
- ___ *A nova reforma agrária*. Brasília, 1999a.

MST. *Programa agrário do MST – Texto em construção para o VI Congresso Nacional*. São Paulo, abril, 2013.

___ *Carta da Direção Nacional do MST à Presidenta Dilma Rousseff*. Arapongas, 4 de fevereiro, 2013a.

___ *Carta à Presidenta Dilma Rousseff*. Brasília, 14 de fevereiro de 2014.

___ *et al. Balanço das medidas do governo Lula (2002-2006) em relação à agricultura camponesa e reforma agrária no Brasil*. São Paulo, 2006.

PALMEIRA, Moacir. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In: PAIVA, Vanilda (org.). *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Loyola, 1985.

___ Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde S. de *et al.* (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP, 1994.

___ e LEITE, Sérgio. *Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária*. Rio de Janeiro: Debates CPDA, nº 1, 1997

PEREIRA, João Márcio Mendes The World Bank's 'market-assisted land reform' as political issue: evidence from Brazil (1997-2006). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, v. 82, 2007, p. 21-49.

___ *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas*. São Paulo: Hucitec, 2010.

___ Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). *Estudos Avançados*, v. 26 (75), 2012, p. 111-136.

___ e SAUER, Sérgio. A 'reforma agrária assistida pelo mercado' do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, v. 26 (3), 2012, p. 587-612.

PICOLOTTO, Everton L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese de doutorado, CPDA. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011.

RICCI, Rudá. *Terra de ninguém: sindicalismo rural e crise de representação*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.

SAUER, Sérgio. Market-led agrarian reform in Brazil: the costs of an illusory future. *Progress in Development Studies*, vol. 9, n. 2, 2009, p. 127-140.

___ e FRANÇA, Franciney. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, 2012, p. 285-307.

___ e WOLFF, Luciano. O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra. In: BARROS, Flávia (org.). *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil, 2001.

STÉDILE, João Pedro e FERNANDES, Bernardo M. *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

TAVARES, Ricardo. *Reforma e contra-reforma na transição política – Brasil (1979-88)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos, n. 70, 1989.

VEIGA, José Eli. *A reforma agrária que virou suco*. Petrópolis: Vozes, 1990.

VIA CAMPESINA. *Histórico, natureza, linhas políticas internacionais e projeto para a agricultura brasileira*. São Paulo: Via Campesina – Brasil, 2002.

Artigo recebido em 15/02/2014

Artigo aceito em 02/09/2014