

## A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST

Solange I. Engelmann<sup>1</sup>  
Aldo Duran Gil<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo apresenta um esboço de análise sobre a política agrária do governo Lula e sua relação com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Mais especificamente, seu objetivo central é analisar as características do Programa Agrário governo Lula Silva (2003-2010) e do Partido dos Trabalhadores (PT), em relação à demanda de reforma agrária defendida pelo MST. Busca identificar a natureza do programa agrário desse e se houve ou não a implantação de um projeto político de reforma agrária para o desenvolvimento do campo brasileiro. Nesse contexto, procura-se evidenciar a forma de relação estabelecida entre o MST e o governo em torno da pauta da reforma agrária. Verificamos que nesse período não houve significativas mudanças em relação à questão agrária no país. O artigo está dividido em duas partes. A primeira possui um caráter introdutório: apresenta parte do debate clássico sobre a questão agrária no Brasil, entre 1950 e 2000, elencando as teses divergentes em alguns autores; em seguida, apresenta discussão atual sobre a necessidade da reforma agrária no Brasil. Na segunda parte, a partir da análise comparativa entre o programa agrário do PT de 1989 e 2002 e os números de reforma agrária, divulgados pelo governo Lula, procurou-se demonstrar as características da política agrária desenvolvida por esse governo.

**Palavras-chave:** reforma agrária, Movimento Sem Terra, governo Lula, Estado, desenvolvimento capitalista periférico, Brasil.

### I. Introdução

O problema de concentração da estrutura fundiária da terra no Brasil é histórico, desde os tempos da colonização, mas até hoje não foi resolvido. Conforme o Censo Agropecuário de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>3</sup>, nos últimos vinte anos a distribuição de terras permaneceu praticamente inalterada, no país. O índice Gini, que mede o grau de desigualdade social no campo, aponta que, enquanto em 1985 a concentração de terras era de 0,857, em 2006 o índice caiu somente para 0,854. Quanto mais o coeficiente se aproxima de um, maior o grau de concentração de terra.

Ainda segundo o IBGE, nos Censos de 1985, 1995 e 2006, enquanto as pequenas propriedades, com menos de 10 hectares, ocupam apenas 2,7% da área total de estabelecimentos rurais, as grandes fazendas, com mais de um mil hectares concentram 43% da área total.

Os dados demonstram que a estrutura da terra no Brasil continua concentrada, sendo uma das mais desiguais do mundo, dominada pela classe dominante agrária, que ao longo da história do Brasil tem se aliado a vários grupos dominantes hegemônicos, para impedir qualquer política de democratização fundiária. Paralelo a isso, historicamente os movimentos sociais brasileiros têm travado consecutivas lutas pela reforma agrária, mas falta uma política governamental estratégica

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: solengel03@gmail.com

<sup>2</sup> Sociólogo e cientista político, professor Adjunto do Instituto de Ciências Sociais (INCIS), Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: [adurang@yahoo.com](mailto:adurang@yahoo.com); [aduran@incis.ufu.br](mailto:aduran@incis.ufu.br)

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.ibge.gov.br>

por parte dos governos para a realização de uma reforma agrária que modifique a estrutura da terra e gere desenvolvimento no campo.

Diante da necessidade de compreender a problemática da questão agrária no Brasil, o objetivo desse artigo é analisar as características do Programa Agrário governo Lula Silva (2003-2010) e do Partido dos Trabalhadores (PT), em relação à demanda de reforma agrária, defendida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O trabalho está dividido em duas partes: primeiramente se apresenta parte do debate clássico sobre a questão agrária no Brasil, no período entre 1950 e 2000, elencando as teses divergentes de Ignácio Rangel e Caio Prado Junior. Em seguida, a partir de Oliveira (2009) e Stédile (1997; 2005), se apresenta uma breve discussão do período recente sobre a questão agrária no Brasil: os movimentos sociais, como o MST, colocam a necessidade de uma reforma agrária como política estrutural e a eliminação da concentração fundiária para começar a solucionar os problemas cruciais do país. Também analisamos a mudança do programa de reforma agrária do MST que, diante da mudança do período pós-2003, defende uma reforma agrária popular no país.

Na segunda parte, mediante análise comparativa entre o programa agrário do PT de 1989 e 2002 e os números de reforma agrária, divulgados pelo governo Lula, apresentamos as características do projeto de reforma agrária desse governo desenvolvido durante os oito anos de mandato. Além disso, buscamos analisar qual a relação estabelecida entre o MST e governo Lula em relação à pauta da reforma agrária nesse contexto.

## **1. A questão agrária no Brasil de 1950 aos anos 2000**

No Brasil o debate sobre a questão agrária, no campo acadêmico e político surge no final da década de 1950, sendo analisado, principalmente do ponto de vista macroeconômico, voltado às questões econômicas e sociais. A problemática ganha força a partir de 1955, com as Ligas Camponesas, presentes no Nordeste e em seguida em todo país, que reivindicam a realização da reforma agrária. A década de 1960 se caracteriza por uma política econômica de recessão, combate a inflação e instabilidade política de governos populistas e depois no regime militar, que procuraram negar a questão agrária brasileira. Nesse modelo, acreditava-se que o estímulo no crescimento da produção agrícola resolveria os problemas econômicos rurais e urbanos.

Na década de 1980, com o fim do regime militar, a industrialização e a modernização da agricultura brasileira, o debate da reforma agrária é retomado, principalmente a partir do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, de Tancredo Neves. A reforma agrária retorna à pauta na sociedade brasileira, nesse contexto, mediante uma proposta governamental.

A retomada da reforma agrária, como programa estratégico para modificar a estrutura fundiária do país, amenizar a pobreza e facilitar o desenvolvimento econômico da agricultura, é defendida pelo PT, na campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva em 1989 e 2002. Nesse contexto, segundo Oliveira (2006), a aplicação de um programa de reforma agrária, significa a mudança na estrutura pré-existente da sociedade, isto é, uma reforma na estrutura fundiária vigente.

Na visão de Ignácio Rangel, a questão agrária se concentra nos complexos rurais da economia brasileira, “que em países subdesenvolvidos faz com que a agricultura cumpra as funções do setor primário, secundário e terciário da economia ao mesmo tempo.” (DE MERA, 2008, p.5). Para o autor, a reforma agrária não é uma medida necessária à modernização da agricultura e o desenvolvimento do país, pois a formação de um capital oligopolista que se desenvolveu no Brasil seria suficiente para ultrapassar o sistema feudal existente na agricultura e abastecer as cidades. Conforme Delgado (2001), o pensamento de Rangel é influenciado pelas teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que consideram o setor agrícola como pólo gerador de tensões estruturais sobre a inflação e crises freqüentes de abastecimento de alimentos.

Nesse contexto, a mudança no sistema de importações para o desenvolvimento da economia gera excesso de mão-de-obra e produção. Diante disso, o centro da questão agrária se concentra na

superpopulação, que a indústria não absorve e na superprodução, que o mercado não escoar. Sendo a crise agrária decorrente da falta de mecanismos de controle da indústria e do mercado. (RANGEL, 2005)

Nessa lógica, a questão agrária é dividida entre problemas próprios e impróprios. Nos impróprios não há necessidade de mudança na estrutura agrária, pois representam a falta na oferta de bens agrícolas e escassez sazonal de mão-de-obra em alguns setores agrícolas. Já os próprios se relacionam a oferta global de superpopulação rural e agrícola, devido à desestruturação dos complexos rurais. Dessa forma, segundo Rangel (2005) não há a necessidade de desenvolver um programa de reforma agrária que toque na estrutura fundiária, a solução para os problemas impróprios estaria na modernização do campo, mantendo pequenas áreas agricultáveis próximas dos grandes complexos rurais, para garantia da mão-de-obra assalariada rural e subsistência o ano todo. A solução para os problemas próprios seria investir nas exportações dessa produção. Dessa forma, acredita que se resolveria o problema da superpopulação e superprodução industrial.

Uma perspectiva distinta é apresentada por Caio Prado Junior, oriundo do Partido Comunista Brasileiro (PCB), com base marxista. O autor analisa a questão agrária como um conflito de classes entre burguesia/capitalista e empregados/assalariados, demonstrando que as relações não são feudais, mas capitalistas. Nesse contexto a questão agrária representa um problema social, decorrente da concentração fundiária, com grandes fazendas que geram uma mão-de-obra rural precarizada e péssimas condições de vida. “(...) a questão agrária, (...) vêm a ser, em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo da estrutura agrária do país, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária.” (CAIO PRADO, 1981, p.18)

Porém, ele concentra a problemática na classe dos trabalhadores assalariados e não nos camponeses, pois acredita que a maior parte da população rural é assalariada, e a questão do camponês se apresenta de forma tardia e localizada no país. Corroborando com essa prerrogativa, uma reforma agrária generalizada deveria elevar os padrões de vida e condições de existência da população rural e a criar melhores condições de trabalho para essa população. Dessa forma, a questão agrária representa um problema econômico e jurídico, que pode ser resolvido mediante fortes leis trabalhistas e melhores salários. Com isso, o desenvolvimento do campo depende do processo de industrialização urbana, que transfira modernização ao campo.

Nessa ótica – nossa análise tem um caráter provisório -, os autores tratam a questão agrária como uma consequência das transformações na organização do trabalho e produção dos trabalhadores rurais, não como um problema histórico decorrente da concentração fundiária no Brasil. Mesmo tendo diferentes concepções em relação à problemática, os autores apresentam alternativas similares ao atribuírem à solução da questão agrária, somente de um ponto de vista econômico. Viés que se aproxima da visão capitalista, que atribui como solução à melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais, a partir de uma mudança na legislação. Ambas as correntes também “acreditavam que havia uma insuficiência de oferta de produtos (...) e que os problemas sociais no campo eram devidos a problemas estruturais da agricultura brasileira.” (DE MERA, 2008, p.14).

Visto isso, coloca-se como questão central a necessidade de analisarmos, até que ponto, a reforma agrária não é mais necessária no Brasil? É possível criar um modelo de agricultura voltado para o mercado interno, respeito às leis trabalhistas no campo, e melhores condições de vida ao trabalhador rural e pequenos agricultores, sem modificar a concentração fundiária?

Nesse sentido, deslocamos o foco do debate para as lutas camponesas nesse processo, que consideram a reforma agrária como uma política de desenvolvimento necessária para a distribuição de terra ao camponês e ao trabalhador assalariado rural.

Segundo Oliveira (2009, p. 30), o Brasil possui uma área total de 850 milhões de hectares, com 170 milhões de terras devolutas, que tem registro, foram invadidas e/ou griladas por grandes proprietários. Portanto, “mais de 30% do território brasileiro ainda são de terras devolutas, (...) que

fazem parte, portanto, das terras públicas não discriminadas”. Porém, os dados sobre as terras devolutas mostram que existem áreas suficientes para a realização de uma ampla reforma agrária no Brasil. Para o autor, a questão fundiária no Brasil chega a esse ponto porque a concentração da propriedade privada possui um caráter rentista, funcionando como processo de concentração da riqueza e do capital.

Ao contrário do que defendem alguns setores da sociedade (agronegócio) e autores como Caio Prado Junior e Rangel (guardadas suas devidas diferenças), bem como intelectuais do próprio governo do PT, Oliveira reafirma a necessidade de uma reforma agrária como uma política estrutural para resolver o problema da desigualdade fundiária da terra e da pobreza no campo.

Historicamente a burguesia brasileira não teve interesse em fazer a reforma agrária. Mediante essa postura política, criou um modelo de desenvolvimento para o campo e não mexeu na concentração da terra. Saes (2001) aponta que, na década de 1960, com a integralização da transição capitalista no Brasil, havia a possibilidade do setor agrícola se inserir nesse processo, enquanto mercado consumidor. Porém, nesse período a fração da burguesia brasileira que detinha a hegemonia política estava aliada à oligarquia agrária e aos militares, que com apoio das Forças Armadas, derrotaram o projeto de desenvolvimento do país, pela reforma agrária, instalando o golpe de Estado de 1964. Mediante uma nova política econômica e social os militares resolveram o problema da “crise de hegemonia”, implantando “no seio do bloco das classes dominantes a hegemonia política de um subsistema de interesses econômicos capitalistas”, articulado aos interesses monopolistas de capital estrangeiro e estatal, comandado pelo “grande capital bancário nacional”, que continuou com o processo de modernização da agricultura concentrado em grandes fazendas, voltado ao monocultivo. (SAES, 2001, p. 402)

Nesse contexto histórico, os agricultores se organizam para questionar a concentração da estrutura fundiária no Brasil enfrentam a violência dos latifundiários e o descaso dos governos. Segundo Oliveira (2009), a histórica da segunda metade do século passado, apresenta dois aspectos antagônicos: enquanto de um lado, havia um grupo hegemônico que dominava a terra, de outro, se travava uma “luta sangrenta” pelos camponeses que cobravam o direito a terra.

O número de trabalhadores assassinados na luta pela terra no Brasil é alarmante e segue avançando nesse século. Conforme dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) (1993), entre 1964 e 1988 foram cerca de 2.100 assassinatos de trabalhadores rurais do campo. E entre 1991 e 1995 foram registrados 240. Situação que não se alterou com o governo Lula (2003-2010), segundo a CPT (2010), entre 2001 e 2010, foram registrados 376 assassinatos de trabalhadores no campo.

A constante tensão no campo demonstra como a concentração da terra continua penalizando os agricultores e trabalhadores rurais, que lutam pela democratização da terra no Brasil. Segundo os movimentos sociais de luta pela terra ainda existe hoje no país 186 mil famílias acampadas, à espera da reforma agrária.

A reforma agrária é um processo de ação política fundamental para acabar com a miséria na base da sociedade e gerar desenvolvimento para um país. Mas, ao mesmo tempo, se for feita somente em terras devolutas, não representa ameaça, nem atrapalha “o pujante agronegócio gerador de divisas para o país”. (OLIVEIRA, 2009, p. 32, grifo do autor). Percebe-se, na concepção do autor, que a formação de assentamentos de famílias sem terra, somente em terras devolutas não mexe com a estrutura fundiária, pois não democratiza a terra concentrada pelo latifúndio. Um projeto de reforma agrária reformista precisa ter como eixo central a transformação da estrutura fundiária.

Conforme Stédile (1997, p. 28) a reforma agrária brasileira deve democratizar a terra e criar um modelo de desenvolvimento para o campo, gerando empregos em grande escala. Inserindo, dessa forma, o campo em um modelo de desenvolvimento capitalista que crie riquezas para toda a sociedade. Porém, esse tipo de reforma não gera transformações somente no campo, pois além da beneficiar diretamente os camponeses, também gera a produção de bens e serviços para a industrialização. Devido às transformações no sistema econômico geradas com o desenvolvimento

da agricultura, “de forma indireta, são inúmeros os setores e grupos sociais beneficiados, especialmente no meio urbano, (...), ampliando o mercado interno consumidor de bens produzidos na indústria e, portanto, criando mais empregos na cidade.” Sua efetivação geraria aumento da riqueza de toda a sociedade brasileira e o desenvolvimento capitalista.

Mas, com o avanço do capitalismo no campo e o fortalecimento do agronegócio, vários intelectuais, inclusive da própria base petista, passaram a defender que a reforma agrária capitalista, como projeto político de desenvolvimento nacional, estaria superada no Brasil. Diante disso, no seu Programa Agrário de 2007, o MST defende a necessidade de um “Projeto popular para a agricultura brasileira”, com uma proposta de reforma agrária capaz de “construir uma nova sociedade: igualitária, solidária, humanista e ecologicamente sustentável”. (MST, 2007)

Criado oficialmente em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel (PR), segundo Morissawa (2001), o MST é um movimento social com atuação nacional voltado à luta pela terra e pela reforma agrária. Formado por trabalhadores sem terra que realizam ocupações de terras, atos públicos, marchas e ocupações de prédios públicos, na tentativa de pressionar o governo federal e o Estado a fazer a reforma agrária.

Esse novo programa de reforma agrária possui um caráter popular, que depende de um amplo processo de mobilização popular no país. Ele defende a implantação de outro modelo de desenvolvimento, fundamentado na descontração da terra e justiça social. A proposta é que, além de desapropriar grandes latifúndios, deve criar outro modelo de produção agrícola, voltado para a pequena agricultura de subsistência e o mercado interno, buscando enfrentar o modelo agroexportador do agronegócio, atualmente hegemônico no país. (STÉDILE, 2011)

## **2. Questão Agrária no Brasil: A política agrária do governo Lula e a relação com o MST**

A eleição presidencial do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, provocou uma grande expectativa “positiva” para a classe trabalhadora latino-americana em relação à realização de transformações sociais significativa, como a realização da agrária. Mas, no decorrer do governo as propostas de mudanças sociais permaneceram apenas nas promessas de campanha e guardadas como lembranças do passado histórico de Lula e do PT. O governo do PT desenvolveu uma política assistencialista de combate à pobreza, tendo como eixo central o programa Bolsa Família, com distribuição de renda à população mais pobre, a partir de uma política governamental compensatória (de atenuação da miséria do campo e da cidade), que não garantiu uma ampla geração de emprego e não eliminou as desigualdades sociais.

Nesse contexto, ao analisarmos o Programa Agrário do PT de 1989, percebe-se que este propõe a realização da reforma agrária para eliminação da concentração da terra e desenvolvimento da agricultura e da economia: “A reforma agrária é indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Visa, (...), romper o monopólio da terra e lançar as bases de um padrão de desenvolvimento para a agricultura e toda a economia brasileira.” (*Programa Agrário do PT*, 1989, apud STÉDILE, 2005, p.181.)

Já no Programa Agrário de Campanha de 2002, o PT passa a considerar a reforma agrária como uma política para o desenvolvimento rural, baseada em desapropriação de terras improdutivas; conciliada a produção de alimentos para combate a pobreza e a recuperação dos assentamentos, com infra-estrutura social, econômica, assistência técnica e créditos agrícolas. (*Programa Agrário da Campanha Presidencial do PT*, 2002, apud STÉDILE, 2005)

Com isso, o foco do segundo programa agrário do PT se volta para o combate à pobreza e o desenvolvimento capitalista do campo principalmente, acompanhado de um programa básico de políticas públicas para estruturação de assentamentos consolidados e com a desapropriação de novas áreas em menor intensidade. Dentro do programa Fome Zero, a principal política do governo se volta para a soberania alimentar. Nesse contexto, a reforma agrária é considerada como uma das alternativas estruturantes, para assegurar o direito à alimentação da população brasileira: “O eixo

central da nossa política de segurança alimentar está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros” (Idem, p. 217)

O outro aspecto do programa contemplava as políticas compensatórias e emergenciais que acabaram se tornando o “carro chefe” do governo do PT, como a bolsa família, por exemplo. No entanto, mesmo com as limitações, caso o segundo programa agrário do governo Lula tivesse sido colocado em prática, talvez a reforma agrária e a agricultura familiar se tornassem políticas fundamentais para a garantia da soberania alimentar, erradicação da pobreza e geração de empregos, o que não se verifica na realidade. O que significa que as políticas agrícola e assistencialista estão determinadas pela política agrária, ou seja, não realização da reforma agrária ou destruição/partilha do grande latifúndio.

Ao compararmos os dois Programas Agrários do PT percebemos algumas diferenças estruturais. Enquanto em 1989, o objetivo central era enfrentar a concentração fundiária no país, a partir da desapropriação de latifúndios e uma política estrutural de desenvolvimento capitalista para o campo e a indústria. Passados 13 anos, em 2002, a reforma agrária passa a categoria de plano de desenvolvimento rural de combate à pobreza, mediante a desapropriação de latifúndios improdutivos ou áreas ilegais (griladas ou com trabalho escravo). Nesse cenário, a proposta de reforma agrária do PT substitui a democratização fundiária, de enfrentamento ao latifúndio, por um programa de criação de assentamentos, restrito a áreas improdutivas ou ilegais e a reestruturação de assentamentos antigos.

Ao mesmo tempo, o governo Lula propõe a conciliação de dois projetos distintos de agricultura. De um lado, desenvolve uma política de fortalecimento da agricultura familiar e criação de assentamentos para produção de alimentos ao programa Fome Zero; de outro, concede altos incentivos financeiros ao agronegócio, voltado para a exportação – na retórica do governo: “gerar divisas para o país”. Porém, a primeira vista pode-se observar que a conciliação desses dois projetos não seria possível visto que a reforma agrária não aconteceu e a agricultura familiar vem perdendo espaço para a grande propriedade, com a produção de grandes monoculturas e *commodities* agrícolas para a exportação que tem crescido nos últimos anos. A nosso ver, esses projetos não são contraditórios, a contradição é aparente, podendo ser conciliados. Apolítica agrícola e o conjunto de medidas compensatórias não contradizem a política agrária, esta determinando a primeira.

Nesse contexto, mesmo sendo considerado um governo de “esquerda” ou “centro-esquerda”, principalmente no primeiro mandato, o governo Lula (PT), colocou o Estado a serviço dos grandes proprietários de terra, conforme os termos de Saes (2001), que integram a classe dominante brasileira, em contraposição a classe dominada, da qual fazem parte os trabalhadores, entre eles os movimentos sociais do campo.

Oliveira (2009) afirma que o governo Lula enterrou a reforma agrária nos dois mandatos, desenvolvendo uma política compensatória de assentamentos, diante da intensidade dos conflitos no campo e a pressão dos movimentos sociais de luta pela terra.

Conforme dados divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre os dois mandatos de Lula (2003-2008), 519 famílias teriam sido assentadas. Enquanto que, nos oito anos (1995-2002) do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), segundo o INCRA, foram assentadas 524.380 famílias. (GONÇALVES, 2006). Porém, se compararmos somente os dados a princípio não se verifica grande diferença entre a política de reforma agrária do governo de FHC e Lula. Entretanto, é importante salientar que o governo FHC desenvolveu e implementou um projeto estatal neoliberal, de criminalização dos movimentos sociais do campo, buscando criar a “reforma agrária de mercado”, como o Banco da Terra.

Nesse sentido, para Oliveira (2009) os números da reforma agrária divulgados pelo governo Lula não passam de uma farsa. Pois a quantidade de famílias assentadas não corresponde ao assentamento real de novas famílias, já que o INCRA contabiliza a criação de novos assentamentos

juntamente com outras metas como: a regularização de posses e reconhecimento de assentamentos antigos e reassentamento de agricultores atingidos por barragens. Ao agregar o governo Lula várias linhas de ações do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>4</sup>, como criação de novos assentamentos, percebe-se uma tentativa em aumentar número real de famílias assentadas, tentando confundir e convencer os movimentos sociais e sindicais de que as metas da reforma agrária estariam sendo cumpridas.

Em protesto a essa postura do governo, em 2005 o MST divulgou nota pública contestando os dados e acusando Lula de inflacionar os números de novos assentamentos. Para os sem terra, a reforma agrária deve desconcentrar a propriedade da terra e resolver os problemas dos pobres do campo, o que não teria ocorrido com a política agrária do governo Lula, que não modificou a estrutura fundiária, demonstrando, através da concessão de incentivos financeiros, que o agronegócio é o modelo de agricultura mais importante para o país. (MST, 2005)

Por meio do desmembramento dos dados, Oliveira (2009) demonstra que, ao contrário do anunciado pelo governo Lula, de que 519 mil famílias foram assentadas entre 2003-2008, nesse período foram assentadas somente 183.308 novas famílias. Nesse contexto, também se observa certa conformidade social por parte dos movimentos sociais e sindicais em relação à postura do governo Lula (“falsa reforma agrária”), o que teria provocado a diminuição do volume de protesto por parte dos sem terra, se comparado aos outros governos. No entanto, “o governo finge que faz a reforma agrária, e divulga números maquiados na expectativa de que a sociedade possa também fingir acreditar.” (OLIVEIRA, 2009, p. 35, grifo autor)

Nesse contexto, segundo dados divulgados pela CPT (2003), no primeiro ano do governo Lula foram realizadas no Brasil, pelos movimentos sociais e sindicais, entre eles o MST, 285 acampamentos de terra, enquanto que em 2010 foram registrados somente 35 novos acampamentos. O que demonstra uma queda brusca nas ocupações de terra no país, tanto em relação ao MST, como os outros movimentos sociais de luta pela terra.

Devido ao compromisso histórico do PT com a reforma agrária, no primeiro mandato do governo Lula houve um grande número de famílias acampadas na expectativa da realização da reforma agrária. Ao perceber que o governo não faria a reforma agrária o MST retomou as ocupações de terra e mobilizações públicas. Mas, na medida em que o governo Lula abandonou a reforma agrária, há também um esvaziamento no número de acampamentos por todo país.

No segundo governo, houve uma diminuição porque muitas pessoas desistiram de ficar acampadas. Como o governo não acelerou as desapropriações, os sem-terra perceberam que a Reforma Agrária seria mais demorada e, por isso, a nossa base ficou um pouco desiludida. (STÉDILE, 2011)<sup>5</sup>

O que demonstra que havia uma esperança concreta, por parte dos movimentos sociais, como o MST, de que o governo Lula faria a reforma agrária a partir da via institucional. Com isso, no primeiro mandato, as mobilizações diminuíram à espera de respostas por parte do governo. Devido ao perfil sindicalista de negociador, Lula passou os dois mandatos dialogando com os movimentos sociais, não adotando uma política de criminalização por parte do Estado. Com isso os movimentos sociais não realizam mobilizações na mesma intensidade que no governo FHC, por exemplo.

Percebe-se que o governo Lula não cumpriu as metas de assentamento do PNRA e não fez reforma agrária. O que colocou em prática foi uma política de assentamentos novos e a reestruturação de assentamentos antigos para fornecer força de trabalho às indústrias do complexo

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.incra.gov.br>.

<sup>5</sup> João Pedro Stédile faz parte da coordenação nacional do MST.

*agrobusiness* (comandadas basicamente pelas indústrias do setor sucroalcooleiro) num contexto de desenvolvimento capitalista para o campo, interditando a partilha ou destruição da grande e média propriedade fundiária. No entanto, os movimentos sociais, que no primeiro mandato esperaram a realização da reforma agrária pelo governo, no segundo voltaram a realizar protestos, porém não na mesma intensidade que em governos anteriores e não mais com a mesma base social, que também vem diminuindo.<sup>6</sup>

## Conclusão

A reforma agrária no Brasil representa um problema histórico que as classes dominantes até hoje não tiveram interesse em resolver. Na visão clássica de Inácio Rangel e Caio Prado Junior, a distribuição da estrutura agrária pode ser solucionada por meio de medidas econômicas e jurídicas, com o desenvolvimento capitalista do campo, similar ao modelo capitalista urbano assalariado. Nessa perspectiva, para Rangel e Caio Prado a democratização da terra não é um fator determinante para solução da questão agrária, interditando politicamente o projeto de reforma agrária no sistema capitalista.

Já na visão de Oliveira (2009) e Stédile (1997; 2005), uma reforma agrária capitalista deve democratizar a estrutura fundiária da terra e implantar um programa político de desenvolvimento para o campo, que contemple, principalmente, o camponês sem terra.

No entanto, mediante a interdição do modelo de reforma agrária brasileira (mesmo a de tipo clássica), na compreensão do MST, o enfrentamento à concentração de terra só é possível com uma reforma agrária popular anticapitalista, que desapropriar latifúndios e crie um novo modelo de produção agrícola de enfrentamento ao agronegócio, voltado para a pequena agricultura, a produção social cooperativa.

A partir da eleição do governo Lula (PT) em 2002, o MST nutria grandes esperanças de que a reforma agrária fosse realizada no Brasil. Porém, o governo não implantou uma reforma agrária com o fim de transformar a estrutura fundiária da terra, o que Lula fez foi criar uma política compensatória de assentamentos para o desenvolvimento capitalista do campo, focado principalmente na reestruturação de assentamentos já consolidados, e desapropriando algumas novas áreas, mediante a capacidade de pressão e mobilização dos movimentos sociais.

Lula tentou conciliar dois modelos agrícolas: de um lado, criando uma política de assentamentos e incentivo à agricultura familiar com produção de alimentos para o programa de combate a pobreza; e de outro, injetando investimentos econômicos no agronegócio, para produção em grande escala e exportação. As duas políticas acabaram reforçando a predominância econômica do grande latifúndio, sob a égide do agronegócio ou grande capital deste setor (nacional e sobretudo estrangeiro), mantendo intata a estrutura agrária brasileira pelo menos desde a década de 1960.

No primeiro mandato de Lula houve certa “espera” por parte do MST e de outros movimentos populares no cumprimento da promessa histórica do PT em relação à implantação da reforma agrária. Como o governo não cumpriu a promessa, no segundo mandato são retomadas as mobilizações sociais com mais força. Contudo, mesmo com o suposto traço “negociador” desse governo e a lentidão na criação de novos assentamentos, as mobilizações perderam intensidade em relação aos governos anteriores.

## Referências Bibliográficas

---

<sup>6</sup> Uma das causas políticas da desmobilização dos movimentos sociais populares levada a cabo pelo governo Lula seria a própria política estatal sobre as questões agrária e agrícola implementada no período. Em geral, essa política se articula ao empenho do governo de integrar os sindicatos (CUT, Força Sindical, etc.) e os movimentos sociais populares (MST e outros movimentos sociais) com o fim de desorganizá-los politicamente e reorganizá-los para controlá-los, colocando-os na sua esfera de influência política e ideológica. Essa problemática de integração/controlado implementada pelos governos do PT e coligação conservadora é complexa, não podendo aqui ser analisada.



- CAIO PRADO. *A Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Acampamentos, 2003*. Disponível em: [http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=23&view=finish&cid=7&catid=18](http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=23&view=finish&cid=7&catid=18). Acesso em 08 dez. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Conflitos no Campo - Brasil 1992: Luta e Sonho na Terra*. Goiânia, Loyola/CPT, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Conflitos no Campo: 34 trabalhadores assassinados*. 2010. Disponível em: [http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=23&view=finish&cid=217&catid=37](http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=23&view=finish&cid=217&catid=37). Acesso 11 dez. 2011.
- DELGADO, Guilherme C. “Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária”. *Estudos Avançados*. Dez 2001, vol.15, nº 43, p.157-172. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a13.pdf>, Acesso 06. Abr. 2012.
- DE MERA, C. M. P. *A Questão Agrária no Brasil: as contribuições de Caio Prado Junior e Ignácio Rangel*. XI Encontro Regional de Economia - ANPEC-Sul. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: [http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI\\_ANPEC-Sul/artigos\\_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-04-a\\_questao\\_agraria\\_no\\_bra.pdf](http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-04-a_questao_agraria_no_bra.pdf). Acesso 10 dez. 2011.
- GONÇALVES, Renata. *Assentamentos como pactos de (des)interesses nos governos Democráticos*. Revista espaço acadêmico, N. 65, 2006. Disponível em: [http://www.pucsp.br/neils/downloads/v15\\_16\\_renata.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v15_16_renata.pdf). Acesso 15 abr. 2012
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário de 2006*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso 26 abr. 2012.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRÁRIA. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. 2005. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso 10 mai. 2012.
- MORISSAWA, M. *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.
- MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. *Nota à imprensa*. 2005. Disponível em: [http://www.mra.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=311&Itemid=2](http://www.mra.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=311&Itemid=2). Acesso 20 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *V Congresso Nacional do MST: uma obra coletiva da militância*. Cartilha. São Paulo. 2007.
- OLIVEIRA, A. U. A “Não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula. Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural - CIRADR-FAO, Porto Alegre-RS, 2006.
- \_\_\_\_\_. “A política de reforma agrária no Brasil”. In: *Direitos Humanos no Brasil 2009*. Relatório Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo, 2009.
- RANGEL, I. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. V. 2.
- SAES, Décio. *A questão da evolução da cidadania política no Brasil*. São Paulo: Estudos Avançados. Vol. 15, nº 42, Mai/Ago., 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000200021](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021). Acesso 09 abr. 2012.
- SAES, Décio. *Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania*. *Crítica Marxista*, nº 16, 2003, pp. 9-38. Disponível em <http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf>). Acesso em: 20 abr. 2012.
- STÉDILE, J. P. A *Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Atual, 1997.
- \_\_\_\_\_. (org.). *A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- \_\_\_\_\_. *MST mudou o foco para fazer reforma agrária popular, diz Stédile*. 2011. Disponível em: [http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_secao=8&id\\_noticia=160044](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=8&id_noticia=160044). Acesso 14 abr. 2012.