

Débora Lerrer<sup>1</sup>  
Adriano de Almeida Forigo<sup>2</sup>

## *A política de silêncio do problema agrário brasileiro*

### **Introdução**

O Brasil é um Estado-nação que detém pouco controle sobre seu território interno. Sob a égide do “desenvolvimento”, setores das classes dominantes têm alienado grandes porções de seu território para indivíduos ou pessoas jurídicas, sem qualquer limite de extensão e sem preferência de nacionalidade – com legislação e regulação cada vez mais permissiva à estrangeirização –, em detrimento das populações, geralmente de condição social modesta, que vivem nestes locais. Este processo, no caso brasileiro, tem a especificidade de manter uma das maiores concentrações fundiárias do mundo<sup>3</sup> que, além das dramáticas consequências sociais, tem acarretado a manutenção de uma democracia que se baseia em um sistema oligárquico de representação (MONTERO, 2005). Artigo recém-publicado, resultado do esforço de uma rede de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que processou e organizou de maneira inédita 18 bases de dados diferentes de terras públicas e privadas

---

<sup>1</sup> Pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com estágio sanduíche na École des hautes études en sciences sociales (EHESS) – Paris e professora-adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: debora.lerrer.cpdo@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e Analista Ambiental do Centro de Manejo de Fauna da Caatinga da Universidade do Vale do São Francisco (Cemafauna/UNIVASF). E-mail: adrianoforigo@gmail.com.

<sup>3</sup> O Brasil possui 850 milhões de hectares e é um dos países com o mais alto índice de concentração fundiária do mundo. Tendo por base os cadastros do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Girardi (s/d) aponta que, de 1992 a 2003, período marcado pela efetivação de grande quantidade de assentamentos rurais, o índice de Gini oscilou entre 0,826 (1992) e 0,816 (2003). Se forem utilizados os dados do Censo Agropecuário, o panorama pouco se altera: em 1985, o índice de Gini era de 0,857, em 1995/1996 de 0,856 e, em 2006, de 0,854. Como é um país continental, esta concentração fundiária significa a existência de 1672 famílias com propriedades privadas com mais de 10 mil hectares, várias delas chegando a mais de 100 mil hectares.

do Brasil, demonstra que a maior parte do território brasileiro é ocupada por 97 mil propriedades de mais de 15 módulos fiscais, que detêm 21,5% do território. Além disso, há, pelo menos, 176 milhões de hectares de terras públicas ilegalmente tomadas por proprietários particulares (SPAROVEK *et al.*, 2019). Este monopólio fundiário permanece e se reproduz porque há uma contínua “política do silêncio” em torno do problema agrário brasileiro.

A manutenção deste silenciamento se manteve, paradoxalmente, durante os mais de 12 anos dos governos federais chefiados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha um histórico de apoio às lutas pela democratização da terra no país, mas que, no entanto, fortaleceu e facilitou a manutenção da hegemonia do setor do agronegócio, concomitante a políticas públicas voltadas para a agricultura familiar de impacto marginal. Apesar do apoio dos movimentos sociais do campo, o PT não tinha força política para fazer uma política fundiária distributiva, mas, além disso, contribuiu para banir a expressão reforma agrária do debate público a ponto de nas eleições presidenciais de 2018, apenas um candidato, João Goulart Filho, que adotou o nome do pai – presidente deposto pelo Golpe empresarial-militar de 1964 –, ter apresentado metas de criação de assentamento rurais para trabalhadores do campo. Nem Fernando Haddad, candidato do PT, nem Guilherme Boulos, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), candidatos supostamente mais à esquerda do espectro político, apresentaram uma meta de reforma agrária clara.<sup>4</sup>

Em artigo de 2003, no qual faz um balanço da política agrária do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), José de Souza Martins definiu de forma quase profética como os governos do Partido dos Trabalhadores acabaram lidando com a questão agrária brasileira em seus 13 anos de poder: “o PT incorporou o tema da reforma agrária no elenco de seus assuntos, mas não o assimilou nem tentou compreendê-lo além do imediatismo partidário, como efetiva matéria de governo e de administração política das contradições sociais” (MARTINS, 2003, p. 145).

Este artigo tem por objetivo desenvolver uma hipótese construída a partir da rememoração local truncada existente sobre um conflito fundiário da década de 1950, no Paraná, que ficou conhecido como Guerrilha de Porecatu. A partir de uma ida a campo de um dos autores, em abril e maio de 2016, para elaboração de sua pesquisa de mestrado, que tinha por objetivo compreender a dinâmica agroambiental da região

---

<sup>4</sup> Matérias do site “De olho nos Ruralistas”, feitas no período das eleições de 2018 atestam isso: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/09/25/joao-goulart-filho-e-unico-candidato-a-apresentar-meta-no-numero-de-assentados-pela-reforma-agraria/> e <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/10/05/planos-de-governo-evidenciam-visoes-opostas-sobre-questao-agraria/>. Acesso em: 12 set. 2019.

de Porecatu ante a sua dinâmica agrária, estabeleceu-se a necessidade de mudar o objeto de pesquisa, porque, mesmo visando abordar os conflitos agrários da região, então mais evidentes com a criação de um acampamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no município, chamado “Herdeiros de Porecatu”, eram recorrentes nas entrevistas com pessoas de mais idade a menção aos conflitos de terra do passado e/ou presente (guerra de Porecatu, “brigas de terra”, ocupações do MST), as críticas e/ou emulações sobre o esquema político local dominado por décadas pela Usina Central do Paraná (UCP), bem como constrangimento e evasão das perguntas quando o assunto envolvia a posse de terras no município. Estas ocasiões narrativas estavam, claramente, permeadas por memórias, visivelmente “divididas” (PORTELLI, 1997).

Além das entrevistas, a visita de um dos autores a espaços públicos, como a Prefeitura Municipal, a Casa de Cultura e a Biblioteca Municipal, evidenciou, na conversa com seus servidores, como a memória seguia truncada, expondo divisões, fragmentações, disputas, constrangimentos, em suma, conflitos. O funcionário da Biblioteca Municipal se mostrou pouco disposto a encontrar os livros que o pesquisador tinha interesse, dizendo que alguém os havia emprestado e não havia sido devolvido. No entanto, entregou-lhe um exemplar do livro *Ricardo Lunardelli – Uma vida a serviço da terra*, escrito pelo jornalista Nilson Monteiro (2015), com várias recomendações. Segundo ele, ali estava toda a verdadeira história sobre Porecatu e a família Lunardelli, pois “eram contadas muitas mentiras sobre eles, para as quais não existe nenhuma prova”. Em suma, a opção pela troca do objeto de pesquisa, após este primeiro trabalho de campo, era resultado de uma experiência, cujos significados mereciam ser tema de reflexão. O acesso limitado e vigiado aos materiais, que o pesquisador havia elencado para consultar em seu levantamento bibliográfico, demonstrava quanto o conflito da década de 1950 seguia pairando como uma sombra incômoda para estes servidores municipais, provavelmente por conta da presença do MST na região, que ocupou uma área da UCP, hoje controlada pelo Grupo Atalla, após denúncia de que trabalhadores da empresa eram submetidos a condições de trabalho análogas à escravidão.

O curioso é que este conflito, além de ser omitido da história oficial do município, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é apenas mencionado em seu histórico exposto na Casa de Cultura, sem qualquer relação com a UCP, controlada pela família Lunardelli, cuja chegada à região, com apoio do então governador Moisés Lupion, é considerada o estopim deste conflito agrário.

O resultado da referida pesquisa, defendida na forma de dissertação em 2017, sob o título “Litígio de terra, litígio de memória: a questão agrária

em Porecatu - PR a partir das narrativas locais (dos conflitos de 1948 até o presente)", dá pistas para se explicar como o tema reforma agrária pôde ser marginalizado ao longo dos anos recentes, mesmo sendo o Brasil governado por uma força política identificada com o ideário da esquerda. Para os autores do presente artigo, a política de silêncio sobre o problema agrário brasileiro e a consequente marginalização e fragilidade política dos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra são produtos da "memória dividida", associada à forma como se produz e se reproduz a expansão do capitalismo no campo, onde a versão dos que passam a deter monopólio fundiário se sobrepõe à dos vencidos e expulsos desses territórios, conflito cuja rememoração passa a ser truncada e contraditória por parte da população de uma dada região, mas que se reflete também no horizonte social da sociedade como um todo, que é marcada pelo padrão predatório e violento da expansão do capital em seus "sertões"<sup>5</sup> (FOWERAKER, 1982).

Este processo de silenciamento, ao invés de ser bloqueado, continuou a se reproduzir durante os governos do PT, em razão do desempenho econômico da exportação de produtos agropecuários e o discurso hegemônico a ela associado, como a importância dada à "produção", seja ela qual for e em terra com ocupação legítima ou não, o que favoreceu a segregação política da questão agrária e, por consequência, contribuiu para a manutenção do monopólio da terra e do conservadorismo político a ela associado.

## **O pacto do agronegócio**

Há evidências de que o PT em seus governos adotou deliberadamente uma "política do silêncio" (ORLANDI, 1995, p. 30) sobre a reforma agrária, curiosamente na contramão dos interesses de seus mais antigos aliados, como o MST. Isto pode ser verificado em sua preferência por falar em "agricultura familiar" em vez de falar de "reforma agrária" que, associada ao aumento de verba para o fortalecimento financeiro de políticas públicas criadas para este setor, durante o governo Fernando Henrique, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), logrou distanciá-las em termos discursivos da luta pela reforma agrária, favorecendo sua crescente marginalização na agenda política. Em suma, o PT optou por adotar uma agenda de desenvolvimento rural, deixando de lado seus problemas estruturais. Como resultado disso, a concentração fundiária aumentou. Se antes 45% das terras estavam na mão de 1% dos proprietários rurais, hoje, 47,5% das terras estão nas mãos

---

<sup>5</sup> Palavra que o idioma português legou ao idioma universal e que quer dizer "interior" do país, portanto, não se refere apenas à região do semiárido nordestino.

deste grupo, de acordo com os dados iniciais divulgados pelo Censo Agropecuário de 2017.

Paradoxalmente, o governo de Fernando Henrique, sem ter, ao longo dos oito anos de seu governo, dispensado o apoio político do partido mais tradicionalmente oligárquico do país, o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democráticos (DEM) – oriundo da Aliança Renovadora Nacional (Arena), que era base de apoio da ditadura militar no Congresso –, ao se concentrar em sua agenda liberalizante da economia brasileira não apenas contribuiu para enfraquecer economicamente o patronato rural brasileiro, por não retomar mecanismos de política agrícola que favoreciam este segmento econômico – tal como o Plano Safra –, como colaborou involuntariamente para dar visibilidade para a luta pela terra no país, dados os dois massacres de sem-terras ocorridos durante seu governo, o de Corumbiara, em agosto de 1995, com 11 trabalhadores rurais mortos, e o de Eldorado do Carajás, com 19 mortos e diversos feridos, que ganharam projeção internacional. Nesse período, o MST protagonizou lutas que levaram a reforma agrária a ter grande visibilidade na arena pública, a ponto de, em 1997, uma pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao Ibope<sup>6</sup> ter encontrado dados surpreendentes: 94% das pessoas concordavam que o MST devia lutar por reforma agrária e 88% concordava que o governo deveria confiscar todas as terras improdutivas e distribuí-las aos sem-terra. Além disso, 77% dos entrevistados achavam invasão de terra “um instrumento de luta importante, desde que não haja violência e morte”.

No caso dos governos petistas, além do claro apoio ao “agronegócio” oferecido pelos dois governos de Lula, sua sucessora, Dilma Rousseff, nomeou como ministra da Agricultura uma de suas lideranças mais influentes, a senadora e presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Katia Abreu. Logo, depois de mais de uma década de um governo do PT, em tese identificado com o ideário de esquerda, a bandeira da reforma agrária foi praticamente banida do debate público. Em seu lugar, conflitos fundiários começaram a emergir tendo como principais protagonistas populações indígenas e quilombolas, isto é, grupos que lutam para ter a posse de seu território, ocupado por eles há décadas, reconhecida, cujos direitos foram legitimados na Constituição de 1988. Estes se viram ameaçados por novas alienações fraudulentas do território por parte de grupos dominantes, em virtude do incentivo governamental a esta forma de expansão econômica, como o lançamento do Plano de Desenvolvimento do Matopiba, região que abarca partes do

---

<sup>6</sup> A sondagem foi feita entre 6 e 10 de março de 1997 e entrevistou mais de 2000 pessoas em todas as capitais do país. Os dados dessa pesquisa foram publicados no *Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, na edição de abril/maio de 1997 (p. 14) e divulgados amplamente pela mídia na época.

Maranhão, Tocantins, Bahia e Piauí, durante o governo Dilma Rouseff e o Programa “Terra Legal”, ainda no governo Lula.

O relançamento da estratégia de apoio governamental para acumulação capitalista baseada na agropecuária teve início na primeira gestão de Lula, com a nomeação de Roberto Rodrigues, liderança do patronato rural com vasta carreira nas mais importantes organizações de representação deste setor: presidente da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), de 1985 a 1991, secretário-geral da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (Faab), entre 1986 e 1988 – que se organizou para influenciar a Constituinte –, secretário da Agricultura do estado de São Paulo, no governo de Luís Antonio Fleury Filho (1991-1995), presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), de 1994 a 1996, e fundador da Associação Brasileira de *Agribusiness* (Abag), da qual se tornou presidente em 1999.

A partir da segunda metade da década de 1990, Rodrigues foi um articulador fundamental dos segmentos então representados pela Abag e dedicou-se a divulgar suas ideias em relação ao que se tornou mais tarde conhecido como “agronegócio”, tendo como uma de suas principais plataformas as páginas da revista *Agroanalysis*, vinculada à Fundação Getúlio Vargas, da qual passou a ser titular de uma coluna fixa e foi personagem de diversas entrevistas. Quando foi nomeado ministro, levou para seu gabinete e outros postos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) membros que compunham seu núcleo editorial, como Regis Alimandro, redator-chefe da *Agroanalysis* de 1994 até a posse de Rodrigues como ministro. Ou seja, o primeiro ministro da pasta da Agricultura do Governo Lula foi justamente a liderança do setor que há quase uma década advogava com um grupo de intelectuais reunidos na revista *Agroanalysis*, pela adoção do que chamavam de conceito do *agribusiness* ou “agronegócio” para “unificar” o discurso das entidades representativas do patronato rural brasileiro.<sup>7</sup> Num cenário de pujança econômica para esse setor, o grupo que até então atuava na revista ascendeu a uma espécie de “palanque oficial”, o Ministério da Agricultura, que passou a ser chefiado por seu porta-voz, Roberto Rodrigues, no qual puderam difundir esta noção para o conjunto da sociedade como palavra oficial e legítima. Segundo Ribeiro (2018), em sua tese sobre a “concertação política do agronegócio”, a nomeação de Rodrigues para o Mapa aumentou a articulação da Bancada Ruralista com o grupo que Rodrigues liderava, até então mais vinculado à Abag.

---

<sup>7</sup> Esta informação se baseia na análise feita pela primeira autora em dez anos da edição da *Revista Agroanalysis*, como parte de suas atividades na pesquisa “Sociedade e Economia do Agronegócio: um estudo exploratório”, coordenada por Sergio Leite, Moacir Palmeira, Beatriz Heredia e Leonilde Medeiros, com apoio do CNPq e da Fundação Ford.

A Bancada Ruralista trabalhou de maneira muito bem articulada com o ministro, auxiliando-o em iniciativas como a retomada do controle da Embrapa, a criação de títulos do agronegócio e a aprovação da Lei de Biossegurança. Além destes temas, a atuação parlamentar da frente contra a reforma agrária e os movimentos sociais durante o governo Lula vinha ao encontro do tema agrário da concertação. (Ibib, p. 268)

Para Guilherme Delgado, o termo “agronegócio” não é um conceito. Ele o define como um “pacto de economia política” entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e Estado, que impõe cada vez mais uma “estratégia privada e estatal de perseguição da renda fundiária como diretriz principal de acumulação do capital para o conjunto da economia” (DELGADO, 2012, p. 111). Ou seja, é fundamental para este pacto manter a fronteira agrícola aberta para seus interesses de acumulação, impedindo a regularização das posses tanto das populações indígenas e quilombolas como das populações tradicionais que vivem nestes locais. Além, claro, de evitar mais unidades de conservação e qualquer espécie de reforma agrária distributiva. Em suma, é parte importante do “moderno” agronegócio manter a terra como um bem de especulação e não somente de produção. É por terem controle de vastas porções do território brasileiro que estes supostos proprietários têm franqueadas formas de rentabilidade financeira oriundas da produção ou da mera especulação deste ativo, além de ter a sua disposição créditos bancários. Em entrevista concedida em junho de 2019, o ex-ministro da Agricultura Luiz Carlos Guedes Pinto,<sup>8</sup> que teve uma carreira acadêmica dedicada ao estudo da política agrícola brasileira, afirmou que hoje, na agricultura brasileira, 0,61, menos de 1%, dos produtores rurais agricultores são responsáveis por 51% da renda agrícola. Ou seja, cerca de 28 mil agricultores são “os que mandam na agricultura brasileira”.

É, portanto, perseguindo a renda fundiária – nem sempre oriunda da produção, mas sempre como mecanismo financeiro – que recentemente inúmeros fundos internacionais passaram a ter interesse nessas terras como forma de investimento. Um exemplo, pesquisado por Barros Junior (2019), é a atuação de um dos mais antigos fundos de investimento, o canadense *Brookfield Asset Management*, que opera no Brasil desde 1899, e que criou, depois de 2008, “o primeiro fundo para agricultura e terras do grupo, destinado exclusivamente para o país, nomeado Brookfield Brazil Agriland Fund I (Bbafi)” (BARROS JUNIOR, p. 92). Em seu detalhado material de apresentação para prospectar seus investidores, o Bbafi apresentou como vantagens comparativas do investimento em terras no

---

<sup>8</sup> Entrevista da primeira autora com Luis Carlos Guedes Pinto, ex-secretário executivo do Ministério da Agricultura, entre os anos 2004 e 2006, e ministro da Agricultura, entre 2005 e 2006. Campinas, 17 de junho de 2019.

Brasil o fato de elas “terem alta qualidade, preços muito abaixo de outras regiões estratégicas, baixo custo de produção e de mão de obra”, e também a “baixa densidade populacional” (BROOKFIELD, 2010, p. 25 *apud* BARROS JUNIOR, p. 95).<sup>9</sup>

A importância dessa lógica de acumulação se confirma mesmo em regiões em que a agricultura capitalista é dominante e que, em tese, as propriedades produtivas estão fora do risco de serem desapropriadas, como é o caso do município do Oeste baiano, Luís Eduardo Magalhães. Lá o então presidente do Sindicato dos Produtores Rurais, Vanir A. Kolln,<sup>10</sup> afirmou que o papel de Rodrigues no Governo Lula foi “segurar a desapropriação de propriedades improdutivas”. Outra atuação fundamental do então ministro em associação com a Bancada Ruralista foi impedir a atualização dos índices de produtividade usados para avaliar as propriedades que poderiam ser desapropriadas para fins sociais. Estes seguem baseados na tecnologia agrícola de 1975.

Por outro lado, é fato que os governos petistas criaram várias políticas públicas que favoreceram o acesso da agricultura familiar a compras institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar)<sup>11</sup>, bem como o aumento significativo de recursos para o Pronaf e o Pronera, criados respectivamente em 1996 e 1998. No entanto, o sentido hegemônico da política econômica do PT foi a recriação de instrumentos de apoio a esse pacto do agronegócio. Segundo Delgado (2012), o governo Lula concedeu “substancial elevação do crédito rural, sucessivas recomposições da dívida agrária para com os bancos” e promoveu o “retorno paulatino da política de garantia de preços em novas bases, taxa de câmbio favorável e forte incremento da exportação” (DELGADO, 2012, p. 101). Este processo, associado a uma política agrária tímida – e praticamente inexistente durante a gestão de Dilma Rousseff –, determinou o fortalecimento de setores do patronato rural que inclusive compunham seu ministério, como a senadora Katia Abreu.

Ironicamente, no entanto, a acusação que motivou a abertura do impeachment da presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016, envolve

---

<sup>9</sup> O cálculo da densidade demográfica de um país é uma média, pois é a divisão do tamanho do território por seu número de habitantes. Mesmo com a concentração populacional em sua franja litorânea, o Brasil tem uma baixíssima densidade demográfica: 23,8 habitantes por quilômetro quadrado. Portugal, por exemplo, tem 115 habitantes por quilômetro quadrado, e lá também 70% da população se concentram na região litorânea.

<sup>10</sup> Entrevista concedida à primeira autora em Luís Eduardo Magalhães (BA), em 23/7/2008.

<sup>11</sup> Ambos os programas integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). São programas inovadores por inserirem os agricultores familiares na dinâmica das compras institucionais. O PAA é voltado para o atendimento de entidades beneficentes e o Pnae é voltado para a merenda escolar.

justamente uma chamada “pedalada fiscal”<sup>12</sup> para cobrir o Plano Safra de 2015, peça-chave do pacto do agronegócio. No entanto, os representantes legislativos dos principais beneficiários desta política não se sentiram instados a apoiar Dilma quando surgiu o processo de impeachment. Matéria publicada na coluna de Sonia Racy, no jornal *Estado de S. Paulo*,<sup>13</sup> sobre a comemoração dos 97 anos da Sociedade Rural Brasileira (SRB) descreve a forma como o patronato rural apoiou o impeachment. O então presidente da SRB, Gustavo Junqueira, afirmou em seu discurso na festividade que “a atuação do agro foi fundamental” para o afastamento da Presidente da República, decisão que teriam tomado já em 2014, depois do discurso “inspirador” de Rubens Ometto,<sup>14</sup> em um evento em Nova Iorque. A matéria também descreve que a Frente Parlamentar Agropecuária garantiu 87 dos 92 votos do bloco em favor do impeachment.

É paradoxal que um grupo que recebeu inúmeras benesses do governo petista apoie sua deposição, principalmente se recordarmos como a década de 1990 representou uma enorme crise para o “agro”, tendo inclusive acarretado uma inédita queda do preço da terra no país, com certa contribuição nada desprezível dos movimentos sociais agrários que promoviam centenas de ocupações de terra e conseguiram obter sua desapropriação para fins sociais. Claro que a queda do preço da terra teve como principal determinante a crise que o setor agropecuário enfrentava devido à paridade cambial, à baixa demanda de *commodities*, à escassez de crédito rural e ao desmonte dos instrumentos de política agrícola que vigoravam no país até então. Mas é inegável que a atmosfera pró-reforma agrária, que de certo modo sancionava a ação dos movimentos sociais do campo, contribuiu para tal resultado. Ou seja, a atividade agropecuária já enfrentava uma crise econômica por conta do fato de ter sido a “âncora verde” da estabilização monetária, mas na medida em que os movimentos sociais ocupavam fisicamente as propriedades rurais e obtinham sua desapropriação por interesse social, contribuam para baixar ainda mais o

---

<sup>12</sup>Atraso de repasses a bancos públicos responsáveis por pagamentos de programas de governo, como o Plano Safra.

<sup>13</sup>Racy, Sonia. “Coluna Sonia Racy”, jornal *O Estado de S. Paulo*, 15 de junho de 2016, p. C-2.

<sup>14</sup>Usineiro de família tradicional do interior de São Paulo. Dono da Cosan, uma das maiores usinas de álcool do mundo e um dos fundadores da Associação Brasileira de Indústria da Cana (Unica). Hoje tem negócios diversificados e, inclusive, uma *joint-venture* com uma das maiores empresas petrolíferas do mundo, a Shell, tendo adquirido, por exemplo, o controle da Comgás em 2012, empresa distribuidora de gás de São Paulo, considerada a maior do país. Segundo a tese de Gameiro (2017), Dilma mudou significativamente a política que o governo federal, sob Lula, havia direcionado para a promoção nacional e internacional do etanol, o que desagradou claramente este segmento da elite rural brasileira. Sua tese lança luz sobre o peso político dos representantes deste segmento nas articulações políticas que envolvem o patronato rural brasileiro. O próprio Roberto Rodrigues se lançou na carreira de liderança do patronato rural brasileiro como representante do setor dos plantadores de cana.

preço da terra. Quando se esperava que esta política agrária iria se aprofundar, com a ascensão do PT ao poder, ela torna-se paradoxalmente “ostensivamente pró-agronegócio do ponto de vista do Executivo Federal”, como escreve Delgado:

O controle da “função social” da terra previsto constitucionalmente tornou-se cada vez mais frouxo, sob condições de refluxo do movimento social e ostensiva operação de grilagem de terras públicas, de que nos dá conta mais recentemente a legalização destes processos mediante a MP nº 458/2008, que autoriza a entrega de 67,4 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia Legal a ocupantes e prováveis grileiros. (DELGADO 2012, p. 101)

A Medida Provisória, mencionada por Delgado, refere-se ao programa que ficou conhecido como “Terra Legal”, lançado em 2009, e que já em 2014 teve sua implementação auditada e questionada pelo Tribunal e Contas da União (TCU), dada a quantidade de irregularidades encontradas. O TCU aponta que, além das grandes extensões de terra vendidas abaixo de preços de mercado, da legalização de posses para donos de outras propriedades, servidores públicos e pessoas que claramente não tinham a agropecuária como atividade principal, o programa favoreceu o crescimento da grande propriedade na Amazônia, que já havia crescido de maneira assombrosa entre 2003 e 2010, representando 77% das terras da Rondônia, um aumento de mais de 100% em relação a 2003, quando a grande propriedade ocupava 31% do território deste estado. É provável que nem toda esta extensão de terra fosse regularizada e titulada, mas graças ao programa Terra Legal teve suas posses oficializadas. Enquanto isso, embora tenha aumentado um pouco o número de proprietários de minifúndios e pequenas propriedades, sua área diminuiu proporcionalmente em relação ao total do território da Rondônia (TEIXEIRA *apud* FRANCISCO, 2018, p. 87).

### **Políticas concentradoras de ocupação territorial**

O Terra Legal é uma política fundiária que concentra a terra ao invés de distribuí-la, reeditando a mesma política desencadeada pela ditadura militar, na década de 1970, para a região Norte do país e que, antes, havia se deslanchado no Oeste do Paraná, após a queda de Getúlio Vargas, a partir de 1946, com a ascensão do governador Moisés Lupion. Vargas era chefe de um regime autoritário que, no entanto, tendia a promover políticas agrárias mais democratizantes, embora limitadas, como as colônias agrícolas criadas no Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás. As iniciativas agrárias do Estado Novo foram tímidas, com sentido distributivo marginal, mas as regiões onde terras eram distribuídas passavam a atrair camponeses, sempre ávidos por obter lote para cultivar,

como foi o caso da Colônia Papucaia, em Cachoeiras do Macacu (RJ), na qual estourou, menos de uma década depois da criação da colônia, um conflito entre posseiros e empresários, pretensos proprietários da terra limítrofe com a Colônia, conhecida por “200 alqueires” (BRAGA, 2018).

Um exemplo da disposição do regime do Estado Novo em desencadear uma política agrária mais substantiva é o fato de que quando o ideólogo do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) Alberto Pasqualini era secretário do Interior e da Justiça (1939-1943) do Rio Grande do Sul dedicou-se ativamente à criação de um órgão do Poder Público Estadual para desenvolver este tipo de política: o Serviço de Organização e Assistência Social. O objetivo fundamental era estimular a criação de “colônias agrícolas”, por meio da oferta de pequenas propriedades aos trabalhadores sem terras e aos desempregados, sob a assistência técnica do Estado (SILVA, 2012, p. 72).

Autor de uma tese sobre Pasqualini, Roberto Bittencourt da Silva chega a descrever como ele foi recebido pelo Governo Federal, ou seja, por Getúlio Vargas, e como sua proposta havia sido bem aceita tanto por ele como pela imprensa, mais especificamente por Carlos Lacerda, já atuando na oposição ao regime, e que nos anos 1950 torna-se um dos pivôs da crise que levou ao suicídio de Vargas. Lacerda inclusive chega a elogiar Pasqualini pela proposta, chamando-o de “oposicionista por formação, que por vocação se faz estadista” (Ibid).

Outro exemplo dessa tendência do Estado Novo foi justamente o pivô do conflito ocorrido em Porecatu. O interventor nomeado por Vargas, Manuel Ribas, através da Portaria nº 8.568, de 1939, havia “aberto” a fronteira Oeste do Paraná, ao determinar “uma ação mais intensa do Estado no sentido de organizar uma nova fase de colonização de terras, chamando para si a responsabilidade de organizar diversos núcleos e colônias oficiais” (PRIORI *apud* FORIGO, 2017, p. 84). Esta política estadonovista reeditava em terras brasileiras o *Homestead Act*, promovido por Lincon em 1862, que abriu a fronteira oeste dos Estados Unidos para ser ocupada por agricultores familiares independentes em plena Guerra Civil.

É justamente por conta das notícias de que as terras devolutas tomadas pelos posseiros que ali chegassem seriam reconhecidas pelo Estado, que diversos camponeses oriundos de São Paulo, típicos atores das “frentes de expansão” de ocupação territorial brasileira (MARTINS, 2016), afluíram para a região do município de Porecatu. Estes, no entanto, passaram a ser expulsos por um grande fazendeiro e “empreendedor capitalista”, mais especificamente por Ricardo Lunardelli, cafeicultor oriundo de Catanduva (SP). Seu avanço sobre as terras ocupadas pelos camponeses foi avalizada pelo governador Moisés Lupion, que assumiu o governo estadual depois da queda de Manuel Ribas. Este político, por sinal, nas

duas gestões em que foi governador promoveu inúmeras negociações de terra e conflitos fundiários no Paraná, tendo sido cassado sob a acusação de corrupção. Seu neto, Abelardo Lupion, fundou a União Democrática Ruralista (UDR), no Paraná, e foi deputado federal e líder da Bancada Ruralista no Congresso Nacional.

Já Lunardelli, típico ator da “frente pioneira”, construiu a Usina Central do Paraná em 1947, empreendimento que passou a controlar a economia, a política e praticamente todos os moradores do município. A Usina, hoje controlada pelo Grupo Atalla, está em decadência e teve parte de suas terras ocupadas pelo MST em 2008. Enquanto isso, a família Lunardelli passou a ser “proprietária” de terras no Paraná (BARBOSA, 2018, p. 87), estado conhecido por conflitos fundiários que tem como palco terras públicas tomadas com frequência de forma fraudulenta, por meio de mecanismos de “grilagem”, ou seja, falsificação de títulos de terra em cartórios.

Diferente de outros locais onde a violência da frente pioneira não alcançou repercussão pública, o conflito do Paraná, bem como a resistência armada dos posseiros de Porecatu ao despejo, despertou o interesse de militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB). O partido se somou à luta e profissionalizou-a militarmente, passando a ditar seu direcionamento político. Embora derrotados, os que sobreviveram receberam terras, porém menores, em outras regiões. A memória do conflito, no entanto, segue obscura para os moradores de Porecatu, como ficou patente em trabalho de campo, já referido, realizado na cidade entre 2016 e 2017. Ela se estabilizou na memória coletiva de maneira truncada e traumática. Ao mesmo tempo que moradores antigos lembram-se da violência, outros a negam ou diminuem sua importância. Muitos dos informantes então entrevistados têm uma memória positiva da atuação da Usina Central em seu auge, mas de modo simultâneo relatam a violência que assistiram. Não associam um processo a outro. Mesmo atualmente, há uma espécie de tabu em torno do conflito, inclusive de servidores municipais, embora a própria família Lunardelli já não esteja mais na região. Ou seja, trata-se de um contexto de fragmentação de narrativas, em que subjaz uma espécie de disputa na enunciação. Nestas prevalecem, através do controle político e econômico dos meios de enunciação, a narrativa dos vencedores.

Este processo de ocupação territorial do Oeste do Paraná reencena o conflito recorrente descrito por Martins entre as frentes de expansão e as frentes pioneiras que, com o apoio das forças políticas que controlavam o Estado, favorece os mais bem-sucedidos e aquinhoados tanto de capital social como político. Já as populações camponesas que chegaram primeiro sofrem a expansão da fronteira econômica como uma “hecatombe social” (FERNANDES, 1977). Geralmente são expulsas, ou tornam-se mão de obra

barata na formação das fazendas. Ou seja, muitos destes fazendeiros, além de não comprarem a terra, aproveitaram-se da força de trabalho destes camponeses para formar suas fazendas em troca da permissão de cultivo por, na maior parte das vezes, cinco anos.

Porecatu é uma cidade decadente economicamente por ter baseado sua economia sobretudo na produção de cana e de uma Usina, o que alterou completamente sua paisagem. A enfermeira aposentada Vitória, uma das interlocutoras da pesquisa citada anteriormente, nasceu em Porecatu, em 1948, filha de um dos primeiros moradores locais. Ela saiu da cidade antes de completar a maioridade para estudar em São Paulo e, quando retornou, após dois anos, relatou, emocionada, o choque que tomou, pois não reconhecia mais o lugar – “a devastação aqui foi grande”:

Eu cheguei aqui, quando eu desci aqui na coisa, eu não sabia aonde eu tava! Eu não sabia onde eu tava! Tão grande foi a devastação. Rápido. Porque veio a usina. Como se fosse assim, BUM! Casa, casa, desmata, derruba, derruba, cafezal, casa, casa, casa, vila, vila, que não acabava mais. E eu sentei, e eu não sabia onde eu tava. Sorte que uma pessoa conhecida [falou] “ô, fulana!”. Eu só chorava [e se perguntava] “será que é mesmo? Eu estou em Porecatu?”. (FORIGO, 2017, p. 89)

Ela atribui a grande incidência de câncer e a mudança do clima da cidade a este processo produtivo que devastou a região e que mantém o ar irrespirável, com as frequentes queimadas, sobretudo quando não há vento:

Um dia faz sol, outro dia faz calor, outro dia você não aguenta! Queimadas imensas. Olha, anteontem nós achávamos: “nossa, vai chover!” Formou um negócio preto desse lado [apontando para o céu]. Aí essa daqui [apontando para a irmã] falou: “isso não é chuva”. Nuvem, como se fosse uma coisa imensa assim, como se fosse uma bomba de Hiroshima, preta. Queimada. Dali a pouco o ar fica irrespirável. Você sente como se tivesse numa estufa. Numa estufa! (Ibid)

Este mecanismo de apropriação territorial devastadora franqueado à iniciativa privada em Porecatu ocorreu em outras regiões de “fronteira pioneira” do país, e só pôde se realizar porque contou com “diferentes formas de mediação política e ideológica”, em que “a lei, a burocracia e a violência” favoreceram o monopólio fundiário (FOWERAKER, 1982, p. 40). A nosso ver a manutenção desta dinâmica de expansão concentradora e fraudulenta de terra está relacionada ao fato de que a sociedade brasileira que se gestou neste processo de modernização conservadora reproduz esta memória dividida que, por não ser objeto de reprovação pública através da rememoração crítica deste processo, segue se repetindo toda vez que o Estado inaugura um novo ciclo de investimento, com vistas a

fomentar o crescimento econômico de uma dada região. Este processo, por exemplo, foi paradoxalmente reeditado nos programas Terra Legal e no Projeto de Desenvolvimento do Matopiba, políticas agrárias desencadeadas pelos governos do PT que recriaram as bases para o crescimento e fortalecimento político de forças conservadoras, por não garantir a democratização da posse da terra. Estas elites que já dominavam politicamente algumas regiões, nos anos recentes tiveram que se aliar ao PT, para ter acesso a alguma fatia de poder e de recursos para distribuir favores e manter-se forte politicamente e, ainda, puderam aproveitar estes processos para acumular mais terra.

O caso de Porecatu fornece pistas de como as narrativas acerca da questão agrária, de seu desenvolvimento histórico nos múltiplos territórios brasileiros são definidas nos debates amplos, mas também têm sua produção e sedimentação estabelecidas a partir dos processos de silenciamento localizados, pois é com base nestes - e somente - que as histórias podem ser primeiramente produzidas e, então, podem ser contadas e recontadas. E o que permanece é uma versão vinculada majoritariamente aos interesses dominantes, os que lideraram a frente pioneira, os demiurgos do progresso, que passam geralmente a liderar politicamente a região e a construir uma imagem de discriminação quando um acampamento de "sem-terras" se instala na região, como é o caso de Porecatu. Estes são vistos como estrangeiros e ilegítimos demandantes de um território que em outro momento foi também "invadido" por um grande proprietário rural, que recebeu apoio político do Estado para se instalar na região.

Foi este tipo de suposto "progresso" a partir da exploração agrícola intensiva em capital e em insumo que capturou os integrantes dos governos petistas para a agenda do "agronegócio". E esta atmosfera política viabilizou inclusive que a chamada Bancada Ruralista do Congresso tivesse sucesso ao propor a mudança do Código Florestal, vigente desde 1965, justamente quando o Governo Federal tinha determinado políticas que o tornariam mais efetivo, como proibir financiamento do Banco do Brasil para produtores que tivessem passivos ambientais.<sup>15</sup>

Ao optar por não enfrentar este problema e mesmo fortalecer sua lógica, os governos do PT lançaram o Brasil em mais um ciclo de conservadorismo que não assume as formas de uma ditadura propriamente dita, como é o caso do governo recém-eleito de Jair Bolsonaro, mas advoga políticas claramente vinculadas a interesses antidemocráticos que visam desconstruir direitos e toda a política agrária

---

<sup>15</sup> Importante recordar que foi justamente Aldo Rebelo, deputado federal eleito pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), que elaborou a relatoria desta reforma, dando subsídios que fortaleceram os interesses da bancada ruralista.

viabilizada pela Constituição de 1988 – como o reconhecimento e regularização de áreas indígenas, quilombolas e unidades de conservação, e até mesmo a extinção da função social da terra como critério de legitimação de sua propriedade –, com o objetivo de favorecer ainda mais o poder econômico, com consequências sempre danosas para o livre jogo democrático.

### **Narrativas omissas**

Evidentemente que os governos do PT não abandonaram por completo seus aliados dos movimentos sociais do campo. Todo um arcabouço de políticas públicas voltadas para esta população foi criado ao longo de seus 13 anos de governo, ao mesmo tempo que se procurou estruturar essas ações por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado no governo Fernando Henrique e extinto com a ascensão do presidente Michel Temer (PMDB). Este contexto favoreceu inclusive a construção de uma compreensão de que ambos os formatos de exploração agrícola, difundidos como “agronegócio” e “agricultura familiar”, poderiam coexistir no país, cada qual representado por um ministério. O primeiro pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e, o segundo, pelo MDA.

No entanto, a forma como essas políticas foram desenvolvidas, e mesmo divulgadas, em torno da identidade da “agricultura familiar”, sem, portanto, associação com uma política agrária, enfraqueceu sua efetividade política, ameaçando sua continuidade. Logo após a ascensão de Temer ao poder, em maio de 2016, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) perdeu R\$ 160 milhões de recursos, que seriam repassados à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para guarnecer restaurantes comunitários, bancos de alimentos, escolas, creches, equipamentos de assistência social e pessoas em situação de insegurança alimentar. Várias das políticas desenvolvidas pelo MDA foram extintas ou asfixiadas.

A tese deste artigo é que sem fortalecimento político e institucional das várias e diversas lutas por reforma agrária, todas as políticas públicas voltadas para a população pobre do campo, que foram suas tributárias, passaram a estar sob risco. Isso foi possível porque os governos federais liderados pelo PT optaram politicamente por silenciar esta articulação, dada a hegemonia econômica do agronegócio, e tiveram esta política, de algum modo, sancionada pelo imaginário coletivo que havia normalizado tal hierarquia ao longo de décadas de história, já não mais tão ameaçada pela disputa simbólica colocada pela luta pela reforma agrária.

Um exemplo disso é a representação que se faz do primeiro grande programa voltado para a agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado oficialmente em 1996. Antes dele, o governo Itamar Franco havia criado o Programa de Valorização da Pequena Produção (Provap), atendendo às demandas dos movimentos sociais do campo como o MST, a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (Contag), o então Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR/CUT), o Movimento de Mulheres Agricultoras, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Conselho Nacional de Seringueiros, o Movimento Nacional dos Pescadores que se mobilizaram, em conjunto, no “Grito da Terra” ocorrido nos dias 9 e 13 de maio de 1994. Em 1995, de 5 a 9 de junho houve o II Grito da Terra reunindo novamente diversos movimentos sociais do campo que exigiam, entre outras pautas, crédito diferenciado para a pequena produção familiar. Durante estas “jornadas de lutas”, o MST promovia diversas ocupações em vários estados do país, tanto de sedes de órgãos públicos como de terras, exigindo a liberação de recursos para o Procerá (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária).<sup>16</sup> O Pronaf propriamente dito, ou seja, com este nome, foi criado pelo Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996, cerca de dois meses depois do Massacre de Eldorado dos Carajás, cujas imagens iniciais registradas por uma equipe de TV se espalharam pelo mundo, causando comoção internacional. O dia 17 de abril, data do despejo da estrada bloqueada pelos sem-terra do MST pela Política Militar do Estado do Pará, que resultou no assassinato de 19 sem-terras, 12 dos quais executados após terem sido dominados, tornou-se o Dia Internacional da Luta pela Terra ou da Luta Camponesa.

O Pronaf marca o reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro à categoria agricultura familiar. No entanto, vários autores asseguram que a criação do Programa ocorreu em 1995. Esse ano está também na hagiografia do Programa realizada por Valter Bianchini, “Vinte Anos do Pronaf, 1995-2015 - Avanços e Desafios”, publicação feita pelo próprio MDA, instituição federal encarregada do Programa. Embora Bianchini cite que o decreto do Pronaf propriamente dito seja de junho de 1996, ele acaba chamando com este nome o que era conhecido como Provap, os recursos liberados para a safra de 1995-1996, que permitiram apenas 33.227 operações de crédito, totalizaram R\$ 89 milhões, dos quais R\$ 25.216,00 se destinaram à Região Sul para agricultores integrados na cadeia do fumo (BIANCHINI, p. 26). Para ele, no entanto, dois documentos iniciais marcam a criação do Pronaf: o sobre o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF) e uma resolução do Banco Central, de agosto de 1995, que

---

<sup>16</sup> *Jornal Sem Terra*, junho de 1995, p. 7, São Paulo, edição 148.

institui a linha de crédito do que ele, em seu texto, chama de Pronaf, pois, para ele, “estes documentos oferecem elementos para caracterizar a agricultura familiar como um público diferenciado e propõem linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar” (BIANCHINI, 2015, p. 25).

Evidentemente que existia um contexto não só de lutas pela reforma agrária. A Contag e o DNTR/CUT emergiram nos Gritos da Terra com o MST “exigindo mais apoio e proteção estatal para os pequenos produtores familiares”, afetados pelo processo de abertura comercial e impulsionados por estudo feito pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), lançado em 1994, que definiu com mais precisão o que seria a “agricultura familiar brasileira” e mostrou sua “importância socioeconômica”. Segundo os autores:

Neste contexto, ainda no ano de 1994, respondendo às pressões do movimento sindical e das agências internacionais, o governo Itamar Franco (1992-1994) lançou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Dois anos mais tarde, em 1996, já no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1996-1998), o Provap foi totalmente reformulado e substituído pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). (AQUINO; SCHNEIDER, 2015, p. 56)

Mas alguns dos artigos analisados como os de Grisa e Schneider (2015, p. 28), assim como Sauer (2008), se referem a 1995 – e mesmo o de Schneider e Aquino – e não fazem qualquer menção à luta pela terra, muito menos ao Massacre de Eldorado do Carajás, que certamente influenciava o ambiente político no período.

Bianchini até cita os “Gritos da Terra Brasil”, de 1994 e 1995, como sendo um antecedente da criação do Pronaf, mas atribui a autoria das mobilizações “às organizações da agricultura familiar”, incluindo entre elas o MST, mas excluindo sua bandeira histórica, que também compunha a pauta do Grito da Terra: a reforma agrária. Importante frisar que o Pronaf incorporou o Procefa (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária), que era a pauta de crédito especial voltada para a estruturação de assentamentos rurais. É interessante observar que uma reforma agrária nada mais é do que uma política pública, mas que, neste caso, viabiliza não apenas que populações pobres do campo se tornem “agricultores familiares”, como também torna viável que os que já são possam se reproduzir socialmente, dado o peculiar e altamente valorizado mercado de terras do Brasil (DELGADO, 2012).

Outra política pública claramente vinculada à expansão das lutas pela reforma agrária na segunda metade da década de 1990 é o

Pronera (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária). Na época, a luta pela terra difundida pelo MST, baseada nas ocupações de terra e formação de acampamentos com grande número de famílias, que Sigaud definiu como “forma acampamento” (SIGAUD, 2010), também foi adotada pelo movimento sindical vinculado à Contag e promoveu o surgimento de diversos movimentos de luta pela terra, de diferentes tamanhos e abrangências, por todo o país, como o Movimento de Luta pela Terra (MLT), Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST), Movimento Terra, Trabalho e Liberdade (MTL), Movimento Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas (Ceta-Bahia), entre outros.

Um dos ápices da luta pela terra e reforma agrária nesse período foi a chegada da marcha efetuada por três colunas de sem-terra a Brasília, no dia 17 de abril de 1997, um ano após o Massacre de Eldorado do Carajás, recebida por uma manifestação que reuniu cerca de 100 mil pessoas. Nos dias imediatamente após a chegada, o MST foi recebido pelos presidentes de todos os poderes, como o Legislativo e o Judiciário, e obteve uma audiência com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Para o coordenador do Setor Nacional de Educação, Edgar Kolling, este cenário favorável à ascensão da luta pela reforma agrária no país que criou espaço para que fosse realizado o I Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária (Enera), também em 1997, organizado na UNB a partir da iniciativa de seu então reitor João Claudio Todorov, que se tornou o primeiro coordenador do Pronera. Segundo o histórico do Pronera, elaborado por Molina e De Jesus (2010), o Programa teria sido “gestado neste encontro” que também celebrava os 10 anos do Setor de Educação do MST. Kolling conta que nesse 1º Enera “eram previstas 400 pessoas e apareceram 700”, para ele, resultado “do calor da Marcha de 1997”. Antes do encontro, membros do MST fizeram uma visita a Todorov, para convidá-lo a participar da mesa de abertura, e foi ele quem sugeriu que se criasse um programa nacional de formação de professores para a reforma agrária. Inspirados pela ideia, os coordenadores do MST se reuniram com os professores universitários presentes. Das 700 pessoas que participavam do encontro, 50 eram professores universitários. Foi esse grupo, recorda Kolling, que “deslanchou o que seria o Pronera”.

Com a criação do Pronera, em 1998, a possibilidade de que a base do MST e de outros movimentos sociais do campo tivesse acesso à instrução formal foi ampliada, abrindo caminhos não só para o acesso ao Ensino Fundamental e Médio, como para o Ensino Superior, por meio de parcerias com universidades públicas de vários estados do país, ainda durante o governo FHC. Com a entrada do governo Lula, o

Programa teve uma significativa expansão. De acordo com informações publicadas no site do MDA, em fevereiro de 2011,<sup>17</sup> desde que foi criado em 1998 até 2010, o Pronera beneficiou cerca de 450 mil jovens e adultos que vivem no meio rural, sendo que a maioria deles, 346.629, ou seja, 76%, no período de 2003 a 2010, quando foram investidos cerca de R\$ 201,7 milhões. O Programa ofereceu nesse período cursos de Educação Básica (Alfabetização, Ensino Fundamental e Médio e Educação de Jovens e Adultos), técnicos profissionalizantes de nível médio e cursos superiores e de especialização. Logo após a vitória de Dilma Roussef, na eleição de 2010, foi publicado um decreto que passou o Pronera “ação de governo” para “política de Estado”, ampliando o “público-alvo do Programa”. Além dos assentados da reforma agrária, toda a população do campo passou a ser beneficiada pelo Programa.

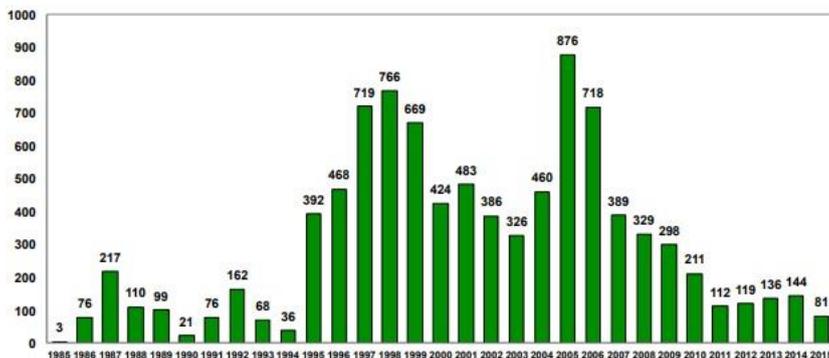
No caso do Pronera, a luta pela reforma agrária está claramente vinculada tanto ao nome como à fala de seus atores principais. No entanto, o aumento da instrução formal para as bases dos movimentos sociais do campo não significou necessariamente um avanço de sua capacidade de articulação política e de mobilização. É ainda cedo para afirmar qualquer coisa, mas é evidente que alguns militantes desses movimentos sociais se “reconverteram” para uma atividade formalmente mais pedagógica, coordenando e acompanhando cursos, e tornaram-se eles próprios professores de instituições de ensino, ou seguiram carreira na profissão em que se graduaram. Levantamento feito entre 1998 e 2010, demonstra que dos 450 mil jovens e adultos atendidos pelo Pronera, 2951 assentados e militantes de movimentos sociais do campo se graduaram em 20 diferentes cursos superiores e de especialização realizados em 21 estados da Federação.<sup>18</sup> Seria importante verificar a trajetória dos egressos desses cursos para verificar em que medida eles se mantêm ou não vinculados a alguma militância política, mas é fato que desde 2002 o peso político dos movimentos sociais do campo foi diminuindo nos embates dentro do governo, como ocorreu nos casos da liberação do cultivo de transgênicos em 2003, e na aprovação do novo Código Florestal em 2012. Sua crescente fragilidade política se deve a processos de cooptação e de absorção de seus quadros pelo governo, mas, sobretudo, sob nosso ponto de vista, à drástica diminuição de criação de assentamentos a partir de 2007, o que comprometeu a renovação e ampliação de sua base social, como demonstra o quadro a seguir.

---

<sup>17</sup> Esta informação constava no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que foi extinto em 2016, com a ascensão de Michel Temer ao poder.

<sup>18</sup> Os dados mais detalhados desta pesquisa estão em Lerrer (2012).

**Quadro 1** – Brasil – Número de assentamentos rurais – Assentamentos rurais criados 1985-2015



**Fonte:** DATALUTA (Banco de Dados da Luta pela Terra, 2016). Disponível em: <http://www.2.fct.unesp.br/nera/>.

Neste contexto, os conflitos agrários passaram a ter cada vez menos visibilidade no espaço público e, na prática, menos urgência para receber atenção política por parte dos governos Lula e Dilma. Não é que a demanda por terras tenha diminuído. Mas o fato de haver cada vez menos desapropriação de terras e mesmo políticas de regulações fundiárias com o objetivo de assentar sem-terras fez com que as próprias bases sociais acampadas destes movimentos sociais diminuíssem.

## **Considerações finais**

O paradoxo dos governos petistas com relação à resolução do problema agrário brasileiro é produto de alguns processos concomitantes. O perfil de crescimento econômico adotado pelos governos liderados pelo PT aprofundou mecanismos da modernização conservadora que já haviam sido aplicados pelos governos militares. Ao invés de priorizar uma política agrária distributiva, optaram por aplacar as demandas dos movimentos sociais do campo com maiores verbas para educação, crédito e infraestrutura para os assentamentos de reforma agrária. Além disso, os grupos políticos que chegaram ao poder em 2003 incluíram setores estrutural e politicamente ligados ao que se convencionou chamar de “agronegócio”, termo que se tornou efetivamente divulgado na sociedade a partir do momento que Roberto Rodrigues tornou-se o primeiro ministro da pasta da Agricultura no Governo Lula.<sup>19</sup> Por outro lado,

<sup>19</sup> Segundo Ribeiro Neto (2008), o grande salto do uso do termo agronegócio nos jornais *Folha de S. Paulo*, *Estado de S. Paulo* e *O Globo* foi no ano de 2004 (RIBEIRO NETO, 2018, p. 205).

membros do PT, partido que dirigia o governo, não trataram a questão agrária como prioridade, apesar das expectativas dos movimentos sociais e de suas bases. Sua política procurou promover um projeto de desenvolvimento rural voltado para a agricultura familiar, chancelado de forma acadêmica. Neste sentido, sua opção foi atender esses movimentos, aumentando recursos para políticas públicas criadas durante o governo de FHC, no auge da luta por reforma agrária no país, bem como criando programas para melhorar a inserção dos assentados e agricultores familiares em geral no mercado institucional, como foi o caso do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e a mudança da lei do Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar). O Pnae, que é uma verba federal que existe há várias décadas, passou a exigir, desde 2009, que pelo menos 30% da merenda escolar das escolas municipais e estaduais viessem da agricultura familiar.

A grande inovação das políticas públicas dos governos do PT foi efetivamente divulgar a agricultura familiar, mas não propriamente a reforma agrária, única política pública que cria este segmento social do campo e garante sua reprodução social e o fortalece politicamente. As inovações destes governos nunca foram efetivamente associadas a uma política agrária mais eficaz. E no caso do Pronaf suprimiu-se de sua história oficial sua vinculação com a luta pela terra e pela reforma agrária.

A experiência de campo no município de Porecatu, mais de 60 anos depois (FORIGO, 2017), fornece pistas de como as narrativas acerca da questão agrária, de seu desenvolvimento histórico nos territórios brasileiros – a partir dos processos das frentes de expansão e frentes pioneiras nas fronteiras agrícolas –, são definidas nos debates amplos, mas também têm sua produção e sedimentação estabelecidas com base em processos de silenciamento nos territórios, pois é com o apoio destes – e somente – que as histórias podem ser primeiramente produzidas, e é só nestes que elas podem ser contadas e recontadas. Esta cortina de silêncio dos conflitos fundiários que perpassam a expansão territorial do capital no Brasil favorece os grupos dominantes, pois seu silenciamento facilita que até mediadores e intelectuais de esquerda sejam capturados por outras representações e sentidos de “desenvolvimento” para a população brasileira, que não leva em conta a estrutura fundiária extremamente concentrada do país.

O capitalismo brasileiro não precisou resolver a questão agrária, mas se ela não está colocada como impasse para a rentabilidade do capital, ainda se coloca como questão eminentemente política, com forte conexão com a questão social (MARTINS, 2004). Neste sentido, ela está vinculada à questão da soberania nacional, até porque se refere ao controle que o Estado nacional brasileiro deveria ter sobre seu território, garantindo o

cumprimento de sua função social, que compreende não só seu uso produtivo como o respeito à legislação trabalhista e ambiental.

Assim, a forma como os atores atuam nas políticas públicas que envolvem seu problema agrário não é isenta. Neste sentido, os silenciamentos sobre a luta pela reforma agrária na narrativa oficial a respeito do Pronaf abrem alguns questionamentos. A crise política pela qual o país passa desde o impeachment da presidente Dilma Roussef, em 2016, tem conexões com o sentido da política econômica adotada pelo Governo Federal, relançando a economia do agronegócio com instrumentos de políticas públicas que o fortaleceram ainda mais. Estabeleceu-se um consenso social em torno de uma possível coexistência entre “agricultura familiar”, mas esta não pode ser pactuada sobre o silenciamento e a paralisia de qualquer política mais distributiva de ativos fundiários, pois estas políticas funcionam como limites à expansão da fronteira agrícola pela agricultura comercial que ameaça as populações que estão em seu caminho. A associação do capital com a agricultura no Brasil, desde a ditadura militar, fortaleceu segmentos políticos contrários à ampliação de direitos para o campo e qualquer projeto de transformação mínima da sociedade brasileira porque tem o monopólio fundiário como base de sua expansão econômica e política. Para estes grupos, desapropriar terra ou decretá-la área indígena ou quilombola é retirá-la do mercado de terras e, desta forma, inviabilizar a renda fundiária que eles buscam auferir e pela qual eles se reproduzem econômica e politicamente.

Este contexto de robustecimento econômico e simbólico do agronegócio, notavelmente a partir da década de 2000, é, baseando-se na argumentação de Barrington Moore (1976), um dos fatores explicativos do fortalecimento do pensamento neofascista no espaço público que, em última instância, viabilizou o “golpe parlamentar” de 2016. Já em 1977, Florestan Fernandes associava a “resistência sociopática à mudança social” (FERNANDES, 1977, p. 105) da sociedade brasileira à natureza de seu capitalismo agrário, cuja modernização econômica não é, em si e por si mesma, um fator de mudança estrutural da situação ou de superação efetiva das iniquidades socioeconômicas, culturais e políticas, operando “sem afetar profundamente a concentração social de renda e de poder” (Ibid, p. 119).

Este processo de crescimento e incentivo do agronegócio foi sustentado pela decisão política do PT de fazer uma aliança com setores da elite agrária brasileira para assegurar sua governabilidade a partir da eleição de Lula em 2002. Enquanto basearam o crescimento econômico do país na exportação de *commodities* agrícolas, fortalecendo ainda mais as oligarquias rurais coligadas com interesses comerciais, industriais e financeiros, os governos petistas não criaram nenhum contrapeso

significativo de políticas fundiárias distributivas que beneficiariam o campesinato e, por consequência, fortaleceriam politicamente movimentos sociais, como o MST, associados a uma bandeira política essencialmente democratizante como a reforma agrária.

Segundo cálculo realizado por Carter (2015), baseado nos dados do Dataluta,<sup>20</sup> em oito anos de governo (1995-2002) Fernando Henrique Cardoso assentou 100.681 famílias, enquanto Lula assentou 72.122 famílias (2003-2010). Entretanto, FHC enfrentou renhida oposição do MST, e Lula sempre teve este movimento social como parte de sua base de apoio, mesmo que de forma crítica e em momentos muito delicados, como no inverno de 2005, quando estourou o escândalo do Mensalão.<sup>21</sup> Importante observar que a maior parte dos assentamentos criados pelo governo do PT foi realizada na primeira gestão de Lula. A partir de 2007, há uma brutal queda na criação de assentamentos e, por consequência, de ocupações de terra. E, no entanto, o MST permaneceu leal ao PT, constituindo uma das principais forças nas mobilizações contra o golpe que depôs Dilma Roussef, em 2016, e sendo uma das principais forças políticas mobilizadas em apoio ao ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, preso desde abril de 2018 na sede da Polícia Federal em Curitiba, Paraná.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, M. C. A Questão da terra na primeira República. In: SILVA, Sergio; SZMERECSÁNYI, Tomás (Orgs.). *História econômica da primeira República: coletânea de textos*. São Paulo: Hucitec / Associação Brasileira de História Econômica / Editora da Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial, 2002.

BARBOSA, M. B. R. *Assentamento Palmares II: perspectivas para a reforma agrária na Amazônia em meio ao avanço dos agro-minero-negócios*. 2012. 310 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/>

---

<sup>20</sup> Banco de dados da Luta pela Terra mantido pelo Nera (Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária), vinculado à Universidade Estadual Paulista (Unesp).

<sup>21</sup> Mensalão é o nome dado ao escândalo de corrupção política através da compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional, que ocorreu entre 2005 e 2006. O caso teve como protagonistas alguns integrantes do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, membros do PT, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano Progressista (PRP) e Partido Progressista (PP), sendo objeto da ação penal de número 470, movida pelo Ministério Público no Supremo Tribunal Federal (STF).

- sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\_trabalho=6584686.
- BARROS JUNIOR, O. A. de. *Real Estate Caipira: investimentos em terras pelo Brookfield Asset Management no Brasil*. 2019. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- CARTER, M. Broken Promise: The land reform debaclarer under de PT Governements. In: *Challenging Social Inequality: The Landless Rural Workers Movement and Agrarian Reform in Brazil*. Duke: Duke University Press, 2015.
- DELGADO, G. *Do capital financeiro à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- DELGADO, G. A Questão Agrária e o Agronegócio no Brasil. In: CARTER, M. *Combatendo a desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 81-112.
- GAMEIRO, M. B. P. *O Fetiche da Mercadoria “Verde”: a questão ambiental na construção social da imagem do etanol brasileiro*. 2017. 311 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9314>.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- FERNANDES, F. Anotações sobre o capitalismo agrário e a mudança social no Brasil. In: SZMERECSÁNYI, T.; QUEDA, O. *Vida Rural e Mudança Social*. Rio de Janeiro, 1977.
- FORIGO, A. A. *Litígio da terra, litígio da memória: a questão agrária em Porecatu/PR a partir das narrativas locais*. 2017. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5020853](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5020853).
- POWERAKER, J. *A luta pela terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1982.
- FRANCISCO, E. C. *Da Colonização à Privatização de Terras Públicas – a contrarreforma de Rondônia*. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica Joaquin Venancio, Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/29803>.

- KAY, C.; VERGARA-CAMUS, L. (Eds.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. Buenos Aires: Clacso, 2018.
- LERRER, D. F. Preparar gente: a educação superior dentro do MST. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 451-484, 2012. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/9>.
- MALINA, L. L. *A territorialização do monopólio no setor celulístico-papeleiro: a atuação da Veracel Celulose no Extremo Sul da Bahia*. 2013. 358 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18022014-152910/pt-br.php>.
- MARTINS, J. de S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 141-175, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200006).
- MARTINS, J. de S. *Reforma Agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: Edusp, 2004.
- MARTINS, J. de S. *Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2016.
- MONTERO, A. P. *Brazilian Politics*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- MOORE JR., B. *As origens sociais da ditadura e da democracia: o senhor e o camponês na formação do mundo moderno*. São Paulo: Martin Fontes, 1975.
- ORLANDI, E. *As formas do Silêncio, No movimento dos Sentidos*, 3. ed. Campinas: Editora UNICAMP, 1995.
- RIBEIRO NETO, C. P. *Formação Política do Agronegócio*. 2018. 352 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332572>.
- SAUER, S. *Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.
- SPAROVEK, G. et al. Who owns Brazilian lands? *Land Use Policy*, v. 87, p. 1-3, 2019.

LERRER, Débora; FORIGO, Adriano de Almeida. A política de silêncio do problema agrário brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 27, n. 3, p. 483-508, out. 2019.

**Resumo:** (*A política de silêncio do problema agrário brasileiro*). O artigo “A política de silêncio do problema agrário brasileiro” desenvolve uma reflexão em torno da marginalização do tema da reforma agrária ao longo dos anos recentes, a partir das pistas reveladas por uma rememoração local truncada, recolhida em um trabalho de campo realizado em 2016 e 2017, sobre um conflito fundiário da década de 1950, no Paraná. A hipótese do artigo é que o silenciamento sobre o problema agrário brasileiro e a conseqüente marginalização e fragilidade política das políticas públicas voltadas à população pobre do campo são produtos da “memória dividida” associada à forma como se produz e se reproduz a expansão do capitalismo no campo. Exalta-se o progresso trazido pelos “empresários” e, ao mesmo tempo, se expressa ambivalência com relação à violência que estabeleceu estes empreendimentos nestas regiões.

**Palavras-chave:** luta pela terra; silenciamento; políticas públicas.

**Abstract:** (*The policy of silence of the Brazilian agrarian problem*). The article “The policy of silence of the Brazilian agrarian problem” undertakes a reflection on the marginalization of the agrarian reform theme over recent years, based on the pathways revealed by a truncated local recollection obtained through fieldwork carried out in 2015 and 2016, about a land conflict of the 1950s in Paraná. The hypothesis of the article is that the silencing of the Brazilian agrarian problem and the consequent marginalization and political fragility of peasant-oriented public policies are products of the “divided memory” associated with the way in which the expansion of capitalism in the countryside is produced and reproduced. The progress brought by the “businessmen” is exalted and, at the same time, ambivalence is expressed regarding the violence that has established these enterprises in these regions.

**Keywords:** struggle for land; silencing; public policy.

Recebido em julho de 2019.  
Aprovado em agosto de 2019.