

**Os antigos
novos rumos da
reforma agrária
na democracia
brasileira:**

**A participação
do MST na
chegada do PT
ao poder**

**João Felipe de
Almeida Ferraz¹**



**The old new
directions of Land
Reform in Brazilian
democracy: The
participation of the
MST in the PT's
arrival to power**

¹ Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de São Paulo Júlio de Mesquita Filho (Unesp). E-mail: joaofelipealmeidaferraz@gmail.com

Resumo

Este trabalho é uma parte do projeto de pesquisa para o mestrado acadêmico no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Marília. Nele, é proposta uma reflexão sobre as formas de participação política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST) no início do século XXI. O primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006), do Partido dos Trabalhadores (PT), que aparentava compartilhar da base político-ideológica do Movimento, não atingiu as expectativas criadas pelos grupos defensores de uma ampla reforma agrária. A pretensão é mostrar que, apesar da reforma agrária ter atingido um nível de debate nacional, a representação política dessa agenda no poder executivo não foi capaz de promover o pleno acesso à terra.

Palavras-chave: reforma agrária; governo Lula; representação política; Movimento Sem-terra.

Abstract

This work is part of the research project for the academic master's degree in the Post-Graduate Programme in Social Sciences at the Universidade Estadual Paulista (Unesp) in Marília, São Paulo. The article proposes to provide a reflection on the forms of political participation of the Landless Rural Workers Movement (MST) at the beginning of the 21st century. Lula da Silva's (of the Workers' Party - PT) first term (2003-2006) appeared to share the Movement's political-ideological basis, but did not meet the expectations created by groups that advocated a broad land reform. This article attempts to show that, although land reform has reached a level of national debate, the political representation of this agenda in the executive branch has not been able to promote full access to land.

Keywords: Land Reform; Lula's government; political representation; Landless Movement.

Introdução

Com o início da relativa “abertura política” entre as décadas de 1970 e 1980 no Brasil, a conjuntura passou a ser de fortalecimento da sociedade brasileira, que clamava pelo fim da ditadura militar (1964-1985), pela redemocratização do país e por representatividade política. O momento, portanto, simboliza a estruturação de instituições estatais democráticas e a reconfiguração dos horizontes nacionais, tendo, como questão no meio rural, a bandeira da reforma agrária como unificadora e potencializadora do poder político de movimentos recém-formados, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST).

Inicialmente, a atuação política do MST tem como essência predominante a ocupação de terras como forma de reivindicação em defesa do caráter universal do acesso à terra (MEDEIROS, 2003). Juntamente a essa agenda, o movimento se propõe a agir diretamente em favor de ganhos políticos em relação à vida das famílias camponesas, como a luta por crédito rural para os assentados. Ao longo de sua história de consolidação como um movimento de caráter nacional, a organização política do MST também teve que se adaptar de acordo com as diferentes situações políticas (LERRER, 2008), sejam estas na sua base social (variações políticas locais de acampamentos e assentamentos) ou na política institucional (realização das demandas políticas em políticas públicas). Portanto, nesse contexto, os partidos políticos também se destacam a fim de representar os interesses dos mais diversos grupos sociais dentro da política institucional. A partir de uma revisão do debate teórico proposto por Luís Antonio Barone (2011) em sua contribuição “O MST frente ao campo político institucional do início do século XXI”, é possível identificar a complexidade da representação de interesses coletivos por partidos no âmbito institucional. O autor define que:

Os articuladores sociais - agentes destacados na resposta prática aos dilemas dos movimentos reivindicatórios - são os mediadores entre o movimento e o estado (ou mercado). Estes têm fundamental importância porque fazem a ponte entre os pólos em conflito, sendo os agentes da negociação a ser (ou não) firmada (BARONE, 2011, p. 5).

A responsabilidade desses “articuladores sociais” condiz justamente com a situação de consolidação da democracia brasileira como regime político em termos eleitorais no fim do século XX. Em tese, o espaço de diálogo criado por esse processo contribui para uma maior dinâmica das transformações sociais. No

Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira: a participação do MST na chegada do PT ao poder

entanto, tais transformações têm a difícil missão de se realizarem diante das dificuldades do aparato burocrático do Estado, constituído por um arranjo de forças sociais das mais variadas (BARONE, 2011). Como explana Luís Felipe Miguel (2018), há uma forte contradição entre os valores das democracias liberais contemporâneas. As estruturas, que o processo de democratização carrega, envolvem a prevalência dos interesses das classes políticas dominantes. Dessa forma, o espaço político dificulta a existência de grupos com posicionamentos extraordinários, aumentando os “desafios para uma política emancipatória” (MIGUEL, 2018).

Segundo o mesmo autor, o princípio democrático da igualdade política formal conflita com a perpetuação de instrumentos de dominação social, como as desigualdades econômicas. Ou seja, por mais que se tente promover uma política democrática-popular de igualdade entre os cidadãos, a intenção é deturpada em favor de interesses privados. A abordagem do autor por meio de um debate conceitual pode ajudar a compreender a discussão aqui presente.

Nela, é utilizada a noção de “seletividade das instituições” de Claus Offe para entender os limites que as classes dominantes impõem na política institucional para restringir a participação popular. De acordo com a sua leitura, essa seletividade provém da dependência estrutural do Estado por empresários ou investidores. Portanto, o financiamento das ações governamentais feito por essa classe social pode ser vetado, caso medidas econômicas, que ponham em risco determinado andamento (*conjuntura*, *status quo*), sejam aprovadas pelo sistema, através do voto inicialmente (MIGUEL, 2018). Pode-se associar essa restrição com as alterações profundas dos programas de governo do PT em relação à reforma agrária como condição para sua assunção do Poder Executivo em 2002; visto que a realização de uma ampla reforma agrária alteraria estruturalmente as relações de poder do campo.

Em outra oportunidade, Miguel (2018) relaciona o conceito de “campo político”, de Pierre Bourdieu, como substância da “seletividade das instituições”. Fazem parte do campo político a moderação de demandas políticas e a exclusão do conflito de interesses. É a partir de diversos instrumentos, como a seleção de determinados discursos ou de determinadas posições políticas pela linguagem, que se teria a estabilidade da democracia contemporânea (MIGUEL, 2018).

Dentro desse contexto, o MST se expressa em favor da bandeira da reforma agrária na política brasileira, indo de encontro com uma estrutura econômica existente desde o processo de colonização do país, a de economia agroexportadora por grandes lotes de terra (COSTA, 1999). Em paralelo, o Partido dos Trabalhadores (PT) elabora sua estratégia de inserção no campo político institucional justamente com a articulação ampla de alguns grupos populares, incluindo o próprio MST (BARONE, 2011). Sendo assim, a chegada do partido à Presidência da República em 2003, através do líder Luiz Inácio Lula da Silva, contou, não somente com parte do MST e de forças populares — como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) —, mas também, principalmente após à “Carta ao povo brasileiro” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), com o incentivo de parte do empresariado de diversos setores, inclusive do agronegócio² (CAMPOS, 2015).

Portanto, ao discorrer sobre a atuação do MST na política institucional por meio da articulação do PT, o artigo pretende interpretar as diferentes formas com que essa interação se deu durante o primeiro mandato presidencial de Lula da Silva (2003-2006). A relação entre o partido e o movimento perpassa pelo fenômeno da democratização — ao mesmo tempo que pertence a ele — e impacta ambas as entidades políticas de formas distintas. Com isso, busca-se entender as escolhas do partido para chegar ao Poder Executivo em relação às políticas agrárias de acesso à terra; de que forma o primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006) contribuiu na realização da reforma agrária; e, assim, tentar compreender até que ponto o partido e o movimento trataram da reforma agrária como uma política emancipatória em contextos variados, componentes da democracia brasileira.

A reforma agrária nas campanhas do PT até a eleição presidencial

O Partido dos Trabalhadores foi fundado no ano de 1980, justo no momento de abertura política já citado. Como líder e fundador do partido e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC de São Paulo, Lula da Silva se candidatou à Presidência da República por quatro vezes consecutivas (1989, 1994, 1998 e 2002) até ser eleito na última. Tal liderança

² Segundo Medeiros (2003), o agronegócio é caracterizado por ser um modelo de produção agrícola voltado para a exportação em larga escala, originário das políticas econômicas de tecnificação da agricultura.

sempre possuiu uma identificação com a causa da reforma agrária e, conseqüentemente, com o MST que esteve na base política do partido em todas as tentativas de eleição. Em paradoxo, o partido também obteve apoio de partes do empresariado, sendo mais visível na última candidatura (CAMPOS, 2015). Para Barone (2011, p. 8-9), “a capacidade de construir práticas articulatórias que recobriram amplos grupos sociais conferiu a este projeto uma virtualidade hegemônica”. A influência desses diversos grupos de interesses pode ser observada nas modificações que as promessas de campanha sofrem até a chegada no poder.

Ao analisar o Programa de Governo do PT para a eleição presidencial de 1989, observa-se que há uma seção exclusiva para tratar da “Questão Agrária”. Essa seção discorre um estudo sobre os problemas históricos da questão no país, contando também com uma crítica legítima à ineficiência do recém finalizado I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), executado pelo governo de José Sarney entre 1985 e 1988. Junto a isso, o documento defende a agricultura destinada à autossuficiência alimentar nacional em lugar do modelo de agroexportação coordenado por uma política econômica neoliberal desde a década de 1970. É proposta, então, uma reforma agrária que: “Visa, antes de mais nada, romper o monopólio da terra e lançar as bases de um novo padrão de desenvolvimento para a agricultura e toda a economia brasileira” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, p. 38). No percorrer de todo o programa de governo, pode-se observar uma dura crítica aos impactos da modernização agrícola, materializada na agroindústria, na vida da população camponesa.

A defesa de uma reforma agrária por desapropriações é explícita no sentido de propor um novo modelo de distribuição de terras como tentativa de romper com o padrão brasileiro de concentração na posse de poucos proprietários. A proposta do Partido, nesse momento, era a realização de uma reforma agrária por desapropriações de latifúndios, redistribuindo essas posses de terras para “quem nela trabalha [...] posseiros, parceiros, minifundistas e trabalhadores sem terra” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, p. 38), implementando assim uma política agrícola voltada para o abastecimento do mercado interno. Essa desconcentração de terra e poder priorizaria os territórios de conflitos latentes e, no Nordeste, os que estivessem às margens de rios e açudes. A redistribuição viria acompanhada da imposição de diferentes modelos agrícolas, respeitando as

particularidades de cada localidade e de uma redistribuição de créditos rurais e incentivos fiscais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989).

No ano de 1994, em outra tentativa de eleição presidencial, o programa apresentado expõe a proposta de reforma agrária numa subseção (“Um programa para a agricultura brasileira”) introduzida num capítulo que trata sobre mudanças econômicas gerais. Dessa forma, o partido apresenta formas de sair da instabilidade econômica tão recorrente nessa década. São defendidas, portanto, políticas de combate à fome e à pobreza no campo, além de uma reforma agrária visando a transformação da estrutura fundiária do país. Porém, já pode ser vista uma postura conciliatória do programa quanto ao agronegócio, valorizando, com mais ênfase, a importância dos complexos agroindustriais para a economia e propondo a agregação da agricultura familiar nessa cadeia de produção (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994).

Devido ao aumento do número de famílias assentadas no início da década de 1990, houve, no mesmo período, uma ênfase sobre a exigência da participação dos assentamentos na produção econômica por meio da agricultura familiar. As centrais sindicais, especialmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), se dedicaram na elaboração de projetos voltados para os chamados “pequenos produtores”. Por meio de suas grandes manifestações nacionais, “Gritos da Terra”, a Contag obteve conquistas significativas por meio de negociações com o Estado, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (MEDEIROS, 2001).

Com a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1994, seu consequente mandato concedeu à oposição — no momento, formada por uma coalizão liderada pelo PT — importantes subsídios para críticas, que, por sua vez, apareceriam de forma intensa no programa petista apresentado para as eleições de 1998. O governo FHC realizou uma política de assentamentos rurais, mas que acabou por não fazer alterações significativas na concentração de terras vigente. Com isso, em 1998, o PT optou por fazer uma reflexão crítica sobre o governo em término, pautando os erros em relação à questão agrária e pontuando os deveres de “[...] uma verdadeira reforma agrária combinada com um programa amplo dirigido para a recuperação econômica da atividade agrícola de base familiar” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 3). O partido reuniu esse conjunto de críticas e

Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira: a participação do MST na chegada do PT ao poder

propostas em uma seção denominada “Caderno de Agricultura: Terra, defesa da agricultura e erradicação da fome” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998).

De 1998 a 2002, o governo FHC se estabeleceu no poder por mais um mandato e, ao concorrer às eleições presidenciais de 2002, novamente como oposição, o PT intitulou uma seção sobre a questão agrária brasileira como “Vida digna no campo: Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar”. Ao visualizar a forma com que o partido se refere a esta agenda nas quatro campanhas presidenciais apresentadas, é possível fazer uma clara diferenciação em relação aos termos utilizados nos programas dos anos de 1989 e 2002, por exemplo. A mudança do discurso é visível na comparação desses dois programas: num primeiro momento, a questão agrária corresponde à concentração de terras, que é tratada como um problema estrutural socioeconômico a ser mitigado por meio de uma vasta reforma agrária; já no segundo momento, as políticas sociais para a agricultura familiar ganham um maior destaque na agenda da política agrária e a estrutura fundiária fica a cargo de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária.

A implantação de um Plano Nacional para a Reforma Agrária é fundamental para o país, pois irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza, e com a consolidação da agricultura familiar. A reforma agrária é também fundamental para dinamizar as economias locais e regionais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 13).

Embora haja diferenças claras no contexto político das duas eleições presidenciais (1989 e 2002), e isso fica nítido no aumento considerável do número de famílias assentadas (OLIVEIRA, 2007), a reforma agrária se apresenta de formas muito distintas entre os dois programas de governo do PT. Tanto as famílias sem-terra, como as famílias recém-assentadas, permanecem subordinadas a um modelo econômico de agroexportação monocultora regido pelas grandes agroindústrias. Dentro disso, o que muda efetivamente entre os dois é que, no Programa de Governo de 2002, nota-se a ausência da vontade política de ruptura com a estrutura fundiária nacional, optando por posicionar a agricultura familiar numa condição subalterna à produção dos complexos agroindustriais.

De maneira inédita num programa agrário do PT, a descrição do novo PNRA deixa de citar o termo “latifúndio”, que simboliza, segundo Leonilde Sérvolo de

Medeiros (1989, p. 78)³, “[...] Mais do que uma grande propriedade, tecnicamente atrasada, pouco produtiva, ela passou a simbolizar uma determinada forma de exercício do poder”. Ou seja, trata-se de uma referência ao exercício de poder imposto pelas classes rurais dominantes. Além disso, as desapropriações de terras se restringiriam às chamadas terras improdutivas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Essa alegação se aproxima do caráter reformista com que a Constituição Federal de 1988 define a função social da terra — orientada pelo Estatuto da Terra (1964) — e se distancia do caráter disruptivo do MST e de outras organizações de trabalhadores rurais.

O mandato presidencial de Lula da Silva iniciado em 2003, por mais que carregasse a responsabilidade de realizar uma reforma agrária efetiva — por contar com apoio e pressão de movimentos sociais rurais —, propunha políticas econômicas de incentivo à agroindústria, bem como, políticas sociais compensatórias para a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva voltada ao combate à fome (atrelando a reforma agrária ao Programa Fome Zero e ampliando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [Pronaf]) (FABRINI, 2015). O MST, num primeiro momento, foi receoso quanto às tímidas promessas de desapropriações que pouco cumpriam as expectativas do movimento, apesar da desaceleração de ocupações nos últimos anos do mandato de FHC e da militância de apoio ao projeto do PT.

As ações políticas do MST

Desde sua fundação em 1984 na cidade de Cascavel no Paraná, o MST custou a se expressar como uma representação popular no campo institucional. Durante a execução do I PNRA (1985-1988) pelo governo de José Sarney, por exemplo, a representação dos trabalhadores rurais ficou a cargo da entidade sindical Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que pouco possuía força política para se equiparar com a força política das tradicionais entidades patronais dos proprietários de terras, representadas pela UDR (União Democrática Ruralista). A efervescência dos movimentos sociais da década de 1980 inclui as variadas mobilizações camponesas que se intensificaram sob

³ Por mais que a autora tenha se referido ao termo em relação a outro momento histórico, a definição não perde o valor com a passagem do tempo, visto que a estrutura das relações de poder da sociedade rural se manteve. Ver “Reforma Agrária no Brasil” (2003) de Leonilde S. de Medeiros.

Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira: a participação do MST na chegada do PT ao poder

protagonismo do MST, que, durante esse período, fortaleceu e popularizou sua principal forma de atuação política: as ocupações de terra (MEDEIROS, 2003).

Por mais que de grande relevância na região Sul do país, a visibilidade nacional do movimento passa a se desenvolver somente durante a década de 1990, muito por conta também de articulações com entidades internacionais, cuja pauta política se refere à universalização do acesso à terra, como a Via Campesina (LERRER, 2008). É nesse período que se consolida o posicionamento político-ideológico do movimento, que, além de remeter positivamente ao estigma de “camponês”, relacionando o termo a um estilo de vida sustentável, de agricultura familiar e preservação ambiental, o MST passa a trabalhar na formação política dos trabalhadores rurais e no enfrentamento ao agronegócio (MEDEIROS, 2003), por meio do crescimento das ocupações como mostra a Figura 1. Esse caráter político teve como resposta uma forte repressão policial durante o governo Collor de Mello (1990-1992). Sendo assim, o primeiro ato de reconhecimento do movimento como representação legítima dos trabalhadores rurais foi dado pelo presidente Itamar Franco (1992-1994) ao se reunir com lideranças e permitindo-lhes acesso à direção do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)⁴ (STÉDILE; FERNANDES, 1999 *apud* PEREIRA, 2015).

⁴ O Incra é um órgão estatal fundado em 1972, com o intuito de centralizar e conduzir as políticas fundiárias realizadas em todo o Brasil (MENDONÇA, STÉDILE, 2010).

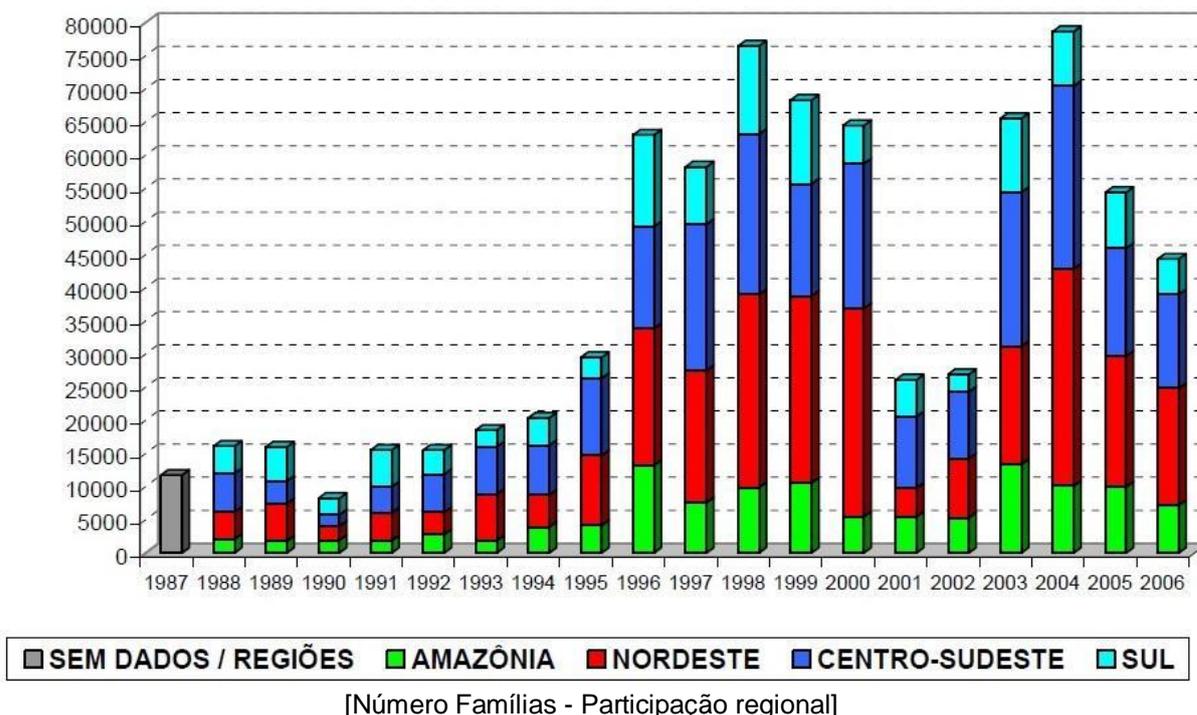


Figura 1 - **Ocupações de terra no Brasil (1987-2006)**
 (CPT. Org.: OLIVEIRA, A.U. - USP - IÂNDE apud OLIVEIRA, 2007)

Durante o governo FHC (1994-2002), no entanto, ocorreu um agravamento dos eventos conflituos entre as entidades estatais e o movimento social. A partir do momento em que lidar com a intensa pressão dos movimentos sociais pela terra se tornou insustentável por parte do governo, medidas quanto à política agrária tiveram que ser tomadas, como a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em 1996. A violência policial atuou de forma brutal em combate às ações dos trabalhadores rurais, tendo como consequência dois dos maiores e mais simbólicos eventos de extrema violência da história contemporânea dos conflitos por terra: os massacres de Corumbiara (1995) e de Eldorado de Carajás (1996) (MEDEIROS, 2003). Esses eventos, paradoxalmente, popularizaram ainda mais a pauta política do MST devido ao caráter conflitivo ao Estado, por intermédio de grandes veículos de mídia (LERRER, 2008).

A resposta do governo FHC, tanto em relação às ações políticas do MST, quanto à crescente oposição parlamentar do Congresso Nacional, liderada pelo PT, foi a proposta de uma política fundiária de assentamentos, a chamada reforma

agrária de mercado⁵ com apoio do Banco Mundial. A iniciativa consistiu no financiamento da transação comercial de terras entre os proprietários e os trabalhadores rurais sem-terra por parte do Estado, ainda que não tenha atingido um número expressivo de famílias. Sendo essa comercialização realizada a preço de mercado e por meio de uma negociação direta com os proprietários das referidas terras. Junto ao empréstimo do governo para realizar a transação, os compradores recebiam um valor excedente para investir na infraestrutura da terra e nos meios de produção agrícola (PEREIRA, 2015).

A fim de conduzir essa política fundiária, houve a criação do Programa Cédula da Terra e do posterior Banco da Terra. Medida que consolidou “[...] uma operação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, acrescida de subsídio variável” (PEREIRA, 2015, p. 393). Atrelada a essa estratégia política, o papel do discurso, representado pelos grandes veículos midiáticos, na negação de uma reforma agrária redistributiva por desapropriação foi essencial para pôr em prática tal “reforma” que, por fim, acabou por agravar a desigualdade da estrutura fundiária brasileira. Assim, por mais que o MST e a Contag tenham tentado buscar unidade de ação contrária por meio do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (criado em 1995), as medidas governamentais de descentralização da administração da reforma agrária para os estados e municípios atenuaram ainda mais a força política dos movimentos sociais (PEREIRA, 2015).

Ao passo que o MST perdia sua capacidade mobilizatória nos últimos anos do governo de FHC (1994-2002), a Contag passou a se sobressair nas negociações com o governo⁶. As ocupações de terra, principal ação política do movimento, perderam apoio entre as próprias famílias sem-terra, já que a compra de terras através do subsídio governamental (instrumentalizado também em Títulos de Dívida

⁵ A expressão pode também ser encontrada nas formas de “reforma agrária conduzida pelo mercado”, em Mendonça (2003), ou “reforma agrária assistida pelo mercado (RAAM)” em Pereira (2015).

⁶ As negociações relatadas se referem ao surgimento do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), que perdurou durante o Governo Lula da Silva (2003-2010) também sem resultados expressivos. A criação desse programa é oriunda da negociação direta entre a direção da Contag, o governo FHC e o Banco Mundial, sem a intermediação do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Assim sendo, o mecanismo foi complementar à reforma agrária de mercado, tendo participação e cogestão dos sindicatos dos trabalhadores rurais. Como consequência desse evento, as discussões sobre a luta contra a reforma agrária de mercado se enfraqueceram no Fórum Nacional (PEREIRA, 2015).

Agrária [TDAs]) não tinha um caráter conflitivo. “As críticas do BM [Banco Mundial] e do governo brasileiro à reforma agrária desapropriacionista simplesmente naturalizavam a deformação política e juridicamente construída do aparato estatal voltado para a democratização da propriedade da terra” (PEREIRA, 2015, p. 401). Por parte do MST, essa conjuntura configura conseqüentemente a grandeza da expectativa pela ampla reforma agrária na eleição presidencial do PT em 2002 — um partido que havia se mostrado a favor da universalização do acesso à terra na maioria dos posicionamentos políticos até então.

O mandato de Lula e o desalento quanto à reforma agrária

Retornando à análise feita na seção, “A reforma agrária nas campanhas do PT até a eleição presidencial”, em relação ao programa de governo do PT de 2002, pode-se dizer que a “Carta ao povo brasileiro”, feita pelo próprio candidato Lula da Silva, já apresentava a desconstrução da imagem do partido para se inserir na ordem institucional. Além de afirmar a manutenção dos contratos econômicos já existentes, a carta já prenunciava a postura de mediação de classes que estava por vir: “Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Estavam explícitas as adequações do partido durante a campanha presidencial. Para Claudemir Cosme (2016, p. 321), alguns fatores mantiveram o MST na constituição da base de apoio do PT:

Neste bojo, defendemos que a esperança na realização da reforma agrária era na realidade uma grande ilusão. Criada e alimentada em torno da figura do Presidente Lula, de origem humilde do sertão nordestino, sindicalista e oriundo da classe operária, bem como, devido ter sido o PT um partido que pregou que a “reforma agrária sob o controle dos trabalhadores” era prioridade.

Pode-se dizer, então, que a governança do PT de fato não apresentou nenhuma descontinuidade com o que se propôs antes da eleição. A postura conciliatória em relação à questão agrária nacional se expressou no primeiro ano de governo (2003) em diversos fatores, dentre estes a nomeação da equipe ministerial. Inicialmente, foi disposta a seguinte relação: para o cargo de Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues foi quem assumiu, sendo empresário rural e influente no agronegócio brasileiro — seguindo a tradição da nomeação de governos anteriores —; para ser Ministro do Desenvolvimento Agrário, a escolha foi por Miguel Rossetto, sindicalista

e fundador do PT; por fim, para a presidência do Incra, representando os movimentos sociais rurais, Marcelo Rezende foi nomeado (AGÊNCIA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2006).

Com isso, um certo balanço nas escolhas das lideranças dessas três instâncias parecia ter sido feito. Entretanto, no mesmo ano, ocorreu a demissão de Marcelo Rezende por alegação de favorecimento a ocupações de terras (BOMBIG, 2003) — que, de fato, aumentaram intensamente como mostra a Figura 1. A escolha para a ocupação do cargo foi a de Rolf Hackbart, economista e ex-diretor do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O então presidente do Incra se alinhava mais estreitamente com a vontade política do ministro Miguel Rossetto, que era o foco na abertura de crédito para pequenos produtores e um maior poder de conciliação entre os movimentos sem-terra e os grandes proprietários (MARQUES, 2003). Uma espécie de desencanto atingiu os movimentos sociais da terra em relação à realização de uma ampla reforma agrária por desapropriações. Com isso, a pressão do MST ao governo Lula também se mostrou muito expressiva em forma de ocupações de terra, o que, conseqüentemente, elevou a frequência de conflitos agrários. Por mais que as medidas governamentais tenham se mostrado favoráveis ao modelo econômico estimulante à agroindústria,

os assassinatos de lideranças do campo a mando daqueles [latifundiários], continuariam. Com suas milícias armadas, reanimaram entidades como a extinta União Democrática Ruralista (UDR). A barbárie atingiu seu ápice em 2003, com 73 assassinatos no campo (COSME, 2016, p. 322-323).

Somada a esse aumento de conflitos agrários, a forma como se escolheu conduzir o II PNRA também desagradou o MST, configurando uma incongruência com a plataforma política de justiça social defendida pelo partido. A elaboração do II PNRA foi realizada por uma equipe selecionada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (fundado a partir do MEPF) e liderada por Plínio de Arruda Sampaio. Este Plano previa assentar um milhão de famílias em quatro anos de governo (2003-2006), sendo, por sua vez, recusado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e substituído por outro que projetava o assentamento de 400 mil novas famílias no mesmo período de tempo, realizado por uma equipe do então ministro Miguel Rossetto (COSME, 2016). Esses novos assentamentos se dariam “através de desapropriações com finalidade social, compra de terras e, retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente (griladas) por latifundiários” (OLIVEIRA, 2009, p. 2).

O Plano também incluía a transação fundiária por intermédio do Programa Nacional de Crédito Fundiário; abrangeria regularização e reordenamento de posses; o reconhecimento e demarcação de áreas de comunidades quilombolas; e também o reassentamento das famílias atingidas por barragens. Estando todas essas metas para além da criação dos novos assentamentos (II PNRA, 2003). É de suma importância compreender que todas essas categorias de regularização, reordenamento, demarcação e reassentamento não podem ser consideradas reforma agrária, por não alterarem a estrutura fundiária.

Ao final dos quatro anos projetados para a execução do II PNRA, por meio dos dados divulgados pelo Incra anualmente, cerca de 381.419 assentamentos foram divulgados como criados; ou seja, um número relativamente próximo à meta de reforma agrária estipulada pelo II PNRA. No entanto, essa informação foi passada para a população de maneira equivocada por parte do governo e dos veículos midiáticos. Uma análise de dados feita por Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2007) apurou que apenas 149.490 dessa quantidade eram assentamentos novos, representando por volta de 37% da meta do Plano. A diferença correspondia, portanto, às categorias de regularização de assentamentos anteriormente citadas, que não representam a execução de reforma agrária como mostra a Figura 2. Ou seja, a divulgação desses números deu a entender que havia ocorrido uma redistribuição de terras, quando boa parte dos números corresponde a regularizações e/ou demarcação de áreas já ocupadas, nas quais povos originários, quilombolas, pequenos agricultores e trabalhadores rurais já viviam. Essa foi a política fundiária executada no primeiro mandato do governo, a qual Oliveira (2006) denomina de “não reforma agrária”.

Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira:
a participação do MST na chegada do PT ao poder

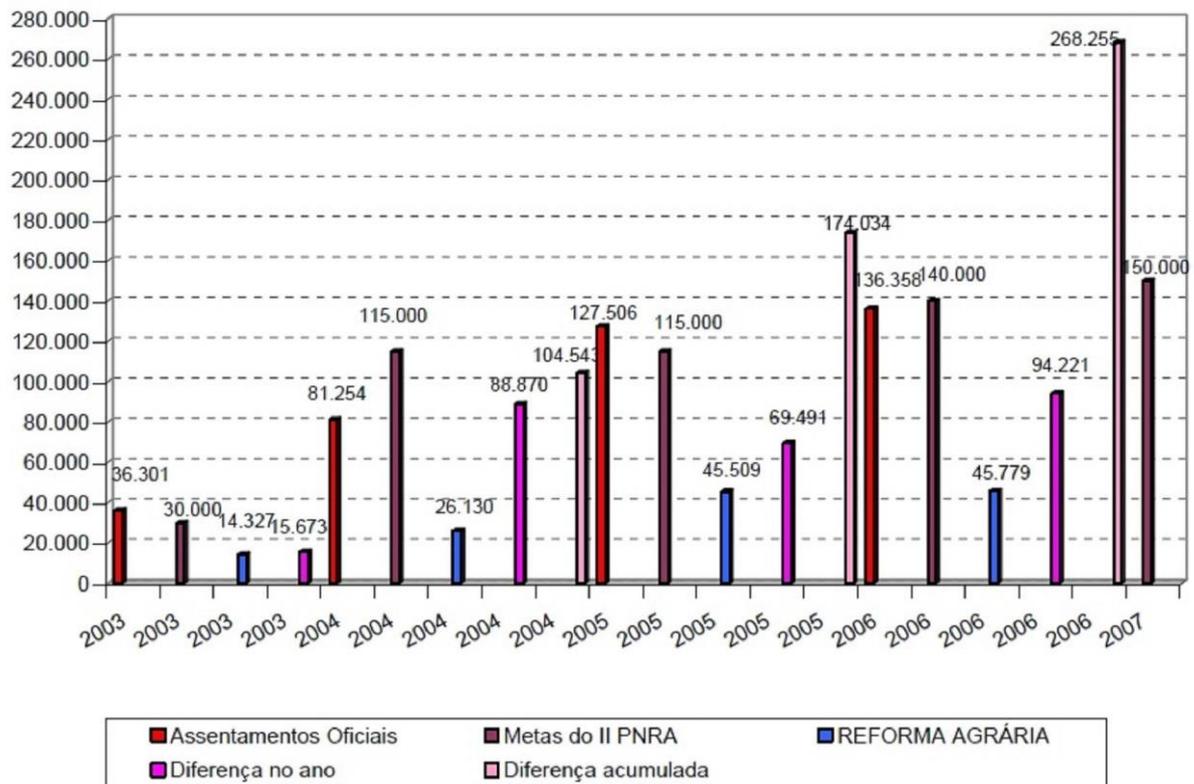


Figura 2 - **Brasil - Assentamentos Rurais no governo Lula**
(Incra. Org.: OLIVEIRA, A.U. - USP / IÂNDE apud OLIVEIRA, 2007)

A intenção da realização dessas outras atividades de reordenamento fundiário está descrita no II PNRA, expondo uma real necessidade da variada população do campo: “posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo” (II PNRA, 2003, p. 17). Além disso, o documento frisa a necessidade de reassentamento de povos em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, a urgência dessas medidas fica explícita em todo o Plano e, assim, a descrição expõe o que englobaria a reforma agrária do Governo vigente. Nota-se a tentativa de proteger essa parte da população de uma expropriação inevitável, mantida pela concentração de terras e reafirmada pelas políticas econômicas adotadas pelo próprio Governo.

Além de não alterar a estrutura fundiária brasileira, a administração de Lula da Silva aprofundou a concentração de terras no país (FERNANDES, 2008), deixando clara a manutenção do modelo econômico neoliberal dos governos anteriores de incentivo à exportação de *commodities* e, assim, se aproveitando dos altos preços de soja de 2003 e 2004 (OLIVEIRA, 2007). As concessões de créditos ao setor da agroindústria se mostraram em uma escala bem maior que aquelas

destinadas ao melhoramento da agricultura familiar. O conjunto de todas estas ações pertencentes à política econômica do governo do PT, que acabaram por agravar a histórica desigualdade fundiária do Brasil, é o que Claudemir Martins Cosme (2016, p. 334) chama de “descaminhos no trato da questão agrária”.

No ano de 2006, houve uma diminuição expressiva do apoio das famílias sem-terra nas ocupações dos movimentos sociais rurais ligados à Via Campesina, em especial o MST, seja por conta dos efeitos das políticas sociais compensatórias do governo Lula da Silva ou pela continuidade do suporte político do movimento ao governo. Com a administração do PT, que perdurou até o ano de 2016, foi possível a inédita ampliação do alcance de direitos constitucionais à população camponesa. Por mais que não representassem uma mudança estrutural da sociedade rural, as políticas sociais compensatórias proporcionaram alguma esperança para um grupo social historicamente marginalizado, tendo o MST um papel crucial nessas conquistas. Durante esse período, ocorreram a diversificação e a ampliação de iniciativas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional de educação no Campo (Pronacampo), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Luz Para Todos, o Programa Nacional de Habitação Rural, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (FABRINI, 2015). Esse conjunto de políticas públicas proporcionou resultados inéditos e satisfatórios para pequenos produtores e trabalhadores sem-terra, “especialmente quando comparados ao descaso dos governos anteriores, demonstrando um redirecionamento de políticas públicas para o meio rural” (CHRISTOFFOLI, 2007).

Essa decisão de apoio ao partido por parte do movimento foi feita em um momento de apreensão às vésperas da eleição de 2006, cujo principal adversário do então presidente Lula da Silva seria Geraldo Alckmin, do PSDB, que, enquanto governador do estado de São Paulo desde 2004, contribuiu para a pouca realização de novos assentamentos (GONÇALVES, 2006). Assim, mesmo diante do alto índice de grilagem de terras na Amazônia Legal (OLIVEIRA, 2007) e do escândalo de corrupção envolvendo o Poder Executivo chamado “mensalão” em 2005, o MST manteve seu apoio político ao PT na eleição presidencial de 2006, caracterizando-se como um “fiador popular de Lula”, segundo Barone (2011, p. 11). Assistiu-se a uma retração dos movimentos de caráter mais contestatório e reivindicativo no que

se refere à luta pela reforma agrária — por meio das ocupações de terra. A atuação de movimentos que estavam na linha de frente pela execução da Reforma em larga escala perdeu parte da combatividade e do enfrentamento, o que Ana Elisa Cruz Corrêa (2013) caracteriza como “apassivamento do movimento social”. Assim, outras estratificações da sociedade rural ganharam espaço e importância nessa luta política. O ativismo do MST, que, por um momento, foi majoritariamente voltado para as famílias sem-terra, passou a compreender também a manutenção da qualidade de vida de famílias assentadas e de famílias acampadas em situação de pendência por assentamentos.

Considerações finais

A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder foi um marco para a democracia brasileira por se tratar de uma manifestação dos grupos sociais historicamente subordinados no posto hierárquico mais alto da política institucional do país. A participação do MST nessa empreitada foi essencial, simbolizando a população trabalhadora rural como plataforma política para se conquistar o poder num regime democrático liberal. Para este, é de grande importância a representação popular na política institucional, sendo o principal valor desse regime. No entanto, como foi possível notar pela discussão explanada até aqui, é preciso se atentar para as profundas e históricas contradições sociais que se expressam ativamente, especialmente numa democracia, que, em tese, emblema a igualdade formal entre todos os cidadãos.

Os exemplos citados foram apenas eventos pontuais que configuraram a expressão da dominação social em um espaço político formal. Considerando que a inserção no jogo institucional depende da adaptação dos representantes aos mecanismos de exclusão do “campo político”, a coordenação política causa um distanciamento entre o sujeito político e as bases populares supostamente representadas (BARONE, 2011). Essa foi uma das consequências do processo de entrada do meio institucional sofridas pelo MST:

A institucionalização dessas forças sociais de base, garantindo uma maior eficiência no jogo pelo poder estabelecido, gera - como que por obediência a uma "lei de ferro" - a "oligarquização", ou seja, a verticalização hierárquica e o conseqüente distanciamento dos operadores das estruturas de coordenação política em relação às bases populares (MICHELLS, 1983 *apud* BARONE, 2011, p. 9).

Ao analisarmos a discussão de Barone (2011), há um impasse sobre as formas de propor transformações sociais em meio a um espaço institucional repleto de amarras das desigualdades sociais. É necessário, portanto, entender o vínculo que existe entre o aparelho do Estado e as classes dominantes, estando, ainda assim, indefinida a maneira mais eficiente de provocar mudanças sociais efetivas; participando diretamente ou não do âmbito institucional (representado pelo Estado) (MIGUEL, 2018). A questão agrária brasileira, em específico, possui uma realidade repleta de conflitos provocados por abismos sociais.

A realização de uma reforma agrária, ou seja, de uma redistribuição de posses de terras, compreenderia, antes de tudo, prezar por um modelo econômico inclinado a usar a agropecuária para abastecimento do mercado interno, e não diretamente para exportação. Isso representaria, portanto, uma ruptura com relações de poder particulares da história do Brasil e constituintes da democracia brasileira. Mostra-se necessário, então, diferenciar-se da relação articulatória entre o MST e o PT e prezar por reconhecimento e lucidez das influências que as classes dominantes impõem na governança. No caso da luta pela reforma agrária brasileira, é indispensável que se entenda sobre a histórica influência dos grandes proprietários de terra no processo decisório relacionado à política fundiária. E então, pensar sobre formas alternativas para defender transformações sociais em favor do mais próximo de uma equidade social.

Artigo recebido em 30 de abril de 2020.

Aprovado para publicação em 29 de junho de 2020.

Referências

“Conheça os ministros e secretários do governo Lula”. Agência Fundação Perseu Abramo: Partido dos Trabalhadores. 09 mai. 2006. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/09/conheca-os-ministros-e-secretarios-do-governo-lula/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

**Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira:
a participação do MST na chegada do PT ao poder**

BARONE, Luis Antonio. "O MST frente ao campo político institucional do início do século XXI". *REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*. Vol. 3, N. 2, Araraquara, SP, jan/jul. 2011.

BOMBIG, José Alberto. "Desgastado depois de invasões, presidente do Inbra é demitido". Folha de São Paulo. São Paulo, 03 set. 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0309200302.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. "II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural". 2003. Disponível em: <<http://www.inbra.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CAMPOS, Marcos Paulo. "Movimentos Sociais e Conjuntura Política: uma reflexão a partir das relações entre o MST e o governo Dilma". *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*. Vol. 4, N. 7, jan-jun 2015, p. 78-100.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. "A evolução recente da questão agrária e os limites das políticas públicas do governo Lula para o meio rural". p. 113-153. In: GEDIEL, José Antônio Peres. *Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania*. Curitiba : Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 1, 2007, 244p.

CORRÊA, Ana Elisa Cruz. "Movimentos Sociais e Estado: o governo do PT e o apassivamento do MST". Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina, 2013, p. 42-57.

COSME, Claudemir Martins. "Os governos do PT e os descaminhos com a questão agrária no Brasil: Contribuições para um diálogo polêmico, necessário e imprescindível à classe trabalhadora". Dossiê trabalho, crise e golpe no Brasil. *Revista Pegada*. Vol. 17, N.1, São Paulo: Unesp - FCT, jul. 2016, p. 312-343.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à República: momentos decisivos*. 6ª Edição, São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999, p. 61-130, p. 169-194.

FERNANDES, Bernardo Mançano. "O MST e as reformas agrárias do Brasil". *Observatório Social de América Latina*. Ano IX, N. 24, out. 2008.

GONÇALVES, Renata. "Assentamentos como pactos de (des)interesses nos governos democráticos". *Lutas Sociais (PUC/SP)*, 15/16, São Paulo, 2006, p. 184-198.

LERRER, Débora Franco. *Trajetória de militantes sulistas: tradição e modernidade do MST*. 267p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais aplicada ao conhecimento do mundo rural). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

MARQUES, Hugo. "Governo demite presidente do Inbra". DESER. 2003. Disponível em: <http://www.deser.org.br/noticias_print.asp?id=680>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989, 215p.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Reforma agrária no Brasil: História e atualidade da luta pela terra*. 1ª Edição, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. "'Sem Terra', 'Assentados', 'Agricultores familiares': considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros". p. 107-133. In: GIARRACCA, Norma (Org.). *¿Una nueva ruralidad en America Latina?*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, 407p.

MENDONÇA, Sonia Regina, STÉDILE, João Pedro (Orgs.). *A questão agrária no Brasil, v.5: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990*. 2ª Edição, São Paulo: Expressão Popular, 2010, 199 p.

MIGUEL, Luis Felipe. *Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória*. As estruturas da dominação, São Paulo: Boitempo, 2018, p. 45-64.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. "A 'não reforma agrária' do MDA/INCRA no governo Lula". *Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR)*. FAO, Vol. 33, N. 32, Porto Alegre, RS: FAO, mar. 2006, p. 165-201.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. "Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula". Observatório Geográfico de América Latina, 2009.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. 1ª Edição, São Paulo: FFLCH, 2007, 184p.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. "Bases do Programa de Governo". Uma revolução democrática no Brasil. 1994. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. "Brasil Urgente: Lula Presidente". Questão Agrária. 1989. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-questaoagraria.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. "Diretrizes de Governo". Caderno de Agricultura. 1998. Disponível em <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/01-cadernodeagricultura.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. "Programa de Governo 2002". Carta ao povo brasileiro. 2002. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. "Programa de Governo 2002". Vida digna no campo: Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar. 2002. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp->

**Os antigos novos rumos da reforma agrária na democracia brasileira:
a participação do MST na chegada do PT ao poder**

content/uploads/sites/3/2017/04/17-vidadignanocampo.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PEREIRA, João Márcio Mendes. “Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002)”. *Estudos Históricos*. Vol. 28, N. 56, Rio de Janeiro, RJ, jul-dez 2015, p. 385-404.