

# A POLÍTICA AGRÁRIA NA RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

*Marcos Paulo Campos\**

Este artigo analisa as reconfigurações da política pública para o campo no governo Lula III. Para tanto, são consideradas as particularidades da atual conjuntura política, bem como o desmonte da política agrária ocorrido nos mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. A metodologia do trabalho se vale principalmente do levantamento hemerográfico, mas o articula aos dados sobre as políticas de desenvolvimento rural coletados em documentos institucionais. O artigo demonstra que a política pública para o campo enfrenta as dificuldades próprias à reconstrução democrática e participa dos embates que o refazer institucional e político do país tem experimentado. As conclusões apontam que as capacidades estatais do desenvolvimento agrário estão sendo refeitas, o investimento público para a agricultura familiar voltou à agenda estatal e o diálogo com os movimentos sociais rurais tomou o lugar da retórica hostil. Do ponto de vista da política agrária, a reconstrução democrática está em curso e se faz com a reapresentação do sentido já empregado à política pública para o campo em governos do PT no qual a agricultura familiar tem mais centralidade que a reforma agrária.

PALAVRAS-CHAVE: Política agrária. Reconstrução democrática. Governo Lula.

Que mudanças de sentido a política agrária tem experimentado no contexto da reconstrução democrática brasileira? Este artigo busca responder a essa questão com a análise das reconfigurações da política pública para o campo no governo Lula III. Esse mandato presidencial é entendido aqui nos termos de Leonardo Avritzer (2023), ou seja, como um governo de ampla composição política envolto em uma transição do país de um contexto de relativização da democracia para um momento de efetiva reconstrução institucional e política. Isso significa também demarcar uma forte distinção entre a conjuntura política atual e seu antecedente imediato no qual se localiza o desmonte da política de desenvolvimento agrário, promovido pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

A política agrária no Brasil pode ser definida como a ação estatal voltada a garantir o mandamento constitucional da função so-

cial da propriedade da terra, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e suas consequências correlatas em geração de trabalho e renda no campo, produção de alimentos saudáveis e baratos com cumprimento da legislação ambiental e expansão de direitos às populações rurais.

Esse artigo tem como foco analítico os deslocamentos de sentido e analisa a política agrária numa abordagem similar àquela feita por Evelina Dagnino (2004) sobre o termo sociedade civil. Tal termo teve seu sentido modificado no contexto de uma confluência perversa entre os dois projetos políticos que disputaram os rumos do país no período pós-redemocratização, sendo eles o projeto neoliberal e o projeto democratizante (Dagnino, 2004). O processo experimentado pelo Brasil depois do período autoritário, segundo a autora, nem de longe pode ser entendido como algo linear e ascendente em direção ao avanço democrático. Dagnino alerta que toda análise da redemocratização deve admiti-la como algo eivado de contradições, limites e dilemas cujos avanços, em suas várias dimensões, ocorreram de forma heterogênea ou até mesmo de modo acidentado. O fato de dois

\* Universidade Estadual Vale do Acaraú. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Campus da Betânia. Av. Padre Francisco Sadoc de Araújo, 850. Cep: 62.040-370. Sobral – Ceará – Brasil. marcospaulo\_campos@yahoo.com.br <https://orcid.org/0000-0002-1189-085X>

projetos políticos – bastante distintos a respeito do papel do Estado como garantidor de direitos – terem confluído no uso de termos semelhantes é perverso porque esconde e desloca sentidos só perceptíveis pela análise sistemática. A confluência perversa forjou uma naturalização política por meio de uma sedimentação simbólica que fez de um único termo o depositário de ideias incompatíveis.

As alterações do significado de um termo central à redemocratização são investigadas por Evelina Dagnino a partir dos conflitos políticos que constituem seu contexto de ocorrência. Dessa forma, a autora demonstrou as lógicas de uma mudança de sentido e ofereceu um interessante recurso intelectual para a ampliação das perspectivas democráticas porque, “se esses deslocamentos expressam e configuram uma disputa política, sua análise pode contribuir para expor os distintos projetos que esses sentidos escondem e revelam” (Dagnino, 2004, p. 145). Esse artigo, por sua vez, aproveitou as indicações de Dagnino para refletir sobre os conflitos políticos responsáveis pelos deslocamentos de sentido da política agrária nos últimos anos, admitindo a suspeita de que, no governo Lula III, não ocorra uma confluência em torno ao termo, mas uma reconfiguração objetiva de sentido em direção à recomposição da política agrária nos moldes outrora praticados pelos governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT).

O texto a seguir está composto em duas seções e uma conclusão. A primeira seção se volta aos governos Temer e Bolsonaro e neles identifica o desmonte da ação governamental para o desenvolvimento agrário (Leite *et al.*, 2023). A segunda seção aborda as primeiras iniciativas do governo Lula III no campo. As considerações finais concluem o texto e apontam as conexões entre a política agrária do novo governo petista e o processo mais geral de reconstrução democrática.

## OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO E AS POLÍTICAS PARA O CAMPO

O vice-presidente Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), se tornou presidente interino em 12 de maio de 2016 após a presidente Dilma Rousseff (PT) ser comunicada da admissão de seu impeachment pelo Senado Federal. Em seu primeiro ato, o presidente interino assinou a Medida Provisória 726 (MP 726/16) que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e mais oito ministérios. Temer deslocou as questões do reordenamento fundiário e da agricultura familiar para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar da Casa Civil. Essa secretaria especial foi confiada politicamente à Força Sindical, entidade que disputa a representação trabalhista com a Central Única dos Trabalhadores (CUT). A CUT é dirigida pelo sindicalismo petista.

A equipe ministerial de Temer reuniu ex-aliados do PT e membros do PSDB e do Democratas (DEM), partidos derrotados por Dilma na eleição de 2014. Mais do que decidir *quem governa*, a queda do PT também reorientou *como se governa*, ou seja, a agenda de ações e decisões governamentais. Para Wanderley Guilherme dos Santos (2017), a entrega do governo aos derrotados e sua agenda de políticas públicas torna o impeachment de 2016 um golpe parlamentar. O marco dessa mudança de agenda foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, conhecida como emenda do Teto de Gastos, que estabeleceu um limite para despesas primárias (educação, saúde e assistência social) pelos próximos vinte anos, sem constranger a despesa financeira da União (pagamento dos juros da dívida pública). A política agrária do governo Temer, diferentemente do governo Dilma, foi marcada por redução dos programas de acesso à terra, dos projetos de desenvolvimento dos assentamentos rurais, das políticas de fortalecimento da agricultura familiar e dos programas de barateamento e es-

tabilização de preços de alimentos no mercado interno. E significou também maior titulação dos assentamentos, crescimento do mercado de terras, continuidade do favorecimento à agroexportação e a expansão (legal e ilegal) da fronteira agrícola na Amazônia.

O empresariado do setor agroexportador foi imediatamente atendido pelo presidente interino com a nomeação do megaexportador de soja Blairo Maggi para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). E mais, houve a edição da MP 733, em junho de 2016, que autorizou produtores rurais inscritos na Dívida Ativa da União a liquidar seu saldo devedor com abatimentos entre 60% a 95%, tendo ajuizamentos e execuções fiscais suspensos. A redução do investimento estatal no campo veio na esteira do Teto de Gastos com edição da MP 759/16. Essa medida reorientou o mercado formal de terras pela facilitação da venda de terrenos já destinados a projetos de assentamento, desobrigando o governo federal de dinamizar economicamente as áreas reformadas (Sauer; Leite, 2017). A MP foi apresentada pelo governo Temer como uma resposta à publicação de um acórdão do TCU que paralisou as ações de reforma e desenvolvimento agrário no país. Ao alegar prejuízos decorrentes de possíveis irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o relator Augusto Sherman suspendeu, até o julgamento do mérito, a seleção de novos beneficiários, o assentamento de novos beneficiários já selecionados, os novos pagamentos de créditos da reforma agrária e o acesso a políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Educação em Áreas de Reforma Agrária (Pronea) e o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Proater).

Os novos instrumentos legais elaborados pelo governo Temer ampliaram uma tendência minoritária do governo Dilma, mas nele já existente, de favorecimento do mercado de terras e regularização de propriedades ilegais e se consorciaram ao judiciário e à burocracia de contas públicas na produção de impedimentos

legais ao agrorreformismo. Segundo Sérgio Sauer (2017), a reforma do Código Florestal em 2012, no governo da petista, já indicava a possibilidade de legalizar terras obtidas ilegalmente por setores agroempresariais. Isso, no entanto, conviveu com o conjunto de políticas de fortalecimento da agricultura familiar dos governos petistas que serão discutidas mais adiante. No governo Temer, as políticas para a pequena e a média produção agrícola perderam recursos junto às demais políticas públicas em razão do Teto de Gastos e das prioridades alocativas da nova coalizão governista, alçada ao poder por meio de um questionável *impeachment* no qual a bancada ruralista do Congresso Nacional apostou praticamente todas as suas fichas.

Michel Temer retribuiu o apoio dos empresários da agropecuária em decisões e gestos públicos, sendo ele o primeiro presidente brasileiro a participar de um almoço da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) que ocorreu exatamente dois meses após a queda de Dilma e no mesmo mês em que foi editada a MP 793. Essa MP tratava do Programa de Regularização Tributária Rural e permitia perdão e refinanciamento de dívidas previdenciárias do patronato agrícola com o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural), perdendo sua vigência por decurso de prazo e tendo seu conteúdo aproveitado pelos ruralistas na Lei nº 13.606/18, aprovada com apoio do governo. O presidente Michel Temer ampliou tendências privatistas na questão agrária brasileira pelo atendimento a solicitações da bancada ruralista que não tinham centralidade no governo Dilma. Isso ocorreu enquanto foi reduzido o escopo das políticas públicas que visavam atender às demandas apresentadas pelos movimentos sociais do campo.

Os incentivos ao mercado de terras e a redução do caráter protetivo da legislação ambiental são duas tendências de política agrária que ganharam força no governo liderado pelo MDB e composto pelos derrotados na eleição de 2014. Nesse sentido, a edição da MP 758/16

merece destaque porque ela substituiu a MP 756 do mesmo ano e manteve o teor original da proposta, ou seja, propôs a redução dos limites da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, localizada no estado do Pará. A Flona foi diminuída em mais de 500 mil hectares. Esta redução seria feita com a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim com 542.309 hectares. A APA é uma unidade de conservação mais flexível e permite venda de terras, desmatamento em “corte-raso” e atividades econômicas como mineração e agropecuária. A medida, portanto, indicava a diminuição do controle fundiário e a liberação de áreas, anteriormente protegidas pela legislação ambiental, para o mercado de terras.

As repercussões nacional e internacional da redução de uma unidade de conservação na Amazônia foram significativas e vieram no contexto da confirmação, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), do maior aumento no desmatamento da floresta tropical desde 2008 (Messias, 2017). A Noruega anunciou a redução do apoio ao Fundo Amazônia, informação que tem enorme peso político em razão do país nórdico ser aquele que mais aporta recursos no fundo. Diante das críticas, Temer vetou integralmente a MP 758 e justificou o veto porque as modificações propostas alteravam substancialmente o regime de proteção das unidades de conservação, com comprometimento e fragilização da preservação ambiental em uma região amazônica sensível. No entanto, muitos pontos da MP foram convertidos na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, para contemplar a agenda do setor agroempresarial. A edição da MP 793/17, que abatia cem por cento dos juros de mora e parcelava em cento e setenta e seis prestações mensais as dívidas de tributos rurais não pagos à União, e a derrubada dos vetos à Lei nº 13.606/18, que consolidou os termos da MP 793/17, são decisões emblemáticas e demonstrativas do fortalecimento da Bancada Ruralista no Congresso Nacional e do fortalecimento da pauta agroempresarial no governo Temer.

A política de reforma e desenvolvimento agrário durante o governo daquele que havia sido vice de Dilma focalizou a entrega individualizada de títulos aos assentados em vez do investimento nas áreas reformadas. Ainda em 2016, a burocracia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) começou a ser motivada a aumentar a titulação de assentados por meio do “titulômetro”, um ranking que fixava metas e premiava as superintendências regionais do órgão que mais emitissem títulos (Guerra; Magalhães, 2017). As equipes que mais titulassem seriam premiadas com notebooks. Para 2018, a proposta orçamentária deprimiu em 83% os valores para obtenção de imóveis rurais voltados ao programa de reforma agrária. O acesso à terra, como se pode perceber, praticamente desaparece da agenda estatal pós-governo Dilma.

Os programas voltados para o desenvolvimento de assentamentos e a dinamização da agricultura familiar também viram seus recursos decaírem no período 2016-2018. O orçamento de 2017 reduziu em 64% a verba para políticas voltadas aos assentamentos e recuou em 86% os recursos para assistência técnica e extensão rural. Nesse sentido, é possível dizer que o conjunto das políticas públicas para o campo foi alvo de um profundo desinvestimento, revelador de que o tema da pequena e média produção não estava nas prioridades do governo emedebista. A política agrária do presidente Temer assegurou um aumento de 506% no número de títulos de posse concedidos em 2016. Segundo dados do Incra, entre 2015 e 2016, a emissão de títulos aumentou de 1.222 para 7.356 e a quantidade de famílias assentadas caiu de 26.335 para 1.686. Essa marca foi criticada por movimentos sociais do campo, entidades da sociedade civil e especialistas da questão agrária porque, na condição de assentado, o agricultor pode acessar o financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com juros baixos, mas, ao ser titulado, ele tem que buscar esse crédito por conta própria, em ban-

cos privados com juros mais altos. A política de criação de novos projetos de assentamento que se tornou residual no governo Dilma quase desaparece com a saída do PT do poder.

O orçamento da União de 2017 é o primeiro elaborado pela equipe de Temer e, segundo Leite, Castro e Sauer (2018), teve um crescimento de 17,20% dos recursos públicos para despesas financeiras em comparação com o ano anterior enquanto as despesas primárias sofreram uma redução de 14,2%. Os dados orçamentários sobre o Incra apresentam cortes e um redirecionamento interno dos recursos em favor de atividades que dão suporte à emissão de títulos e a realização de infraestrutura básica por meio de convênios com prefeituras municipais, em detrimento de políticas diretamente voltadas aos assentamentos rurais.

O favorecimento ao mercado de terras se estendeu à política indigenista. A Fundação Nacional do Índio (Funai) foi confiada a Antonio Costa, dentista e pastor da Igreja Batista do Guará em Luziânia, cidade goiana vizinha a Brasília, indicado ao cargo pelo Partido Social Cristão. Em abril de 2017, o presidente da Funai deu uma entrevista dizendo que não se opunha ao trabalho de igrejas entre os povos indígenas e que essas populações deveriam se inserir no “sistema produtivo nacional” (Brasil, 2017). Essa tendência, como veremos mais adiante, será ampliada no governo Bolsonaro.

A política agrária do governo Temer reuniu, em uma mesma conjuntura, a quase aniquilação dos recursos de aquisição de terras para reforma agrária, o desinvestimento nas políticas para agricultura familiar, o afrouxamento da legislação ambiental e a orientação evangélico-economicista da política indigenista. Isso tudo conviveu com o explícito avanço da agenda política agroempresarial e com o apoio parlamentar da Bancada Ruralista ao governo do MDB. A concentração de terra, por sua vez, encerrou mais um período praticamente intocada. Em 2017, o Censo Agropecuário do IBGE apontou um Índice de Gini de 0,867. Em 2006, o mesmo índice era 0,858. Em

1995, o Gini ficou em 0,856. Em 1985, o referido índice estava em 0,857.

O capitão reformado e deputado federal fluminense Jair Bolsonaro foi eleito para suceder o presidente Temer ao derrotar Fernando Haddad (PT) no segundo turno das eleições presidenciais de 2018. Haddad se tornou líder da chapa petista, que contou com a deputada federal comunista Manuela D’Ávila como vice, após o impedimento da candidatura do ex-presidente Lula, condenado e preso por decisão do então juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, Sérgio Moro, no âmbito da Operação Lava-Jato. A relevância política do capitão reformado não vinha do diminuto tamanho partidário dele e de seu vice, o general da reserva Hamilton Mourão, mas do fato de se apresentarem como uma candidatura antissistema, congregando uma insatisfação nacional difusa em diferentes setores sociais. O filósofo Marcos Nobre afirma que “Bolsonaro entende a si mesmo como líder de uma revolução conservadora” (2018, p. 25) em conexão com tendências que se fortaleceram na sociedade brasileira na segunda década do século XXI. André Singer (2018), ao observar a crise final do governo Dilma, afirmou que naquela conjuntura teve início uma coalizão social e política entre setores da classe média e do empresariado, com penetração trabalhista e popular, em favor de uma agenda neoliberal com destaque para a redução do Estado, o corte de gastos públicos e as reformas trabalhistas e previdenciárias. Essa agenda pró-mercado se apresentou na campanha bolsonarista associada a uma “plataforma de costumes” com viés moralista e conservador em que estão sob contestação, por exemplo, a legalização do aborto, os direitos da população LGBT, o pensamento feminista, as medidas de combate ao racismo, a regulamentação do uso da maconha e a laicidade do Estado.

A análise das propostas de políticas públicas de Bolsonaro e Mourão revela que, a despeito da imagem de chapa antissistema, eles significavam a continuidade do programa neoliberal que liderou a agenda nacional antes e depois dos governos petistas (Pinho, 2021). Durante a campanha, Bolsonaro estabeleceu

Paulo Guedes como seu principal interlocutor sobre economia e futuro ministro da fazenda. Guedes é um economista ortodoxo com formação na Universidade de Chicago que integrou a equipe do ditador chileno Augusto Pinochet. Em entrevistas e debates públicos, o economista defendeu manter o Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista, feitos pelo governo Temer, e realizar a Reforma da Previdência, não feita por Temer em razão do escândalo da JBS. E mais, isso tudo ocorreria junto com o mais amplo programa de privatizações da história do Brasil, que incluiria a Eletrobrás e a Petrobrás. No plano agrário, Bolsonaro nem tratou de agendas para a agricultura familiar, enaltecendo apenas o agronegócio exportador. E mais, afirmou que não admitiria ocupações de terras, defendeu o uso de armas para defesa de propriedades rurais e fez discursos ridicularizantes sobre quilombolas que o levaram a ser denunciado pela Procuradoria-Geral da República ao STF por crime de racismo. A agenda para o campo da candidatura bolsonarista, como se pode perceber, acompanhou o tom de extrema-direita de seu programa, de suas alianças e de seus discursos políticos.

O governo do capitão reformado, no qual Sérgio Moro se tornou ministro da justiça, confirmou os vieses de sua campanha eleitoral. A política pública para o campo de 2018 a 2022 foi marcada pelo enfraquecimento da responsabilidade estatal às demandas populares, algo típico de uma desdemocratização (Tilly, 2013). O presidente Bolsonaro continuou e aprofundou as tendências de política agrária do governo Temer. Isso irmanou as políticas agrária, indigenista, ambiental e alimentar num processo combinado de produção de desigualdades por meio do desmonte das capacidades estatais (Boschi, 2007), ou seja, da redução da proteção legal, das estruturas institucionais e da capacidade de ordenação de diferentes níveis de governo para a execução de programas e serviços públicos. O MDA seguiu extinto e o MAPA foi confiado à agrônoma e deputada federal sul-mato-grossense Tereza Cristina (DEM), indicada por consenso

pela Bancada Ruralista no Congresso Nacional. Ainda como deputada e integrante da equipe de transição, Tereza Cristina anunciou a criação da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf) e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead) que, internamente ao MAPA, incorporariam, respectivamente, a política de reforma agrária e os programas governamentais para a agricultura familiar e os assentamentos rurais. A futura ministra também anunciou que o Incra sairia da Casa Civil e passaria a constar na estrutura do Ministério da Agricultura.

A subordinação do agrorreformismo à política de agroexportação constituiu um dos sentidos principais da política agrária do governo Bolsonaro. A Seaf foi confiada a Luiz Antonio Nabhan Garcia, um proprietário de fazendas em São Paulo e Mato Grosso do Sul com formação técnica em agropecuária e zootecnia que se tornou conhecido por conflitar com os sem-terra no Pontal do Paranapanema, região do oeste paulista, nos anos de 1990. Além disso, Nabhan Garcia refundou e presidiu a União Democrática Ruralista<sup>1</sup> até pouco antes de entrar no governo Bolsonaro.

Nabhan Garcia assumiu destaque por dispor de acesso direto ao presidente da República em razão de ter sido um dos coordenadores de sua campanha eleitoral. Essa proximidade levou o pecuarista a obter vitórias políticas em conflitos internos do MAPA nos quais se opôs aos militares. O pecuarista da Seaf aconselhou o presidente Bolsonaro a demitir o general do Exército João Carlos Jesus Corrêa da presidência do Incra, passando por cima do nome preferido pela ministra da agricultura, porque o militar se opôs à titulação por auto-declaração. O economista Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo Filho substituiu o general na presidência do Instituto. Geraldo Melo

<sup>1</sup> A União Democrática Ruralista (UDR) surgiu no contexto da redemocratização para barrar, por meios legais e ilegais, o avanço do agrorreformismo no país. A UDR foi enfraquecida em razão de processos judiciais, do fortalecimento da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e do surgimento da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) em 1993. CNA e ABAG buscaram se diferenciar dos métodos da UDR e defender a modernização da agropecuária.

é filho de um ex-governador do Rio Grande do Norte, possui fazendas em Minas Gerais e na Bahia, integra a Associação Brasileira dos Criadores de Zebu e havia sido assessor do gabinete do ministro-chefe da Casa Civil.

A presença no debate público de Nabhan Garcia serviu para a defender a regularização fundiária por autodeclaração, a revisão da reforma agrária feita nos últimos 30 anos e a retomada do projeto de colonização e expansão da agropecuária na Amazônia. Ele ainda disse que, para o governo Bolsonaro, o Movimento Sem Terra (MST) é uma organização criminosa e a regulamentação do uso de armas para defesa das propriedades rurais seria algo necessário, reiterando a retórica governista contra a demanda por terra. O secretário da Seaf também aconselhou o presidente Bolsonaro a demitir o general da reserva Franklimberg de Freitas da presidência da Funai. Isso se torna ainda mais relevante por ter ocorrido depois da demissão do militar que presidia o Incra e pelo fato do governo Bolsonaro ser aquele que mais conta com fardados em cargos de confiança desde a redemocratização. De ascendência indígena, o general Freitas se despediu após menos de sete meses à frente da política indigenista e, em seu discurso final, afirmou ser o presidente mal assessorado por Nabhan Garcia que “saliva ódio” quando fala de indígenas. Para a Funai, foi nomeado Mateus Augusto Xavier, delegado da Polícia Federal (PF), cujo histórico traz o registro de investigações em duas apurações internas da PF e o afastamento de uma operação em terra indígena (Shalders, 2019). Ele também foi rejeitado numa primeira avaliação psicológica para o cargo de delegado.

O novo presidente da Funai se juntou ao secretário da Seaf e ao chefe da Procuradoria Federal Especializada da Advocacia-Geral da União, Álvaro Simeão, para construir a Instrução Normativa 09 (IN 09). Esse documento alterou o entendimento sobre a proteção de territórios indígenas cujos processos de demarcação não haviam sido finalizados ou ainda esperavam por homologação. Antes de Mateus

Xavier assumir a presidência da Funai, uma equipe técnica já havia avaliado e rejeitado um pedido de atualização da normativa a partir do que está na Constituição, ou seja, se existe um imóvel privado sobreposto a uma terra indígena, prevalecem os direitos indígenas. O apagamento de terras não homologadas no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) era pauta prioritária de Nabhan Garcia, no sentido de enfraquecer a proteção estatal a esses territórios e possibilitar seu aproveitamento econômico (legal e ilegal) no mercado de terras, sendo esse o estopim para a troca da presidência da Funai.

A política de obtenção de terras e formação de novos projetos de assentamento teve sua redução aprofundada no governo Jair Bolsonaro, algo que significou sua quase extinção. No dia 03 de janeiro de 2019, circulou internamente ao Incra e às suas superintendências regionais um memorando que determinava a interrupção de todos os processos para compra e desapropriação de terras, 250 processos em andamento foram suspensos (Camargos; Junqueira, 2019). A interrupção seria temporária, mas não foi estabelecida sua duração. Em março de 2019, as superintendências regionais do Instituto receberam determinação para a “expressa suspensão” das vistorias nos imóveis rurais. O orçamento para aquisição de imóveis rurais para a reforma agrária entre 2018 e 2019 foi reduzido em 50%, saindo de R\$ 83,7 milhões para R\$ 42 milhões. Em comparação com 2015, último ano completo do governo petista, quando o valor destinado era de R\$ 800 milhões, houve redução de 95%. A quantidade de famílias assentadas também sofreu redução. Em maio deste 2022, a revista *Isto É* registra terem sido assentadas 9 mil famílias em projetos para áreas reformadas durante o governo Bolsonaro, algo ainda menor que as 12 mil assentadas por Temer (Rölke, 2022). Essa perda de recursos foi combinada às reconfigurações da burocracia do Incra. Nabhan Garcia, logo no início de sua gestão, afirmou que constituiria um grupo de trabalho para avaliar a redução de 30% do pessoal do Insti-

tuto, em linha com as perspectivas de redução da máquina pública defendida pelo governo. E mais, a verba discricionária usada para os programas do Incra caiu de R\$ 1,9 bilhão em 2011 para R\$ 500 milhões em 2020.

O PAA e o Pronaf tiveram destinos diferentes entre si no governo Bolsonaro. Segundo Perin *et al* (2021), o PAA experimentou uma contínua redução de seus recursos. O maior aporte do governo federal ao programa ocorreu em 2012, aproximadamente R\$ 1,2 bilhão. Em 2018, a aquisição de alimentos contou com cerca R\$ 300 milhões. Os esforços institucionais de redesenho em sua forma de gestão para diminuir a burocracia, facilitar o acesso, impedir desvios e aumentar a segurança sanitária da produção foram suplantados pela redução dos recursos. O Pronaf, contudo, teve melhor sorte. No Plano Safra 2021/2022, o presidente Bolsonaro anunciou R\$ 39,3 bilhões para os agricultores familiares, 19% a mais do que no ano anterior. Entretanto, a renda bruta dos pequenos produtores para o enquadramento no Pronaf subiu para R\$ 500 mil, 20,5% a mais do que no ano anterior. Isso implica em maior competição pelos recursos entre pequenos produtores e aqueles que, anteriormente, estariam classificados como médios produtores. Além disso, a taxa de custeio para os pequenos produtores subiu de 4% para 4,5%, a dos médios de 5% para 5,5% e a dos grandes de 6% para 7,5%. Houve, portanto, um encarecimento geral do crédito agrícola, sendo maior para os grandes produtores, e um aumento da competição pelo crédito subsidiado entre os pequenos produtores. Para a safra 2022/2023, foram anunciados R\$ 50 bi.

O presidente Jair Bolsonaro aprofundou o favorecimento ao mercado de terras, desfinanciou os programas de fortalecimento da agricultura familiar e dos assentamentos rurais e adicionou um avanço predatório em terras e povos indígenas. Isso se somou à desregulamentação da fiscalização ambiental cuja maior expressão está nos embates com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e nos recordes seguidos

de desmatamento no país, sobretudo em terras públicas da União. Esse desmonte das capacidades estatais na política agrária teve impactos diversos e para além do mundo rural, sendo a inflação de alimentos um dos mais sensíveis. Esse aumento dos preços dos produtos alimentares é multifatorial, mas conta com o peso significativo dos problemas de oferta ao mercado interno. O governo anunciou em 2019 a venda de 27 das 92 Unidades Armazenadoras da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). As compras públicas de alimentos operadas pela Conab têm como finalidade fazer doações para populações ameaçadas pela fome e formar estoques públicos estratégicos tanto para garantir o abastecimento de pequenos agricultores quanto para regular os preços do mercado de alimentos básicos. A Conab argumentou que a medida privatizante era necessária e economizaria R\$ 11,5 milhões ao ano, estimando arrecadar mais R\$ 44 milhões com a venda dos imóveis. No entanto, essa medida representa uma continuidade com práticas adotadas por Blairo Maggi, o megaexportador de soja que foi ministro da agricultura do governo Temer. O ministro Maggi também era empresário do ramo de armazenamento privado de grãos e favoreceu este mercado quando esteve no governo, por meio de uma reestruturação da Conab que foi continuada pela ministra da agricultura Tereza Cristina.

O desmonte da política agrária nos governos Temer e Bolsonaro se somou às consequências negativas para a produção alimentícia da pandemia de covid-19 e da Guerra na Ucrânia, favorecendo uma inflação de alimentos crescente que fez a cesta básica valer mais que o salário-mínimo da economia (Lamucci; Gombata, 2022). A inflação de alimentos e o desemprego severo no meio rural, como demonstram Edward Costa e Vieira Filho (2020), acompanharam o crescimento do desemprego e o aumento dos percentuais de pobreza, miséria e fome em todo o país. Nas eleições de 2022, inflação, desemprego e fome, somados à má gestão durante a pandemia e ao conflito institucional, foram os temas centrais da crítica e do programa político da candidatura presidencial do PT.

## O novo governo Lula, a reconstrução democrática e a política agrária

A nona campanha presidencial do PT teve novamente o ex-presidente Lula como candidato e Geraldo Alckmin, ex-PSDB, como vice. A candidatura foi possível por causa da anulação das condenações do petista pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a parcialidade e a incompetência do juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba. No segundo turno, a candidatura foi além dos movimentos sociais e partidos de esquerda e centro-esquerda, agregou partidos e candidatos de centro-direita numa frente ampla e aliou a defesa da reconstrução democrática aos compromissos programáticos de enfrentamento à fome, à inflação e ao desemprego. Para tanto, o então ex-presidente defendia a revogação do Teto de Gastos, a retomada do papel do Estado na economia e a promoção de projeto já experimentadas nos governos petistas, como o Programa Bolsa Família. Para a política agrária, o discurso petista reuniu três elementos: o fortalecimento institucional, o investimento público e a aproximação com movimentos sociais e sindicais. No programa de governo, a reforma agrária figura duas vezes (Diretrizes, 2022), sendo uma como parte da política de emprego (15ª diretriz) e outra como parte da produção soberana de alimentos (65ª diretriz). A agricultura familiar, seja como estratégia de soberania alimentar seja como parte do fortalecimento geral da produção agropecuária, é citada duas vezes no documento, precisamente na seção que trata de desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática – mesma seção que trata do apoio ao agronegócio sustentável.

O então candidato Lula não se comprometeu com programa massivo de redistribuição de terras e reclamou diversas vezes que o setor agroexportador não gostava dele e preferia o incumbente, apesar de ter tido excelentes condições de negócio durante os governos do PT. Uma das falas mais emblemáticas do então ex-presidente sobre o tema agrário ocorreu na en-

trevista ao Jornal Nacional da Rede Globo em 25 de agosto de 2022. Ao ser perguntado sobre as razões da aversão do agronegócio à candidatura presidencial petista e se isso se dava pela relação do PT com o Movimento Sem Terra (MST), Lula respondeu que havia ido a uma reunião de fazendeiros e perguntado a eles qual terra produtiva havia sido invadida pelos sem-terra. O tom provocador do relato do candidato pareceu indicar que os fazendeiros ficaram sem resposta. Isso confirmaria, segundo Lula, que até os grandes proprietários sabem que os sem-terra desejam terra para produzir e que suas ocupações questionam a ociosidade das propriedades (e não o direito de propriedade em si). O ex-presidente completou que Bolsonaro talvez estivesse ganhando maior simpatia dos agropecuaristas porque estava facilitando o porte e a posse de armas. Lula da Silva aproveitou para distinguir, entre os grandes agropecuaristas, aqueles que respeitam as regras ambientais e vendem seus produtos para mercados exigentes como o europeu. O candidato petista também criticou as declarações do então ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, que havia dito para “passar a boiada” e desmatar a Amazônia para fazer pastos para a pecuária. O então ex-presidente reiterou que a exploração da biodiversidade na floresta deveria ser bem mais criteriosa.

As respostas sobre agronegócio, movimentos sociais do campo e desmatamento indicam que Lula estava buscando se contrapor ao amálgama regressivo vigente no país desde a queda de sua sucessora e tratado neste artigo na seção anterior. Indagado sobre qual seria o papel do MST no futuro governo Lula, o então candidato respondeu que o Movimento não é mais aquele que assustava tanta gente, mas que o MST tem feito um trabalho extraordinário de produção de alimentos, montado cooperativas e se tornado o maior produtor de arroz orgânico do Brasil. Lula aproveitou para defender a pacificação do país e rerepresentou a tese que, segundo Campos, 2021 guiou os governos nacionais petistas de 2003 a 2016, ou seja, o fortalecimento simultâneo da agricultura familiar e da agropecuária de expor-

tação sem a realização de um programa amplo de desconcentração fundiária.

O segundo turno de 2022 resultou na primeira derrota de um incumbente desde o instituto da reeleição no Brasil. O presidente Jair Bolsonaro perdeu para o ex-presidente Lula por curta margem (50,9% x 49,1%). A eleição foi eivada de tensões em razão das dúvidas levantadas pelo incumbente e seus aliados sobre a lisura do processo eleitoral e pela tensão socialmente instalada pela polarização política. Na noite da proclamação do resultado eleitoral, caminhoneiros bolsonaristas fecharam estradas em 25 estados do país (Marques, 2022). Os meses seguintes ao resultado do pleito, a despeito do preparo regular da cerimônia de posse e da montagem da transição de governo, foram marcados por preocupações públicas a respeito da garantia institucional da alternância de poder. Isso porque o ex-sindicalista chegou novamente ao poder, mas não, como há vinte anos, para suceder outro ícone da redemocratização. Se, em 2003, Lula recebeu a faixa presidencial das mãos do possedebista Fernando Henrique Cardoso (FHC), um democrata liberal que organizou frentes intelectuais contra a Ditadura Militar, em 2023 o líder petista nem chegaria a encontrar o presidente sainte para simbolizar a passagem do cargo porque o capitão reformado se recusou ao protocolo e viajou para os E.U.A. dois dias antes do fim do mandato.

A recusa de Jair Bolsonaro em passar a faixa a Lula corrobora a filosofia política de Marcos Nobre que, logo após a vitória do capitão reformado, afirmou: “o eleito [Bolsonaro] não cabe nas instituições” (2018, p. 3). O jornalismo também tematizou o risco democrático. Em julho de 2022, o jornalista Reinaldo Azevedo, em artigo de opinião publicado pelo site de notícias UOL com o título “Bolsonaro quer golpe se perder ou se ganhar”, alertou seus leitores sobre os riscos para a democracia brasileira advindos da atuação do então presidente da República e de sua frente político-social, prioritariamente composta por banca-

das conservadoras nos parlamentos, militares e fundamentalistas cristãos. Para o jornalista, o presidente Jair Bolsonaro investiu tudo que pode na desinstitucionalização do país, incluindo o confronto aberto com o Tribunal Superior Eleitoral e o STF. Essa discussão sobre os riscos da democracia brasileira se fez a despeito das posições públicas da presidência do STF sobre a regularidade do pleito e do posicionamento de alguns analistas políticos, como Alberto Almeida (2022), Carlos Pereira (2022) e Marcus Melo (2022), que afirmavam a solidez das instituições políticas nacionais. Nessa conjuntura, portanto, os reclames de jornalistas, políticos e de parte significativa da sociedade civil organizada a respeito de temas como golpe e crise institucional não encontraram consenso entre cientistas políticos, embora esses reconheçam em Jair Bolsonaro uma liderança tipicamente antissistema (Almeida, 2022), semelhante a Donald Trump nos E.U.A.

O contexto pós-eleitoral foi tenso porque Bolsonaro não reconheceu a vitória de seu oponente. Isso se somou à mobilização social de apoiadores do capitão reformado que, inconformados com a derrota, acamparam na porta de quartéis do Exército por todo o Brasil para pedir uma intervenção militar que suspendesse a posse do candidato eleito. A terceira posse presidencial de Lula da Silva, apesar de assegurada institucionalmente, foi percebida no debate público como um desafio e não como um protocolo. No entanto, o fato do petista ter sido eleito e empossado acabou dando razão a quem afirmava a solidez institucional brasileira. Por sua vez, as investidas de Bolsonaro contra os demais poderes e os entes federados durante o mandato, e as iniciativas, em investigação neste momento, de atrapalho às condições isonômicas de competição eleitoral, como a operação atípica da Polícia Rodoviária Federal nas estradas do Nordeste no dia do segundo turno, e a violenta depredação dos três poderes em Brasília, feita por bolsonaristas sete dias após a posse de Lula, são elementos que mantiveram acesos os discursos sobre risco à democracia.

A eleição de Lula da Silva para um terceiro mandato presidencial fez parte de uma reconfiguração da conjuntura política nacional e se deu num contexto de significativa recuperação da confiança dos brasileiros na democracia, embora sejam muitos os desafios para a reconstrução das instituições e da governabilidade (Avritzer, 2022). Essa chave analítica inspira o presente artigo a pensar as iniciativas de política agrária apresentadas neste novo governo Lula, considerando que o Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental admitiu o desmonte da política pública para o campo no governo anterior e defendeu a implementação de programas e ações voltadas ao trabalho do produtor agrícola e ao fortalecimento de sua autonomia econômica e social, bem como à preservação de seus modos de vida nos campos, florestas e águas.

O sentido geral da política agrária dos primeiros governos nacionais petistas foi reconfigurado no contexto da reconstrução democrática que marca o novo governo Lula em ações de fortalecimento institucional, retomada do investimento público e aproximação com movimentos sociais e sindicais. A recriação da pasta ministerial do desenvolvimento agrário, renomeado como Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e confiado ao deputado federal paulista Paulo Teixeira (PT), foi o maior gesto de fortalecimento institucional. O MDA assumiu maiores competências porque, além de ter o Incra sob sua responsabilidade, o órgão passou a ter a Conab sob sua alçada, diferentemente dos governos petistas anteriores em que o órgão ficou no Ministério da Agricultura. E mais, a Conab foi entregue a Edegar Pretto, deputado estadual pelo PT gaúcho e próximo ao MST, que indicou a retomada da política de estoques para o combate à inflação de alimentos. Para a presidência do Incra, foi nomeado o servidor de carreira do órgão e também gaúcho Cesar Aldrighi, engenheiro agrônomo pela Universidade Federal de Pelotas e especialista em cooperação para a agricultura pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

A reorganização dos ministérios, prevista pela Medida Provisória 1154/23, foi enviada pelo presidente Lula ao Congresso Nacional e sofreu alterações que podem ser percebidas como uma demonstração de força do parlamento no qual a maioria dos eleitos não estava na coligação petista. Além de repor a difícil tarefa da governabilidade, as modificações da MP demonstraram haver uma maioria parlamentar disposta a resistir em favor da manutenção de parte do modelo governativo anterior. No governo Bolsonaro, a Conab seguiu vinculada ao MAPA. Na verdade, o deputado relator Isnaldo Bulhões (MDB-AL) não retirou totalmente a Conab do MDA, mas indicou a transferência de parte de suas competências de volta ao MAPA (Azevedo; Gabriel, 2023), confiando ao agropecuarista e senador Carlos Fávaro (PSD-MT) no governo Lula III. O relator passaria para a pasta de Fávaro as funções de produção e divulgação de informações dos sistemas agrícolas e pecuários, comercialização, abastecimento, armazenagem e garantia de preços mínimos. Para a pasta de Teixeira, permaneceriam os sistemas locais de abastecimento alimentar, as compras públicas de produtos e alimentos da agricultura familiar. Após longas negociações, o relator manteve a Conab no MDA com a maioria de suas competências.

A questão do desenho institucional não foi problemática apenas para o MDA. As pastas do meio ambiente, confiada à deputada federal Marina Silva (Rede-SP), e dos povos indígenas, criada no governo Lula III e confiada à Sônia Guajajara (Psol-MA), sofreram profundas alterações em suas competências numa reação de setores ruralistas do Congresso Nacional contra a possibilidade de políticas públicas com base na sustentabilidade, que significa combate ao desmatamento dos biomas e demais ilegalidades, e na garantia de direitos aos povos originários, que aponta para a demarcação de terras indígenas e quilombolas. As reversões obtidas pela negociação das lideranças do governo não devolveram todas as competências a esses ministérios, mas evitaram a descaracteri-

zação de compromissos assumidos no processo eleitoral. Ficou acertado que os ministérios que receberam as atribuições trabalhariam em regime de estreita colaboração com as pastas das ministras do meio ambiente e dos povos indígenas. Ainda no primeiro semestre, foi anunciado o concurso para o Incra com mais de setecentas vagas. O último concurso para o órgão ocorreu no início do governo Dilma.

O investimento público foi retomado com planos de apoio à safra em valores recordes. Anunciado em junho, o Plano Safra 2023/2024 soma R\$ 364,22 bilhões para o financiamento da atividade agropecuária de médio e grandes produtores. O governo também incluiu no plano uma redução extra para produtores que adotem práticas sustentáveis ao tomar crédito para custeio. O corte seria de 0,5% para os que já estão com o Cadastro Ambiental Rural analisado. Se o produtor adotar medidas para a produção orgânica ou agroecológica e utilizar bioinsumos, ele pode conseguir outra redução de 0,5% na taxa de juros. Ao preencher os dois requisitos, a queda fica em 1%. No mesmo mês de junho, o governo anunciou o Plano Safra voltado à agricultura familiar com R\$ 71,6 bilhões para o crédito rural de pequenos e médios produtores nos anos de 2023 e 2024, 34% a mais do que na safra anterior. No evento, o presidente Lula disse ainda que seu governo iria criar uma “prateleira” de terras improdutivas para que houvesse uma política de assentamentos antes de movimentos sociais ocuparem as propriedades rurais (Teixeira, 2023). E, num contexto de aumento das ocupações de terra do MST, Lula disse também que, para haver uma reforma agrária no Brasil, não seria mais necessário sequer ter ocupações, bastava uma atuação forte do governo.

A aproximação com movimentos sociais se expressou na presença em eventos do governo de lideranças e componentes do MST, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF-Brasil) entre outras entidades sindicais e movimentos do

campo. Outro elemento dessa aproximação foi a nomeação de indicados dos movimentos e sindicatos rurais para as superintendências do Incra nos estados. Em rápida observação, os superintendentes do Ceará, da Bahia, de São Paulo e do Rio Grande do Sul trazem em sua trajetória a militância em movimentos sociais e sindicais do campo. Vale ressaltar que essa aproximação não impediu a realização de ocupações de terra e de mobilizações nacionais como a Marcha das Margaridas em 2023. Diante das ocupações, houve até a criação da CPI do MST na Câmara dos Deputados como resposta da Bancada Ruralista a uma suposta leniência do governo com os sem-terra. A Comissão teve fim melancólico sem votação de relatório final (Ohana, 2023). O presidente da CPI, deputado Tenente-Coronel Zucco (Republicanos-RS), acusou o governo de ter esvaziado a votação por meio da negociação de cargos para substituir deputados de oposição por figuras menos resistentes ao Movimento. A despeito da possível colaboração apontada pelo deputado, o MST fez uma série de protestos em todo o país e se reuniu com cinco ministros, inclusive com o ministro da fazenda Fernando Haddad, e divulgou uma nota crítica da política agrária na gestão petista, demandando atendimento imediato de 65 mil famílias acampadas (Marzullo, 2023).

O Incra lançou, em novembro de 2023, o novo Sistema de Mercado de Terras e o Atlas do Mercado de Terras. Esses serviços do Instituto referenciam os valores de terras rurais de forma padronizada para todo o Brasil e auxiliam o programa de reforma agrária. No dia 23 do mesmo novembro, em entrevista ao noticiário radiofônico estatal A Voz do Brasil, Cesar Aldrighi afirmou que queria anunciar a retomada da reforma agrária ao final do mês seguinte, ressaltando ter feito 12 assentamentos rurais e que chegaria a 20 ainda no primeiro ano do governo Lula III. O presidente do Incra falou também da imediata aceleração de 87 projetos de assentamentos com 5.700 novas famílias e a regularização fundiária em benefício de outras 40.000 famílias assentadas. Como par-

te das comemorações do Dia da Consciência Negra, o Incra, em parceria com o Ministério da Igualdade Racial, entregou, na presença do presidente Lula, os documentos titulatórios às famílias de Ilha de São Vicente, em Araguatins (TO), e Lagoa dos Campinhos, em Amparo do São Francisco (SE), atingindo nove títulos concedidos a cinco comunidades quilombolas no ano de 2023. Na mesma data, o Diário Oficial da União publicou as portarias de reconhecimento de 29 territórios quilombolas, distribuídos em 16 estados brasileiros.

O governo Lula III, em sentido oposto às medidas iniciais do governo Temer, assegurou a renegociação das dívidas dos agricultores familiares por meio do decreto 11.796/2023 que realoca recursos dos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para abater entre 65% a 90%, em caso de liquidação, e 25% a 50%, no caso de parcelamento da dívida. O MDA, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Integração Regional estimaram cerca de R\$ 16 bilhões de crédito rural renegociados em benefício de um milhão de pessoas que assim poderão voltar a acessar o mercado de crédito. Entretanto, diferentemente do primeiro mandato nacional petista, o primeiro ano do novo governo Lula não se encerra com um novo plano agrorreformista para o país. O II PNRA vigorou de 2004 a 2007, período de maiores recursos para a reforma agrária desde a redemocratização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou o elo entre a quinta vitória presidencial do Partido dos Trabalhadores e a reconfiguração da política nacional naquilo que, segundo Leonardo Avritzer (2022), constitui um refazer das instituições e do ambiente democráticos. Essa possibilidade se apresentou depois do significativo período de crise da democracia brasileira no qual estão os seguintes fenômenos conexos: o questionamento ao resultado eleitoral pelo PSDB em 2014, a deposição da presidente Dilma em 2016, o go-

verno Temer, a eleição de 2018 e o governo Bolsonaro. A análise dos dois governos pós-Dilma demonstrou o desmonte de capacidades estatais nas políticas públicas em geral (Gomide, Sá e Silva, Leopoldi, 2023) e na política agrária em particular (Sauer; Leite, 2017; Leite et al., 2023) como sua marca conjunta.

A política agrária no governo Lula III integra o conjunto de ações voltadas à reconstrução democrático-institucional com a qual a frente ampla, liderada pelo PT, havia se comprometido no processo eleitoral. Por sua vez, a política pública para o campo enfrenta também as dificuldades de viabilização e tem participado dos embates que o próprio refazer institucional e político do país experimenta. Apesar das dificuldades, as capacidades estatais do desenvolvimento agrário estão sendo refeitas, o investimento público para a agricultura familiar voltou à agenda pública e o diálogo com os movimentos sociais rurais tomou o lugar da retórica hostil. Isso indica que, do ponto de vista da política agrária, a reconstrução democrática está em curso por meio da representação do sentido já empregado ao tema em governos petistas anteriores.

O sentido empregado à política pública de desenvolvimento agrário no contexto da reconstrução democrática configura um direcionamento para a política agrária necessariamente antagônico aos termos da ação governamental para o campo durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Diferentemente da conjuntura estudada por Evelina Dagnino (2004), o contexto da reconstrução democrática não comporta confluências perversas de sentido, mas sim demarcações bem mais nítidas de diferenças no planejamento, na execução e na formulação de políticas públicas. Isso significa que a análise dos deslocamentos de sentido segue sendo capaz de “expor os distintos projetos” (Dagnino, 2004, p. 145) em disputa na sociedade brasileira, bem como demonstrar suas diferenças em relação à democratização mais ampla do país. Os dados deste artigo permitem afirmar a oposição entre o sentido

de desmonte da política agrária nos mandatos Temer e Bolsonaro e o sentido de reconstrução que caracteriza a ação governamental para o campo no governo da frente ampla liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

Os reclames dos movimentos sociais e sindicais do campo sobre a lentidão dos processos de reforma agrária e políticas para assentamentos, os direitos e demandas dos povos originários conectados à agenda ambiental da transição justa e a recente alta da inflação de alimentos parecem apontar novas complexidades que exigem do governo Lula III mais do que a reedição de direcionamentos já experimentados na política pública para o campo de outros mandatos nacionais petistas. Aqui pode estar um indício de frutífera agenda de pesquisa.

Recebido para publicação em 08 de dezembro de 2023  
Aceito para publicação em 08 de abril de 2025

Editor Chefe: Renato Francisquini Teixeira

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. *A mão e a luva: o que elege um presidente*. Rio de Janeiro: Record, 2022.
- ALMEIDA, A. Nem golpe, nem impeachment, mas disputa pela reeleição. *Veja*, 20 de jul. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/alberto-carlos-almeida/nem-golpe-nem-impeachment-mas-disputa-pela-reeleicao> Acesso em: 15 jul. 2023.
- AVRITZER, Leonardo. Eleições e democracia. In: AVRITZER, L.; SANTANA, E.; BRAGATTO, R. C. *Eleições 2022 e reconstrução da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022. p. 9-19.
- AZEVEDO, V.; GABRIEL, J. Comissão aprova mudanças no governo Lula que fortalecem centrão e retiram poder de Marina. *Folha de São Paulo*, 24 maio 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/comissao-aprovamudancas> Acesso em: 16 jul. 2023.
- BOSCHI, Renato Raul. Capacidades Estatais, Empresários e Desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal. *Revista do Serviço Público* (Brasília), v. especial, p. 71-92, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- BRASIL, BBC. Índios não podem ‘ficar parados no tempo’, diz novo chefe da Funai. *Folha de São Paulo*, 06 abr. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/indios-nao-podem-ficar-parados-no-tempo-diz-novo-chefe-da-funai.shtml> Acesso em: 15 jul. 2023.
- CAMARGOS, D.; JUNQUEIRA, D. Governo Bolsonaro suspende reforma agrária. *Repórter Brasil*, 08 jan. 2019. Disponível em: [reporterbrasil.org.br/2019/01/governo-bolsonaro-suspende-reforma-agraria](https://reporterbrasil.org.br/2019/01/governo-bolsonaro-suspende-reforma-agraria) Acesso em: 14 jul. 2023.
- CAMPOS, Marcos Paulo. Conciliação, disputa e residualidade: a reforma agrária no Brasil durante os governos do PT. *Historia Agraria*, [s.l.], v. 84, p. 239-268, 2021.
- CARDOSO, F. H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- COSTA, Edward Martins; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Desemprego Severo no Meio Rural Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 1-25, 2020.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n.5, p. 137-161, 2004.
- DELGADO, Guilherme. Especialização Primária como Limite ao Desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.
- DIRETRIZES para o programa de reconstrução e transformação do Brasil. *Coligação Brasil da Esperança*. São Paulo: [s.n.], 2022.
- FERNANDES, Bernardo. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FERNANDES, Bernardo. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 191-206.
- GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, M.; LEOPOLDI, M. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.
- GUÉDES, Sebastião. Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista. *Revista de Economia*, [s.l.], v. 32, n. 1 (ano 30), p. 7-36, jan./ jun. 2006.
- GUERRA, R.; MAGALHÃES, A. Inca restringe recursos para assentamentos rurais. *Folha de São Paulo*, 04 out. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/inca-restringe-recursos-para-assentamentos-rurais.shtml> Acesso em: 04 jul. 2023.
- HOBSBAWM, Eric. *Da Revolução Industrial Inglesa ao imperialismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- IANNI, Octavio. A questão social. *Revista USP*, [s.l.], v. 3, p. 145-154.
- IGLESIAS, Esteban. Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político. *Revista SAAP*, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 131-156, 2011.
- JAGUARIBE, Helio. *Brasil, 2000 (para um novo pacto social)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- JAGUARIBE, Helio. *Brasil: reforma ou caos*. São Paulo: UNESP, 1988.
- LAMUCCI, S.; GOMBATA, M. Salário mínimo é insuficiente para comprar cesta básica. *Valor*, 13 jun. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/noticia/2022/06/13/salrio-mnimo-insuficiente> Acesso em: 14 jul. 2023.
- LEITE, Acácio Z.; CASTRO, Luis F. P.; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Revista Okara: geografia em debate*, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 247-274, 2018.
- LEITE, S. P.; SCHMITT, C.; GRISA, C.; SILVA, M.; ZIMMERMANN, S.; BARBOSA, Y. Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, M.; LEOPOLDI, M. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MARQUES, G. et al. Caminhoneiros bolsonaristas fecham rodovias em 25 estados e DF. *UOL*, 30 out. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/caminhoneiros-bolsonaristas-fecham-estrada-> Acesso em: 15 jul. 2023.
- MARZULLO, L. MST faz cobranças e aumenta pressão sobre o governo. *O Globo*, 21 out. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mst-faz-cobrancas-e-aumenta-pressao-sobre-o-governo-que-pede-compreensao.ghtml> Acesso em: 05 dez. 2023.
- MELO, Marcus. Brasil não tem comorbidades institucionais que favoreçam autoritarismo. *Folha de São Paulo*, 27 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/brasil-nao-tem-comorbidades-institucionais> Acesso em: 15 jul. 2023.
- MESSIAS, Jafília. Desmatamento na Floresta Amazônica cresceu 30% em 2016. *G1*, 11 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/01/desmatamento-na-floresta-amazonica-cresceu-30-em-2016.html> Acesso em: 03 jul. 2023.
- NOBRE, Marcos. A revolta conservadora. *Piauí*, n. 147, p. 24 - 27, 2018.
- OHANA, Victor. CPI do MST encerra atividades sem votar o relatório de Ricardo Salles. *Carta Capital*, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/cpi-do-mst-encerra-atividades-sem-votar-o-relatorio-de-ricardo-salles/> Acesso em: 05 dez. 2023.
- PEREIRA, Carlos. O golpe: a maior das 'fake news'. *Estadão*. 17 de ago. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/o-golpe-a-maior-das-fake-news/> Acesso em: 15 jul. 2023.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 33, n. 98, p. 1-15, 2018.
- PINHO, Carlos. Welfare State and Epistemic Communities of Fiscal Austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). *Sociedade e Estado*, [s.l.], v. 36, p. 195-216, 2021.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: NY, Cambridge University Press, 1985.
- RENNÓ, Lúcio. Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 36 (106), p. 147-163, 2022.
- RELATÓRIO Final do Gabinete de Transição Governamental. Brasília: 2022.
- ROCHA, Camila. "Menos Marx, mais Mises": uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- RÖLKE, Gabriela. O governo Bolsonaro acaba com a reforma agrária e abala as entidades de sustentação do movimento. *Isto É*, 13 maio 2022. Disponível em: <https://istoe.com.br/o-fim-da-reforma-agraria/> Acesso em: 14 jul. 2023.
- ROMA, Celso. Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, [s.l.], v. 44, p. 153-184, 2006.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. *Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. Retratos de assentamentos*, [s.l.], v. 20, p. 14-40, 2017.
- SAUER, Sérgio. Rural Brazil during the Lula Administrations: agreements with agribusiness and disputes in agrarian policies. *Latin American Perspectives*, [s.l.], v. 46, p. 103-121, First Published, 2017.
- SHALDERS, A. Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. *BBC News*, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737> Acesso em: 14 jul. 2023.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- TELLES, Vera. A "nova questão social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. *Caderno CRH*, [s.l.], n. 30/31, p. 85-110, 1999.
- TEIXEIRA, Mateus. Lula anuncia Plano Safra da Agricultura Familiar de R\$ 71,6 bilhões. *Folha de São Paulo*, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/lula-anuncia-plano-safra-da-agricultura-familiar> Acesso em: 19 jul. 2023.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

**Marcos Paulo Campos** – Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UECE. Professor Adjunto do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Filiado à Associação Brasileira de Ciência Política. Bolsista de Produtividade em Pesquisa, Estímulo à Interiorização e Inovação Tecnológica da Funcap (Edital BPI 04/2022). CAMPOS, Marcos Paulo. Conciliação, disputa e residualidade: A reforma agrária no Brasil durante os governos do PT. *Historia Agraria*, v. 1, p. 239-268, 2021. A1, ISSN 1139-1472, fonte Qualis/CAPES (2020). Qualis (ISSN: 1139-1472)2020: A1.

## AGRARIAN POLICY OF BRAZILIAN DEMOCRATIC RECONSTRUCTION

*Marcos Paulo Campos*

This paper assays the recent reconfigurations of public policy for the countryside during the Lula III administration, considering the current political situation and its immediate antecedents, that is the dismantling of government action for agrarian development under the administration of Michel Temer and Jair Bolsonaro. The methodology uses collecting information from party and government documents, as well as a hemerographic method. The article shows that public policy for the countryside faces the difficulties inherent to democratic defenses and participates in the debates that the institutional and political remake itself has experienced. The suggestions point out that state capacities for agrarian development are being rebuilt, public investment for family farming is back on the public agenda and the dialogue with rural social movements is now the place of hostile rhetoric. From the point of view of agrarian policy, democratic defense is underway and is carried out with the replace of the meaning already contracted to public policy for the countryside under Workers' Party governments.

KEYWORDS: Agrarian policy. Democratic reconstruction. Lula administration.

## LA POLÍTICA AGRARIA EN LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA BRASILEÑA

*Marcos Paulo Campos*

Este trabajo examina las reconfiguraciones de las políticas públicas dirigidas al medio rural durante el tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. El artículo considera tanto las particularidades del actual contexto político brasileño como el proceso de desmantelamiento de la política agraria llevado a cabo durante los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro. La metodología empleada se basa en el análisis de reportajes periodísticos, complementado con datos oficiales extraídos de documentos institucionales sobre políticas de desarrollo rural. Los resultados indican que las políticas públicas para el campo enfrentan los desafíos inherentes a la reconstrucción democrática, participando activamente de los conflictos institucionales y políticos contemporáneos. Se observa una reactivación de las capacidades estatales en el ámbito agrario, con el retorno de la inversión pública en agricultura familiar y el restablecimiento del diálogo con los movimientos sociales rurales, en reemplazo de la retórica confrontativa anterior. La reconstrucción democrática, desde la perspectiva de la política agraria, se manifiesta en la resignificación de lineamientos ya existentes durante los gobiernos anteriores del Partido de los Trabajadores, priorizando la agricultura familiar sobre la reforma agraria clásica.

PALABRAS CLAVE: Política agraria. Reconstrucción democrática. Gobierno de Lula.