

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**  
**ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO**

**LUCAS GARCIA BATTISTI**

**CONTINUIDADES E RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA: AS DIRETRIZES  
AMBIENTAIS DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA**

**Caxias do Sul,**

**2022**

**LUCAS GARCIA BATTISTI**

**CONTINUIDADES E RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA: AS DIRETRIZES  
AMBIENTAIS DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito e a linha de pesquisa “Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico”. Área de concentração: Direito Ambiental.

Orientadora Prof.: Dra. Ana Maria Paim Camardelo.

**Caxias do Sul,**

**2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

B336c Battisti, Lucas Garcia

Continuidades e respostas à questão agrária [recurso eletrônico] : as diretrizes ambientais da política agrária brasileira / Lucas Garcia Battisti. – 2022.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

Orientação: Ana Maria Paim Camardelo.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Agricultura e Estado. 2. Reforma agrária. 3. Meio ambiente. 4. Desenvolvimento rural. I. Camardelo, Ana Maria Paim, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 338.43.02

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)  
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

**LUCAS GARCIA BATTISTI**

**CONTINUIDADE E RESPOSTA À QUESTÃO AGRÁRIA: AS DIRETRIZES  
AMBIENTAIS DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito e a linha de pesquisa “Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico”. Área de concentração: Direito Ambiental.

**Aprovado em 01/04/2022**

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dra. Ana Maria Paim Camardelo, Doutora e Mestre em Serviço Social pela Pontífica Universidade do Rio Grande do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul (UCS)

---

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul (UCS)

---

Prof. Dr. Maria Carolina Rosa Gullo, Doutora em Economia e Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul (UCS)

---

Prof. Dr. Jaime Gabriel García Ruiz, Doutor em Ciências Económicas pela Universidade de Habana, Mestre em Desarrollo pela Universidad de Oviedo, España. Professor Titular de Economía Política na Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.

Dedico este trabalho àqueles que dedicam sua vida à luta e que lutam para viver. O eco de suas vozes, trabalhadores rurais sem-terra, não será abafado. Jamais.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que, em diversos momentos da história brasileira, lutaram por uma educação gratuita e de qualidade. Este direito foi uma conquista dos trabalhadores brasileiros e, em momento algum, se realizou *automaticamente*. Muitos lutaram para que, hoje, também possamos continuar lutando pela materialização desta possibilidade. A estes, a minha mais sincera gratidão, pois devo a vocês a possibilidade de ter sido beneficiado por uma bolsa PROSUC/CAPES e poder acessar um curso de pós-graduação.

À minha família, que esteve ao meu lado o tempo todo e trouxe luz quando não mais havia.

À minha namorada, que me mostrou que tudo é possível. O seu amor e apoio estão em cada uma das linhas deste trabalho.

À minha orientadora e amiga, Ana Maria Paim Camardelo, que me guiou no universo da pesquisa desde a orientação científica e é, sobretudo, uma enorme inspiração para mim. Não somente em questões acadêmicas, mas, especialmente, nas pequenas coisas da vida. Com você aprendi muito mais do que procedimentos de pesquisa. Aprendi que, independente da titulação e da classe social, devemos aprender em cada conversa, em cada momento de escuta. Isso se chama humildade. Agradeço pelos aprendizados e ensinamentos diários.

Aos colegas e professores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais (NEPPPS) da UCS, em especial a Kátia Cardoso Nostrane, a Alais Benedetti e ao Lucas Knerek de Bitencourt. Além dos encontros e da troca de experiências sobre pesquisa, parcela desta dissertação só foi possível por conta de vocês. Obrigado.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Direito que, de alguma forma, fazem parte desta pesquisa diante das reflexões propiciadas nos últimos dois anos. Em especial aos Clóvis Eduardo Malinverni da Silva e Aírton Guilherme Berger Filho que dispuseram de seu tempo para qualificar minha pesquisa. Suas observações no momento da Banca de Qualificação foram essenciais para meu amadurecimento como pesquisador.

Ao professor Dr. Jaime Gabriel García Ruiz que, gentilmente, aceitou o convite para avaliação deste trabalho como membro externo. Seus apontamentos serão de proveito valioso para a minha trajetória como pesquisador.

A tentativa de conciliar o irreconciliável criou certas tendências, que são típicas da América Latina, e culminou numa crise crônica das instituições políticas. Provocou, em primeiro lugar, persistentes e fortes expressões das classes 'baixas' (e por vezes também das classes 'médias') contra os privilégios econômicos, socioculturais e políticos (ou contra sua fruição em circuito fechado). E levou, em segundo lugar, as classes 'altas' e 'médias' a enrijecer os controles políticos, numa reação extrema de autodefesa, que acabou se 'institucionalizando'. A crise que nasce desse jogo de contradições é estrutural e crônica. Na verdade, é impossível introduzir as 'regras democráticas', como se diz, se algumas classes aceitam a ordem social competitiva apenas onde ela favorece a continuidade de perturbadoras desigualdades sociais e a rejeitam onde admite pressões corretivas, fundadas nos legítimos da competição e do conflito nas relações de poder entre as classes. O desfecho da crise (nos países onde não puderam superá-la) reflete como 'democracia', 'autoritarismo' e 'autocracia' ainda se superpõem, dentro da ordem social competitiva, nas relações entre as classes [...]. O que é importante, nesse quadro geral, é a tendência predominante a preservar o superprivilegiamento de classe, apesar (ou através) da constante reformulação constitucional das relações autocráticas e autoritárias (FERNANDES, 2009, p. 103-104).

## RESUMO

A base da sociedade brasileira se sustenta sob um conflito historicamente não resolvido. As formas de apropriação da natureza e da terra, que produzem e reproduzem os meios de existência do povo brasileiro, são baseadas na refuncionalização de relações produtivas pré-capitalistas com formas capitalistas de mercantilização. Este é um traço essencial da questão agrária brasileira: o bloqueio à mudança social sob o fundamento de que o arcaico e o moderno podem coexistir. Sob esta estrutura contraditória, as relações coloniais se transmutaram em vínculos de dependência, fundamentados, sobretudo, na economia agrária. É neste cenário que as políticas agrárias assumem seu *locus* de atuação. Estas políticas incidem perante questões fundiárias, alimentares, financeiras, entre outras, e visam, essencialmente, regular as formas legítimas de apropriação da terra e de sua renda. Neste contexto, o presente trabalho busca, por meio da focalização das políticas agrárias populares, de abrangência nacional, entre o período compreendido de 1850 até 2021, captar os movimentos da política agrária brasileira, a partir da identificação das mais significativas intervenções em suas superestruturas políticas, a fim de depreender em qual extensão estas prescrições abrangem diretrizes ambientais e, a partir delas, orientam potenciais respostas às expressões da questão agrária. O método empregado foi o analítico, a partir da orientação da Dialética do Concreto de Kosik (1995) e da Análise Textual Discursiva de Moraes e Galiazzi (2007). Como estratégia metodológica, delineou-se um estrato bibliográfico e documental, que foi analisado a exaustão, a partir da definição de critérios de inclusão e exclusão. O estrato documental foi abordado quantitativamente e qualitativamente, a partir de dois agrupamentos específicos. A abordagem qualitativa pautou a verificação da incidência de políticas ambientais que, de alguma forma, absorvessem diretrizes ambientais. Já a abordagem qualitativa problematizou como estas diretrizes foram incluídas como critério de política agrária. Argumenta-se que a política agrária serviu como instrumento de continuidade das expressões da questão agrária, legitimando a refuncionalização de sociabilidades pré-capitalistas como sustentação do capitalismo dependente. Este processo de refuncionalização também ocorreu com as diretrizes ambientais das políticas agrárias, que tiveram seu potencial de resposta à questão agrária reduzido perante a hegemonização do neoliberalismo e a queda das propostas estruturais de reforma agrária. A reforma agrária, neste contexto, aparece como a política de maior potencial de resposta às expressões da questão agrária, além de ter se consolidado como a política agrária de maior porosidade às diretrizes ambientais, muito por conta das reivindicações dos movimentos sociais no entorno desta pauta. Portanto, por mais que não completamente, as políticas agrárias absorveram relativo instrumental ambiental em suas proposições, de modo que assumiram, em dado momento, potencial de responder às expressões ambientais da questão agrária. Contudo, pouco impactaram na modificação concreta da realidade agrária dependente. Neste sentido, a articulação entre tutela ambiental e democratização da sociedade brasileira, a partir da questão agrária, passa, necessariamente, pelo fortalecimento das políticas agrárias fundiárias e de suas diretrizes ambientais em um projeto de sociedade que vise, sobretudo, a emancipação dos trabalhadores pela produção para o atendimento das necessidades sociais não capitalistas.

**Palavras-chave:** Questão Agrária; Política Agrária; Reforma Agrária; Meio Ambiente; Desenvolvimento Rural.



## ABSTRACT

The base of Brazilian society is sustained by a historically unresolved conflict. The forms of appropriation of nature and the land, which base the production and reproduction of the Brazilian people's means of existence, are based on the refunctionalization of pre-capitalist productive relations with capitalist forms of commodification. This is an essential feature of the Brazilian agrarian question: the blocking of social change on the footing that the archaic and the modern can coexist. Under this contradictory structure, colonial relations were transmuted into dependence, based, above all, on the agrarian economy. It is in this scenario that agrarian policies assume their locus of action. These policies focus on land, food and financial issues, among others, and essentially aim to regulate the legitimate forms of land appropriation and its income. In this context, the present work seeks, through the focus of popular agrarian policies, of national scope, between the period from 1850 to 2021, to capture the movements of Brazilian agrarian policy, from the identification of the most significant interventions in its political superstructures. , in order to understand to what extent these prescriptions cover environmental guidelines and, based on them, guide potential responses to expressions of the agrarian question. The method used was analytical, based on the orientation of Kosik's *Dialectic of Concrete* (1995) and *Discursive Textual Analysis* (2007). As a methodological strategy, a bibliographic and documental layer was outlined, which was analyzed exhaustively, based on the definition of inclusion and exclusion criteria. The document stratum was approached quantitatively and qualitatively, from two specific groups. The qualitative approach was based on verifying the incidence of environmental policies that, in some way, absorbed environmental guidelines. The qualitative approach, on the other hand, problematized how these guidelines were included in these policies. It is argued that the agrarian policy served as an instrument of continuity of the expressions of the agrarian question, legitimizing the refunctionalization of pre-capitalist sociabilities as support of dependent capitalism. This refunctionalization process also occurred with the environmental guidelines of agrarian policies, which had their potential to respond to the agrarian question reduced in the face of the hegemonization of neoliberalism and the fall of structural proposals for agrarian reform. Land reform, in this context, appears as the policy with the greatest potential to respond to the expressions of the agrarian question, in addition to having consolidated itself as the agrarian policy of greater porosity to environmental guidelines, largely due to the claims of social movements around this agenda. Therefore, although not completely, agrarian policies absorbed relative environmental instruments in their propositions, so that they assumed, at a given moment, the potential to respond to the environmental expressions of the agrarian question. However, they had little impact on the concrete modification of the dependent agrarian reality. In this sense, the articulation between environmental protection and the democratization of Brazilian society, based on the agrarian question, necessarily involves the strengthening of land agrarian policies and their environmental guidelines in a project of society that aims, above all, at the emancipation of workers through production to meet the not-capitalist social needs.

**Palavras-chave:** Agrarian Question; Agrarian Policy; Land reform; Environment; Rural Development.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO: PELA AMBIENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÁRIA?</b> .....	12
1.1 METODOLOGIA .....	20
1.1.1 Métodos de investigação, procedimento e a influência da Análise Textual Discursiva	21
1.1.2 As fontes da pesquisa bibliográfica.....	24
1.1.3 As fontes da pesquisa documental .....	28
1.1.4 Catalogação e coleta de dados .....	35
1.1.5 Análise qualitativa: Procedimentos de categorização e interpretação .....	36
1.1.6 Análise Quantitativa: categorização, quantificação e interpretação .....	38
1.1.7 Método de exposição .....	39
1.2 INTRODUÇÃO: POR UMA REFORMA AMBIENTAL?.....	41
<b>2. O ENRAIZAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: CLASSES SOCIAIS, CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E TRABALHADORES SEM-TERRA</b> .....	47
2.1 RAÍZES AGRÁRIAS: A ‘CERCA JURÍDICA’ DO CAPITALISMO BRASILEIRO .....	48
2.2 A VIA DA <i>CONTINUIDADE</i> : CONFLITOS DE CLASSE E A OJERIZA À MUDANÇA SOCIAL .....	56
2.3 O MODERNO QUE PAIRA SOBRE O VELHO: AS CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA .....	63
<b>3. ANDANDO EM CÍRCULOS: ASCENSÃO E QUEDA DA REFORMA AGRÁRIA NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA</b> .....	71
3.1 VELHAS PROMESSAS: REFORMA AGRÁRIA DISTRIBUTIVA E A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DO INCRA .....	72
3.2 NOVAS PROMESSAS: A REFORMA ASSISTIDA PELO MERCADO E A <i>FINANCEIRIZAÇÃO</i> DAS CAPACIDADES ESTATAIS QUANTO À MATERIALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA .....	80
3.3 PROMESSAS TOMBADAS: O RÁPIDO SUFOCAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA ....	89
<b>4. AS DIRETRIZES AMBIENTAIS DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA: SEQUELAS OU RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA?</b> .....	99
4.1 A AMBIENTALIZAÇÃO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA: CONEXÕES ENTRE POLÍTICA AGRÁRIA E MEIO AMBIENTE .....	100
4.2 ESPECTRO POLÍTICO, INTECIONALIDADE E TEMPO SOCIAL: UMA MIRADA À POLÍTICA AGRÁRIA .....	108
4.2.1 Categorias em análise: Espectro político, Intencionalidade e Tempo Social .....	109
4.2.2 Visão quantitativa e panorâmica: Uma mirada à política agrária .....	115
4.3 ENTRE EVIDÊNCIA E ESQUECIMENTO: AS DIRETRIZES AMBIENTAIS DE POLÍTICA AGRÁRIA.....	137

4.3.1 As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964) .....	146
4.3.2 A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984).....	149
4.3.3 Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993) .....	153
4.3.4 As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001) .....	158
4.3.5 Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016) .....	164
4.3.6 Da reforma agrária à regularização fundiária (2016- 2021) .....	174
4.4 O IMPACTO DAS DIRETRIZES AMBIENTAIS DE POLÍTICA AGRÁRIA: CONTINUIDADES E RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA .....	179
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>192</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>198</b>
<b>APÊNDICE A – CATALOGAÇÃO DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “QUESTÃO AGRÁRIA” .....</b>	<b>214</b>
<b>APÊNDICE B –MAPEAMENTO DAS UNIDADES TEMÁTICAS E CATEGORIAS DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “QUESTÃO AGRÁRIA” .....</b>	<b>215</b>
<b>APÊNDICE C – CATALOGAÇÃO DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “REFORMA AGRÁRIA” .....</b>	<b>216</b>
<b>APÊNDICE D – MAPEAMENTO DAS UNIDADES TEMÁTICAS E CATEGORIAS DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “REFORMA AGRÁRIA” .....</b>	<b>217</b>
<b>APÊNDICE E – CATALOGAÇÃO DO ESTRATO DOCUMENTAL QUANTITATIVO .....</b>	<b>218</b>
<b>APÊNDICE F – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “AS POSSÍVEIS RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA (1850-1964)” .....</b>	<b>256</b>
<b>APÊNDICE G – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “A RESPOSTA AUTOCRÁTICA À QUESTÃO AGRÁRIA (1964-1984)” .....</b>	<b>257</b>
<b>APÊNDICE H – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “REDEMOCRATIZAÇÃO DOS PROBLEMAS FUNDIÁRIOS (1984-1993)” .....</b>	<b>258</b>
<b>APÊNDICE I – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “AS POLÍTICAS AGRÁRIAS NA CONSOLIDAÇÃO DA PRIMEIRA ONDA DO NEOLIBERALISMO (1994- 2001)” .....</b>	<b>259</b>
<b>APÊNDICE J – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “ALINHAMENTO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR TERRA (2002-2016)” .....</b>	<b>260</b>
<b>APÊNDICE K – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “DA REFORMA AGRÁRIA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (2016-2021)” .....</b>	<b>261</b>
<b>APÊNDICE L – CATALOGAÇÃO DO ESTRATO DOCUMENTAL QUALITATIVO (TABELA).....</b>	<b>262</b>
<b>APÊNDICE M – EXEMPLO DE FICHAMENTO CONSTRUÍDO COMO INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS BIBLIOGRÁFICOS E DOCUMENTAIS .....</b>	<b>271</b>
<b>APÊNDICE N – MAPA CONCEITUAL: DIALÉTICA DA TOTALIDADE CONCRETA – KOSIK (1995a).....</b>	<b>272</b>
<b>APÊNDICE O – MAPA CONCEITUAL: “PRÁXIS” E TOTALIDADE – KOSIK (1995b) ....</b>	<b>273</b>

<b>APÊNDICE P – EXEMPLO DO INSTRUMENTO EMPREGADO NO PROCESSO DE TEORIZAÇÃO (PT. 1)</b> .....	274
<b>APÊNDICE Q – EXEMPLO DO INSTRUMENTO EMPREGADO NO PROCESSO DE TEORIZAÇÃO (PT. 2)</b> .....	275

## 1. INTRODUÇÃO: PELA AMBIENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÁRIA?

Está em curso um agudo processo de degradação ambiental. Seja por conta das relações entre a exploração do trabalho e dos recursos naturais (MÉSZÁROS, 2011); seja em razão de uma *crise de conhecimento*, cuja resposta pode ser dada por meio da construção de uma racionalidade ambiental (LEFF, 2007 *apud* SOUTO, 2016, p. 207-208); seja decorrente de ações individuais insustentáveis, especialmente quanto aos hábitos de consumo (ZACARIAS; HIGUCHI, 2017); ou até mesmo em virtude de outras determinações interpretadas por distintas correntes prático-teóricas. De qualquer modo, a problemática ambiental parece ser acentuada (em um ritmo cada vez mais *frenético*) e da à tona expressões trágicas, naturalizadas ano após ano.

A questão agrária não se encontra apartada a este processo. Países como o Brasil, cuja questão agrária não foi resolvida, dia após dia, vêem as expressões desta seção da questão social convergir, cada vez mais, com as contradições ambientais.

Trata-se, em última instância, de uma decisão política. A decisão de estabelecer como fundamento da reprodução capitalista a expansão sistemática de um modelo de organização social baseado na produção para muito além das necessidades sociais do povo brasileiro. Uma produção que, alinhada com a manutenção das condições de dependência e com o reduzido esforço para a criação de um padrão alternativo de desenvolvimento autossustentado, faz que o capitalismo floresça “*socializando* seus custos sociais e *privilegiando* os interesses privados (internos e externos)” (FERNANDES, 2009, p. 47).

É por isso que, no horizonte de *histórias possíveis*, não se visualiza uma automática e *natural* correção do regime de classes. Pelo contrário, a manutenção destas condições desenha a persistência de uma estrutura de classes em que suas “‘debilidades’ e ‘deficiências estrutural-funcionais’ foram institucionalizadas e são na realidade funcionais” (FERNANDES, 2009, p. 47). Seja pela *amortização* dos conflitos de classe por conta da apropriação das riquezas socialmente produzidas; quanto das contradições ambientais decorrentes da produção de mercadorias alienada às necessidades sociais.

Contudo, por mais tentador que isso possa parecer, o suposto *impacto zero* da existência humana sobre o meio ambiente não passa de mera teorização idealista. Como aponta Kosik (1995b, p. 246) “a realidade não é a (autêntica) realidade *sem* o homem, assim como não é (somente) realidade do homem”. Isso porque o ao *homem* cabe a *produção* de sua existência social a partir de condições *historicamente* determinadas. Ou seja, cabe ao homem garantir sua existência mediante a transformação da natureza, pois “como ser histórico e,

portanto, social, ele humaniza a natureza, mas também a conhece e reconhece como totalidade absoluta [...] como condição e processo de humanização” (KOSIK, 1995b, p. 247).

Portanto, no pano de fundo das relações entre *produção e reprodução* da existência social, ou seja, entre as distintas formas de relação entre homem e natureza, há uma tensão quanto as distintas concepções de *realidade* (tanto *natural* quanto *humano-social*) que fundamentam estas interpretações. A distinção essencial entre estes feixes de realidade consiste no fato de que “o homem pode mudar e transformar a natureza; mudando de modo *revolucionário* a realidade humano-social, porque ele próprio é o produtor *desta última realidade*” (KOSIK, 1995a, p. 23).

Por óbvio, a *natureza* (e, portanto, a definição de *ambiente*) não é por si só, uma *categoria social*. Simplesmente: é a natureza, independente ao homem. Contudo, tendo em vista que a relação *ontológica* entre homem e natureza depende de ações práticas objetivadas historicamente e orientadas *subjetivamente* pelos seus produtores - a partir de conhecimentos socialmente condicionados sobre o *sentido* de apropriação da natureza - esta se torna uma “categoria social que varia historicamente” (KOSIK, 1995b, p. 247), mesmo que sua existência não seja meramente condicionada à *história dos homens*.

Portanto, falar sobre *diretrizes ambientais* é, também, falar sobre *como foram produzidas e reproduzidas* tais prescrições. Assim, falar sobre questão agrária é se perguntar: *como o problema agrário se manifestou historicamente e porque suas expressões perduram no tempo?* E o mesmo ocorre com a política agrária. Paira no ar a pergunta: *porque, o que, e a partir de qual intencionalidade* estas proposições incidem na questão agrária brasileira?

O presente trabalho parte do pressuposto de que a existência de uma preocupação ambiental - expressa em diretrizes de política agrária - decorre de uma *apreensão* da realidade, a partir de determinações históricas, que enxerga uma aparente crise na síntese das relações entre *realidade natural* e a *realidade humano-social*. Ao passo que este *movimento* estabelece a crise, também reafirma possibilidades transformadoras. Ou seja, abre caminhos para que possa emergir *novas* formas de *modificação* da natureza pelo homem.

Neste contexto, considerando a centralidade político-econômica assumida pelo setor agrário brasileiro, a questão agrária é uma das chaves de leitura para esta sociedade de classes, eis que media as relações entre *trabalho* e a *natureza*. Uma mirada às políticas agrárias, portanto, pode evidenciar como as *superestruturas* políticas e jurídicas fornecem definições legítimas sobre as prescrições incidentes perante as contradições ambientais.

Assim como a política agrária, algumas iniciativas de aderência institucional focalizaram mediações entre a *produção* da vida social e a *natureza*, ou meio ambiente. A

principal delas visou estabelecer uma via conciliatória entre sustentabilidade e desenvolvimento econômico. O desenvolvimento sustentável, tese-síntese<sup>1</sup> destes pólos, foi incorporado no direito brasileiro como princípio norteador da atividade econômica - em outras palavras, das relações entre *capital e trabalho*. Por esta via, a Constituição Federal de 1988 buscou *racionalizar* as necessidades sociais e os impactos ambientais das atividades econômicas sem que o “*desenvolvimento*” fosse deixado de lado.

Por mais que esta perspectiva se afastasse dos *perigos* do idealismo do *impacto zero*, não se mostrou isenta a contradições. Serviu como recurso discursivo para dissimular uma narrativa de que há um modelo hegemônico de “*desenvolvimento*” aliado com a sustentabilidade, já que existe uma prescrição jurídica que postula este conteúdo.

Neste caso, a supervalorização da aparência - o ideal normativo - e a ocultação da essência – as consequências da sociabilidade capitalista perante a *realidade natural e humano-social* – consolidam uma leitura *pseudoconcreta* do setor agrário brasileiro, já que a leitura ideal dos fenômenos “com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural” (KOSIK, 1995a, p. 15). Este aspecto fenomênico, portanto, não é uma qualidade da coisa ou da *realidade*, mas sim “a projeção, na consciência do sujeito, de determinadas condições historicamente *petrificadas*” (KOSIK, 1995a, p. 19).

Esta projeção não se restringe a via do desenvolvimento sustentável. Qualquer proposta de política agrária, delineada para responder ou perdurar suas expressões, não é praticada por um sujeito abstrato e cognoscente, que analisa a realidade pela especulação, mas sim de um indivíduo que “age objetiva e praticamente [...] tendo em vista a consecução dos próprios fins e interesses, dentro de um determinado quadro de relações sociais” (KOSIK, 1995a, p. 13). Por isso, toda e qualquer ação humana expressa, objetivamente (e em si), tanto o trato do homem com a natureza, quanto com os outros homens.

Por isso, a ação humana não é isolada. Há um encadeamento entre ação social, o *real* e a *realidade*, cujas conexões seguem um movimento determinado pelo *sentido* empregado às práticas objetivadas na história. As ações humanas são fatos históricos na medida em que representam um momento (seccionado) do todo e definem, ao mesmo tempo, a si mesmo e o todo. A mediação horizontal entre prática e contexto, parte e totalidade, produto e produtor,

---

<sup>1</sup> Martins (2015, p. 99) aponta que a tese-síntese que resultou no ideal de desenvolvimento sustentável, inicialmente prescrita sob o conceito de “ecodesenvolvimento”, teve origem na Conferência de Estocolmo a partir de tensões entre os defensores do “direito ao crescimento” e do “crescimento zero”. Posteriormente, foram incorporadas outras dimensões a este conceito, contudo, essencialmente, havia um intuito de conciliar a manutenção da atividade econômica com impactos reduzidos ao meio ambiente.

significa que “os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade” (KOSIK, 1995a, p. 49).

A conexão entre as leituras da questão agrária e as proposições de política agrária, portanto, depende do *sentido* conecto entre a *objetividade* (ação) e *subjetividade* (intenção e finalidade) expressa historicamente. É por meio destas *ações* e *intenções* que a história se movimenta. Desde seus movimentos mais singelos, até seus fluxos estruturais.

Conforme a tese de Wood (2001) a origem das relações sociais capitalistas foi resultado de *práticas* ocorridas na Inglaterra rural do XVI a XVII. Esta gênese, portanto, decorre de certas condições gerais pela qual a questão agrária foi respondida pela política agrária da época. Wood (2001) aponta três impulsos essenciais: a cobrança, dos proprietários fundiários em detrimento dos arrendatários, de taxas fixas em dinheiro pela utilização da terra; a exploração da mão de obra dos camponeses pelos *arrendatários*, orientados pelo aumento da produtividade, em busca do lucro; e a sujeição dos camponeses perante o mercado, já que estes trabalhadores não produzem (para si) os bens essenciais para sociabilidade, em decorrência da *alienação* de seu trabalho.

Algumas destas condições ainda se mostram cristalinas, pois sustentam práticas de trabalho alienado, fator essencial à reprodução capitalista. Esta determinação é uma chave de leitura essencial para a questão agrária. Isso porque o trabalho, atividade prática que produz e reproduz a realidade social, é a representação objetiva da concepção de realidade (historicamente determinada) que orienta seu produtor. Ao sujeito histórico cabe a ação de *mudar* a partir de seu trabalho, ou seja, de sua ação perante a sociedade; por isso, a atividade prática (e sua respectiva concepção de realidade) incide diretamente perante a realidade *natural*, que por ela é modificada. Há, portanto, uma inevitável síntese entre *homem* e *natureza*, objetivada pelo *trabalho*, e expressa na movimento de transformação da *realidade*.

É sob esta unidade de relações objetivas e subjetivas, expressas na ação social, que se materializa o trabalho e seu correspondente sentido<sup>2</sup>. A mediação entre a objetividade e a subjetividade da ação humana, que paira sobre a capacidade de transformação da natureza, é a *práxis*. Aos sujeitos históricos resta: guiar-se por uma *práxis utilitária*, que fornece condições de orientar o homem no mundo, de manejar as coisas e, portanto, *dominar a natureza*,

---

<sup>2</sup> Kosik (1955a; 1995b) quando faz menção ao *sentido*, distingue real de realidade, considerando o *real* como uma manifestação de uma *práxis* historicamente determinada, voltada aos fins utilitários (e pseudoconcretos) de reprodução das condições materiais de vida em determinado período específico. Portanto, é na realidade, que se encontram as possibilidades de emancipação e transformação das *formas fenomênicas*, diante de uma *práxis revolucionária*.



mediante o autointeresse dentro da estrutura do *real* (KOSIK, 1995a, p. 14); ou, em oposição à *práxis utilitária*, orientar-se por uma *práxis revolucionária* em um processo de realização da verdade do homem e da humanidade (das partes e do todo), operando a *humanização do homem* (KOSIK, 1995a, p. 23).

Com a emergência das relações sociais capitalistas, baseadas na separação entre força de trabalho e propriedade dos meios de produção, o trabalho alienado (a ação orientada pela *práxis utilitária*) consolidou a infraestrutura econômica pela qual as relações de propriedade foram erigidas, orientando a reprodução social capitalista de base capitalista (WOOD, 2001). Mesmo que a experiência inglesa não narre a *emergência* do capitalismo em todos os lugares, fornece fundamentos para pensar a centralidade da questão agrária na reprodução destas relações sociais. Uma leitura da questão agrária dos países *dependentes*, portanto, exige a identificação de suas *particularidades*, para além das determinações gerais.

Os impulsos pelo aumento de produtividade do capitalismo agrário tiram a temperatura do impacto direto do trabalho humano perante o meio ambiente. Essa posição de centralidade é ainda mais impactante quando contrasta o movimento *real* da questão agrária dos países *superexplorados*, como o brasileiro. Mesmo que as promessas desenvolvimentistas de que a *técnica* atenuaria os efeitos ambientalmente recessivos da expansão da fronteira agrícola, a questão agrária brasileira é, essencialmente, a questão da contradição entre *atraso e progresso*, *arcaico e moderno*: em excelência, a *modernização do arcaico* (FERNANDES, 2009).

Conforme sustenta Ianni (1894), a dinâmica do capitalismo brasileiro foi erigida sob bases agrárias, voltadas para as atividades dos grandes proprietários, cujas práticas de acumulação capitalista faziam *girar* a historicidade da questão agrária em desfavor do trabalho camponês. Até mesmo a expansão do capitalismo agrário, impulsionada pelo padrão técnico da *revolução verde*, conviveu (e ainda convive) com práticas arcaicas de acumulação capitalista (SILVA, 2020, p. 79). O aumento de produtividade decorrente deste pacto tecnológico voltou-se para a produção de *commodities* para exportação, consolidando uma inserção subordinada ao mercado externo, que pressiona pela superexploração do trabalho e dos recursos naturais (DELGADO, 2012, *apud* SILVA, 2020, p. 89). Sob o propósito de expansão econômica e de legitimação política das práticas agroindustriais, a *modernização* da política e da sociedade brasileira se reduziu a *modernização* de elites agrárias, dependentes e, contraditoriamente, *atrasadas*.

Ou seja, por detrás do simulacro das *benesses* do capitalismo agrário para o “*desenvolvimento*”, as práticas de expansão da fronteira agrícola ocultam uma unidade total

de contradições: a própria crise ambiental. Isso porque a *totalidade*, seja a questão agrária ou a crise ambiental, não é apenas “um conjunto de relações, fatos e processos, mas também a sua *criação*, estrutura e gênese” (KOSIK, 1995a, p. 51). Ao *real* (a unidade de sentido captada pelo sujeito histórico) pertence “a criação do todo e a criação da unidade, a unidade das contradições e a sua gênese” (KOSIK, 1995a, p. 51). Em outras palavras, decorre a resposta para a pergunta: “*o que é a realidade?*”.

Deve-se ter em mente que distintas políticas agrárias incidiram perante as determinações da questão agrária brasileira. Algumas visavam à modificação das relações sociais (e, portanto, produtivas), enquanto outras buscavam estabelecer continuidades. Estas distinções qualitativas não são, estritamente, meros frutos da conjuntura. Representam, no plano teórico, projetos de ações práticas que visam fazer *girar a roda da história*.

Este trabalho focalizará as políticas agrárias, de abrangência nacional, considerando o período entre 1850 até 2021. Esta delimitação espacial compreende o principal *locus* de incidência política sobre estes temas: o governo federal. Este período de tempo delineado compreende a Lei de Terras, o marco do *bloqueio* do acesso à terra pelos ex-escravos – ou seja, a sua *não inclusão* na ordem social competitiva – até 2021, o terceiro ano do Governo Jair Messias Bolsonaro, marcado por políticas ambientalmente recessivas. A amplitude desta periodização se relaciona com a característica de *longa duração* do processo histórico da questão agrária brasileira e, portanto, permite visualizar mutações. Por fim, considerando a orientação da bibliografia que baseou a seleção do material documental, a referência de política agrária que consta neste trabalho se cerca no entorno dos movimentos populares, responsáveis por contrapor as *continuidades* à questão agrária, pela busca de *respostas*.

Os movimentos da política agrária foram avaliados a partir de uma mediação entre política agrária, de um lado, e conjuntura política e social, de outro. Ou seja, considerou as relações de produção e reprodução social em cada período histórico. Isso foi realizado para evitar que a prescrição de política agrária fosse *encerrada* em si. Evitou-se, essencialmente, uma leitura *imediatista* do dever-ser, como se, necessariamente, representasse o que *foi*.

Assim como em qualquer política pública, tanto a prescrição quanto a materialização das políticas agrárias são produto das *intencionalidades* e da conjuntura de *governabilidade* de cada governo. A execução destas prescrições passa pelo processo de políticas públicas, compreendido por Lynn (1980 *apud* SOUZA, 2008, p. 24) como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”, diante de problemas igualmente específicos. Diante de determinada expressão da questão social, tanto a ação quanto a omissão governamental são formas de política pública (DYE, 1980 *apud* SOUZA, 2008, p. 24). Neste

contexto, pendulando entre cegueira e visão, evidência e esquecimento, a política agrária se movimentou, ora para perpetuar continuidades, ora para desenhar possibilidades de mudança.

Há, portanto, uma importante conexão entre os *fenômenos totais* da questão agrária, da política agrária e de suas respectivas conexões o meio ambiente, na medida em que (em menor ou maior instância) estes processos tensionam as práticas de acumulação capitalista no campo. Isso porque, considerando a forma específica como o capitalismo agrário se constituiu no Brasil, o meio ambiente (e, portanto, a política ambiental) é um *freio* ou um importante *limitador* das práticas agrárias de larga escala e, portanto, sua tutela pode, para além de ocasionar um incremento da qualidade ambiental, servir como forma de redução do poder político econômico objetivado na grande propriedade, além de acenar para possíveis usos alternativos da terra. Em outros termos, explorar estas conexões pode servir para subsidiar alternativas que focalizam tanto os *novos direitos*, quanto as *velhas questões* do desenvolvimento capitalista brasileiro, podendo materializar possibilidades de emancipação das classes populares, a partir da reestruturação da infraestrutura agrária.

Neste contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo é: Em que medida as principais intervenções na política agrária brasileira, desde a Lei de Terras até o terceiro ano do Governo Bolsonaro, prescrevem proposições ambientais e exteriorizam potenciais respostas às expressões da questão agrária?

Desta problemática central, o objetivo geral do trabalho consiste em: Captar os movimentos da política agrária brasileira, a partir da identificação das mais significativas intervenções em suas superestruturas políticas, a fim de depreender em qual extensão estas prescrições abrangem diretrizes ambientais e, a partir delas, orientam potenciais respostas às expressões da questão agrária.

Partindo da *práxis* do pesquisador como *sujeito histórico* (e da sua conseqüente *apropriação prático-espiritual* da realidade), foram articuladas questões norteadoras em diálogo com os objetivos específicos, que serão elencadas no quadro abaixo, em busca de uma maior clareza expositiva. Como depreendido no Quadro 1, as colunas versam sobre os elementos projetados, enquanto as linhas apresentam seu conteúdo. Assim, o primeiro Capítulo refere-se à questão agrária, o segundo a reforma agrária e, por fim, o terceiro discute as diretrizes ambientais da política agrária brasileira.

#### Quadro 1 - Questões norteadoras e objetivos específicos

Questões norteadoras	Objetivos específicos <sup>3</sup>
<p>(i) <i>De que forma a atuação prática das classes sociais agrárias na reivindicação de seus interesses, quanto à modificação ou conservação das expressões da questão agrária, influenciaram o amplo quadro de 'modernização' e 'democratização' da sociedade brasileira?</i></p>	<p>1) Apreender as determinações essenciais da questão agrária brasileira, no intuito de distinguir como as classes sociais agiram praticamente e se orientaram teoricamente, no escopo da política agrária, para construir respostas ou estabelecer continuidades às expressões da questão agrária.</p> <p>1.1) Perceber o movimento das forças produtivas, relações de produção e formas jurídicas de propriedade, no período compreendido entre a crise da escravatura e a consolidação da urbanização no Brasil, a fim de apreender como foram produzidas as determinações essenciais da questão agrária.</p> <p>1.2) Assimilar a <i>práxis</i> das classes sociais agrárias, objetivadas desde a transição do Governo Militar até o final do Governo Fernando Collor, no intuito de estabelecer distinções quanto à forma particular pela qual estes sujeitos atuaram perante a questão agrária brasileira.</p> <p>1.3) Compreender as continuidades e descontinuidades da política agrária, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso até o terceiro ano do Governo Jair Messias Bolsonaro, visando elucidar o papel das respostas à concentração fundiária no contexto das intervenções na questão agrária realizadas neste período.</p>
<p>(ii) <i>Como a agenda política da reforma agrária brasileira, suas instituições e instrumentos, mediam tensões entre práticas, a priori, antagônicas, como a expansão da fronteira agrícola e a agricultura familiar e de reforma agrária?</i></p>	<p>2) Traçar um panorama sobre os movimentos da reforma agrária na agenda política brasileira, em vias de compreender os condicionamentos particulares entre as ações governamentais e a atuação da sociedade civil no processo de institucionalização das proposições de reforma agrária.</p> <p>2.1) Compreender as intencionalidades político-econômicas que sustentaram a inclusão da reforma agrária na agenda política brasileira, no intuito de apreender a influência dos instrumentos distributivos na formação e consolidação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.</p> <p>2.2) Assimilar a dinâmica da reforma agrária de mercado no Brasil, partindo de uma leitura crítica sobre as prescrições do Banco Mundial sobre Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária Assistida pelo Mercado, a fim de perceber as limitações da conciliação entre mercado financeiro e reforma agrária na resposta a concentração fundiária.</p> <p>2.3) Contrastar as particularidades dos modelos de reforma agrária distributiva e de mercado, visando captar os condicionamentos destes modelos com a autonomia relativa do Estado na implementação das políticas de reforma agrária no período posterior ao Teto de Gastos</p>

<sup>3</sup> Buscou-se responder cada objetivo em um capítulo, e conseqüentemente cada derivação dos objetivos, foram trabalhados nas seções do referido capítulo.

	(EC nº 95/2016).
<i>(iii) Há uma articulação entre a política agrária em si e suas respectivas diretrizes ambientais na resposta às problemáticas rurais decorrentes da expansão do capitalismo agrário, nas determinações históricas brasileiras?</i>	<p>3) Evidenciar em que medida as principais intervenções na política agrária brasileira incorporaram prescrições ambientais em suas disposições, em vias de projetar as potencialidades e limitações destas diretrizes na resposta às expressões da questão agrária.</p> <p>3.1) Apreender as relações gerais entre as determinações históricas da problemática ambiental rural brasileira e de sua respectiva política agrária, a fim de situar um escopo teórico pelo qual as diretrizes ambientais de política agrária assumem potencial alcance para resposta às expressões da questão agrária.</p> <p>3.2) Mensurar a incorporação de diretrizes ambientais de qualquer natureza nas principais e intervenções na política agrária brasileira, a fim de distinguir sob quais circunstâncias estas diretrizes passaram a ser objeto de preocupação para as distintas forças políticas atuantes na questão agrária.</p> <p>3.3) Deduzir como (e se) o meio ambiente se manifestou nas principais proposições e intervenções na política agrária brasileira, a fim de captar as particularidades das distintas diretrizes de política ambiental inseridas no escopo da política agrária.</p> <p>3.4) Confrontar a incidência e o teor das diretrizes ambientais de política agrária com o movimento da questão agrária brasileira, visando projetar as limitações e potencialidades destas prescrições em responderem as distintas expressões da questão agrária.</p>

Fonte: organizado pelo autor, 2022.

Diante dos pressupostos teóricos discorridos, das questões norteadoras e dos objetivos específicos propostos, buscou-se traçar uma linha metodológica que dessa conta das características do trabalho. De maneira não exaustiva, eis que alguns esclarecimentos serão feitos no corpo do texto - visando uma maior facilidade expositiva - o próximo item discorre sobre algumas das dimensões teórico-metodológicas incorporadas ao estudo.

## 1.1 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa mista, de natureza aplicada. Seu enfoque parte de um material documental constituído por planos, projetos, prescrições institucionais, documentos normativos, dentre outros materiais análogos. É uma pesquisa mista, pois dialoga os aspectos qualitativos do *corpus* com inferências quantitativas decorrentes da própria análise textual. É,

também, uma pesquisa aplicada, pois busca avançar a mera exposição *conceitual* e estabelecer *interpretações* (mesmo que preliminares), baseadas em inferências realizadas a partir do material de pesquisa. Na tipologia proposta por Gil (2002, p. 43), este estudo é delineado por uma pesquisa bibliográfica e documental.

Tanto a pesquisa bibliográfica quanto a documental foram balizadas pela Análise Textual Discursiva de Roque Moraes e Maria do Carmo Galiazzi (2007). Esta técnica foi empregada para a *coleta, organização, análise e interpretação* dos dados qualitativos decorrentes das fontes bibliográficas e documentais. Por esta razão, o presente estudo pode ser enquadrado como uma pesquisa de *análise textual*, dada sua característica analítica e exaustiva – sempre orientada a partir de critérios de inclusão e exclusão –, além de debruçar-se, inteiramente, sobre os *significantes* (e seus respectivos *significados*) do material textual.

Para instrumentalizar as investigações bibliográficas e documentais, foi construído um procedimento de pesquisa que considerou as particularidades teórico-empíricas dos *fenômenos totais* apreendidos e as possibilidades metodológicas factíveis a uma pesquisa de mestrado realizada inteiramente durante a Pandemia de COVID-19. As inferências resultantes deste trabalho, portanto, são baseadas em uma investigação que visou focalizar determinado estrato (bibliográfico e documental) e interpretá-lo. Desta maneira, busca influenciar *discursos sociais* sobre os temas aventados (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 135).

Em primeiro momento, apresentar-se-á as fontes que permitiram formar os estratos bibliográficos e documentais que serviram como objeto de análise desta dissertação. Além da exposição dos procedimentos de seleção do material que compõe o estrato de pesquisa, serão feitas considerações gerais sobre os métodos de investigação e a metodologia de análise textual. Posteriormente, expor-se-á como foi realizada a catalogação e a coleta de dados, cujos procedimentos precederam a categorização e interpretação dos significantes textuais. Por fim, buscarei sintetizar algumas das noções essenciais que orientaram o método de exposição.

### **1.1.1 Métodos de investigação, procedimento e a influência da Análise Textual Discursiva**

O método de investigação que orienta o trabalho, como um todo, é o analítico. Isso porque o presente estudo busca realizar uma análise sobre determinados temas, a partir da delimitação de fontes de pesquisa, e assume a intenção de esgotá-las. Inclusive, é em virtude da utilização do método analítico, que a *técnica de pesquisa* empregada é a “Análise Textual Discursiva” de Moraes e Galiazzi (2007).

Tanto o material submetido à análise quantitativa quanto à parcela qualitativa foram objetos de uma investigação analítica. Os rigorosos procedimentos de formação de estrato serviram para sustentar possíveis *generalizações* a partir do material delimitado. Para tal, nos caminhos da pesquisa analítica, ocorreram diálogos com outros métodos de procedimento, sempre orientados pela técnica de pesquisa já exposta.

Em razão da característica *compreensiva* saliente nos objetivos que focalizavam a análise textual do material bibliográfico, a *indução analítica* caracterizou o método de procedimento empregado nesta etapa específica da pesquisa. Isso porque este tipo de *indução* possibilita a *compreensão* de particularidades dos textos para que seja possível a abstração de categorias teóricas. Estas categorias, ainda provisórias, dão subsídio a interpretações, a partir de uma maior definição sobre seus *significantes*, de modo a tornar possível o estabelecimento de causalidades, determinações e *generalizações*.

Considerando estas características específicas do procedimento de *indução analítica*, além do fato de que a pesquisa documental qualitativa se propunha, tão somente, a identificar *como* e *se* compareciam diretrizes ambientais nas prescrições textuais de política agrária, procedeu-se um diálogo entre a *indução analítica* e a *dedução analítica* para firmar um método misto de procedimento. Enquanto a *dedução* visava isolar os elementos ambientais dos demais temas percorridos nos documentos e tornar viável a *verificação* do comparecimento de *significantes* textuais relativos ao “meio ambiente”; a *indução* permitiu a percepção da distinção qualitativa das formas de comparecimento da pauta ambiental como diretriz de política agrária.

Estes procedimentos foram fortemente influenciados pela Análise Textual discursiva. Até mesmo os procedimentos de análise quantitativa, limitados a mera exposição (em números absolutos e em porcentual) de *classificações* de natureza qualitativa, tiveram fundamental participação do procedimento de categorização delineado por Moraes e Galiazzi (2007). Isso porque foi esta técnica de análise textual que guiou a abstração das categorias teóricas de elementos salientes aos documentos - como *intencionalidade*, *espectro político* e o *comparecimento (ou não) de questões ambientais* - para que fosse possível estabelecer uma breve caracterização sobre as intervenções no escopo da política agrária. Em outros termos, o objeto de *quantificação* foi, exatamente, as categorias teóricas resultantes da *análise textual*.

A influência da Análise Textual Discursiva neste trabalho é evidente. Por isso, é prudente realizar uma abordagem panorâmica sobre alguns pressupostos desta técnica de pesquisa. Inicialmente, deve-se frisar que a análise textual discursiva é “uma metodologia de análise de dados e informações de natureza qualitativa com a finalidade de produzir novas

compreensões sobre os fenômenos e discursos” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 7). Esta metodologia compreende três momentos principais: a desmontagem dos textos; o estabelecimento de relações; e a captação do *emergente*. Cada um destes momentos será detalhado nos itens a seguir, a partir da narrativa dos procedimentos empregados. Esse detalhamento visa balizar as características e conceituar a dimensão teórica da análise.

O processo de *desmontagem*, que marca o início do da análise textual discursiva, implica em “examinar os textos em seus detalhes, fragmentando-os no sentido de atingir unidades constituintes” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 11). Os textos analisados representam os objetivos e intencionalidades dos autores que os escreveram. Portanto, a *desmontagem* também assume a feição de uma *unitarização*, com o intuito de possibilitar uma melhor seleção de *aspectos* essenciais para os objetivos do pesquisador. Por isso, a importância de formar um *corpus* analítico de pesquisa.

Com a apreensão dos significantes textuais do material que forma o *corpus* de pesquisa, inicia-se o processo de *significação*. Para os autores, “se um texto pode ser considerado objetivo em seus significantes, não o é em seus significados” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 13). Portanto, o processo de *significação*, ou de estabelecimento de relações, envolve a construção de pontes entre as ideias dos textos e do pesquisador. Este processo é, tipicamente, um movimento de *teorização* a partir da abstração de *categorias*, que são “agrupamentos de elementos semelhantes” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 22).

A consequência do estabelecimento de relações é a captação de ideias emergentes. Neste processo, há a formação de *teses* interpretativas sobre os fenômenos estudados. Ao proceder à análise das partes ao todo, se torna possível “a emergência de uma compreensão renovada do todo” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 12). É o momento em que o pesquisador pode realizar as suas inferências e buscar a modificação dos discursos sociais sobre o tema, a partir do *metatexto* que comunica as informações apreendidas durante a pesquisa.

Diante deste contexto, pode se perceber a análise textual discursiva como um processo auto-organizado que caracteriza um *ciclo de análise*. Este processo é cíclico, exatamente pela sua característica *compreensiva* e *histórica*. Assim, cada *recomeço* pode evidenciar novos *caminhos* e, portanto, possibilidades de interpretação. Desde a delimitação do *corpus* até a escrita do *metatexto*.

Como prescrito pelos autores, a pesquisa de análise textual começa com a definição de um *estrato*, dada a impossibilidade de que o pesquisador se aproprie *exaustivamente* de *todo* o material sobre o tema. Concretamente, foi o que ocorreu nesta dissertação. Desta forma, a fim de *começar pelo início*, transcreve-se a seguir alguns esclarecimentos sobre as fontes



bibliográficas e documentais que subsidiaram este trabalho, além das problemáticas teóricas e práticas que limitam e impulsionam os resultados deste estudo.

### 1.1.2 As fontes da pesquisa bibliográfica

A formação do *corpus* bibliográfico desta pesquisa partiu de duas preocupações essenciais. A necessidade de abordar os temas a partir de uma bibliografia atualizada, que possibilitasse apreender o *estado da arte* e as dissidências ou consensos em seu *discurso* científico, o que dependeu da revisão sistemática de literatura<sup>4</sup>. E a pretensão de discutir este *balanço* com referenciais teóricos, clássicos, de relevância e que partam de uma leitura *crítica* da realidade. Desta forma, buscou-se conjugar a *atualidade* da questão agrária e de sua respectiva política agrária, com referenciais que enxergavam e interpretavam estes temas como *macroprocessos* históricos e sociais.

No segundo e terceiro Capítulos, a seleção dos artigos que basearam o *balanço bibliográfico* foi fruto de pesquisas em dois bancos de dados de artigos científicos - Scielo e Periódicos CAPES –, a partir da utilização de duas palavras-chave: questão agrária; e reforma agrária. Já o quarto Capítulo, não teve seu estrato bibliográfico selecionado a partir da ideia de um balanço, mas sim a partir do estabelecimento de conexões entre a *questão agrária, política agrária e meio ambiente*. Neste contexto, selecionou-se um artigo recente de Penna *et al.* (2021), além de três artigos que compunham a edição “Terra, Território e América Latina” da Revista Katálysis. Todas as fontes bibliográficas foram complementadas por referenciais clássicos, selecionados tanto por indicações, como pela aparição nos referenciais dos artigos da revisão sistemática.

A efetivação dos objetivos *compreensivos*, por meio da análise textual, dependeu da consolidação de um *corpus de pesquisa* delineado a partir de critérios uniformes, eis que os discursos científicos estão em constante transformação e reformulação, dado o fato de que são produtos de seu *tempo social* (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 17). Na sequência segue uma visão panorâmica sobre os procedimentos específicos que formaram o estrato bibliográfico.

#### 1.1.2.1 Questão agrária: Procedimentos para formação do estrato bibliográfico

---

<sup>4</sup>Conforme Sampaio e Mancini (2007 *apud* TEIXEIRA; ENGSTROM; RIBEIRO, 2017, p. 313) a revisão sistemática de literatura visa “responder a uma questão norteadora usando métodos sistemáticos e explícitos para selecionar e avaliar pesquisas relevantes ao tema”.

As fontes bibliográficas que compõe o estrato relativo à questão agrária - e fornecem subsídio para as discussões da seção nominada “O enraizamento das expressões da questão agrária no Brasil: Classes sociais, trabalhadores sem-terra e concentração fundiária” - foram formadas a partir de doze contribuições bibliográficas. Nove artigos científicos, selecionados a partir de procedimentos de revisão sistemática, foram incluídos no estrato. Em complemento a estes, outros três referenciais teóricos fecharam o material bibliográfico que baseou as inferências realizadas na interpretação do tema relativo à questão agrária.

Os três referenciais teóricos *clássicos* consistem em capítulos de livros que relacionam a questão agrária brasileira com *macroprocessos* históricos e sociais. A fim de garantir maior uniformidade interpretativa e, conseqüentemente, uma narrativa coesa, as interpretações da questão agrária foram baseadas na leitura da *escola paulista de sociologia*, a partir da inclusão de uma obra do Octávio Ianni (1984) e duas do Florestan Fernandes (2008; 2009). A escolha pela abordagem da questão agrária a partir de uma interpretação *materialista* do Brasil favoreceu pontos de crítica e alinhamento com os artigos selecionados para apreender o *estado da arte* da temática.

Os procedimentos de revisão sistemática orientados pela palavra-chave “Questão Agrária”, inicialmente, aglutinaram onze artigos, sendo seis publicações apartadas junto à plataforma “SciELO” e outras cinco junto ao sistema “Periódicos Capes”. Na plataforma “Periódicos Capes” a busca foi feita pela palavra-chave “questão agrária” pelos critérios “é (exato)” e “qualquer”. Os resultados foram filtrados por “data de publicação”, considerando somente “periódicos revisados por pares”, em português e cujo tópico fosse “reforma agrária”. Foram excluídos os resultados remanescentes que tinham o link corrompido, a revista era qualificada como inferior a B1, o foco da pesquisa não era a questão agrária brasileira e, por fim, aqueles que não referenciavam a categoria no título ou no resumo.

Na plataforma “SciELO” as buscas foram pautadas pela palavra-chave “Questão Agrária” em “all indexes”. Foram considerados somente artigos, em português, publicados no período de 2015-2020. Por outro lado, não foram consideradas as publicações repetidas, em espanhol, inferiores a B1, cujo foco não se dava na realidade brasileira e que, aparentemente, não dialogavam com os fins deste projeto.

Tendo em vista que dois artigos, *a priori*, não se relacionavam com a proposição de pesquisa por discutirem estratégias pedagógicas e reforma sanitária, procedeu-se a exclusão destes do estrato de pesquisa. Desta forma, conforme expõe o mapa conceitual constante no “Apêndice B”, nove artigos foram considerados para fins de balanço bibliográfico.

### 1.1.2.2 Reforma Agrária: Procedimentos para formação do estrato bibliográfico

A apreensão do *estado da arte* sobre a temática que compõe o terceiro Capítulo deste estudo, nominado “Andando em Círculos: Ascensão e Queda da Reforma Agrária na Agenda Política Brasileira”, foi possível por meio da seleção, análise e interpretação de um estrato de dez artigos. Somado a estes, foram incorporados os artigos de Prieto (2017) e Aparecida da Rocha (2011), respectivamente, quanto aos aspectos relativos à *grilagem de terras* e a *crise fiscal* do Estado. Este estrato foi complementado por outros cinco referenciais: Veiga (1984) e Stedile (2005), que discutem o conceito e o histórico da reforma agrária brasileira; Sauer (2010), cujo foco é centrado na reforma agrária de mercado; Santos (2019), com sua interpretação da obra “Poder Político e Classes Sociais” de Nico Poulantzas; e Machado e Silveira (2020), que apontam os impactos do Teto de Gastos. Ao todo, dezessete fontes bibliográficas compõe o Capítulo em questão.

A revisão sistemática realizada nas plataformas “Periódicos Capes” e “SciELO”, aglutinou, inicialmente, um total de treze publicações. Na plataforma “Periódicos Capes” a busca foi articulada pela palavra-chave “Reforma Agrária” e pelo critério “é (exato)” no “título”. Foram aplicados os filtros: data de publicação (2015-2020); somente artigos em português; somente periódicos revisados por pares; e, por derradeiro, somente publicações com Qualis B1 ou superior foram consideradas. Dos oito resultados remanescentes, foram excluídos os artigos que relacionavam, majoritariamente, a reforma agrária com temas voltados a educação, saúde e gênero. Portanto, somente três resultados foram considerados.

As pesquisas na plataforma “SciELO”, por sua vez, foram orientadas pela palavra-chave “Reforma Agrária” em “all indexes”. Posteriormente, foram aplicados os filtros por ano (2015-2020), idioma (português) e somente artigos. A partir de uma leitura do resumo dos artigos, foram excluídos aqueles que estavam repetidos, versavam sobre saúde, etnografia, educação no campo, jornalismo, tráfico de pessoas, urbanidade e gênero. Restaram vinte e três resultados que passaram por uma categorização de seus temas e, diante deste procedimento, foram incluídos os artigos afetos as temáticas: políticas públicas e sociais; distribuição de terras; e Igreja e Movimentos Sociais. Desta forma foram selecionados dez artigos.

Dos treze artigos selecionados, posteriormente, outros dois foram excluídos do estrato. Enquanto um relacionava a reforma agrária com o abastecimento escolar, o outro analisava a conjuntura da igreja na constituinte. Ambos pareceram, apenas, reafirmar discussões já incorporadas nos outros artigos do estrato.

Os artigos remanescentes foram ordenados com as unidades temáticas, categorias e subcategorias de análise - ou seja, basearam o processo de *classificação* –, conforme expõe o mapa conceitual que consta no “Apêndice D”. No momento de escrita, outro artigo desta revisão inicial foi desconsiderado: Filho *et. al* (2017), dada sua visão reducionista sobre a política ambiental e das experiências de reforma agrária, além do fato de que este texto não trazia nada, substancialmente novo, para o texto final.

### 1.1.2.3 Relações entre questão agrária e meio ambiente: Procedimentos para formação do estrato bibliográfico

Ao contrário das demais categorias teóricas que basearam as discussões deste estudo, como é o caso da “questão agrária” e da “reforma agrária”, o *balanço* sobre o estado da arte das relações entre meio ambiente e a questão agrária brasileira não decorreu de uma revisão sistemática de literatura. Isso porque o intuito deste momento da pesquisa não era estabelecer um panorama bibliográfico, mas sim identificar, a partir de uma mirada à questão agrária brasileira, quais suas principais relações com a pauta ambiental.

Portanto, o esforço proposto nas discussões que compõem o item 4.1, nominado “A ambientalização das expressões da questão agrária brasileira: Conexões entre política agrária e meio ambiente” se afasta de uma pretensão sistemática e panorâmica para se centrar em uma identificação preliminar de *determinações históricas* que convergem duas importantes *seções* da questão social brasileira: o problema *agrário*; e o *ambiental*. A intenção deste movimento decorre da necessidade de visualizar, mesmo que de forma preliminar, possíveis pontos de convergência entre estas expressões da questão social, ambas passíveis de intervenção pela via da política agrária. A identificação desta convergência foi o que tornou possível a posterior avaliação das diretrizes ambientais apreendidas perante a análise textual do estrato documental.

Consequentemente, a bibliografia selecionada para este procedimento bibliográfico assumiu uma característica mais *seleta* e *específica*, a partir de autores e periódicos referenciais, em relação com os outros eixos de revisão bibliográfica. Ao todo, para este *corpus bibliográfico* específico, foram considerados quatro artigos e dois capítulos de livro.

A principal referência bibliográfica utilizada neste momento consistiu em alguns trechos do livro “Capitalismo e Colapso Ambiental” de Marques (2018a; 2018b), cuja obra foi indicada pelo professor Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira no momento da Banca de Qualificação, além da dissertação de mestrado de Menin (2021), nominada “A natureza se

move e a gente se move junto’: práticas de adaptação às mudanças climáticas em comunidades ribeirinhas na Amazônia”, que relaciona os impactos das contradições ambientais na conjuntura latino-americana. Ainda, complementou-se este *corpus bibliográfico* com um artigo recente de Penna *et al* (2021), importante referência do debate sobre acesso à terra, cujo trabalho já constava na revisão sistemática sobre “reforma agrária”. Por fim, foram acrescentados três artigos, com incidência na temática ambiental, que compunham o dossiê “Terra, Território e América Latina” publicado pela Revista *Katálysis* em meados de 2021, por trazerem pontuações sobre problemas recentes envolvendo meio ambiente e questão agrária. Portanto, Zeneratti (2021), Baracho (2021) e Domingues e Sauer (2021) completam a seleção.

### 1.1.3 As fontes da pesquisa documental

Como já explicado, a pesquisa exploratória, realizada nas plataformas “SciELO” e “Periódicos CAPES”, subsidiou o *balanço* bibliográfico sobre os temas. Contudo, sua importância não se encerra aí. O documental utilizado pelos autores destes artigos, para a discussão da “questão agrária” e “reforma agrária”, também consistiu na base do *corpus documental* desta dissertação.

Na prática, sempre que os autores referenciavam determinada legislação, relatório, leitura de realidade, plano, dentre outras prescrições de organizações ou instituições, relacionadas ao tema, realizava-se a pré-seleção deste documento, visando buscá-lo posteriormente. Estas buscas foram feitas estritamente na *internet*, em simples pesquisas no *Google*, que possibilitaram elevada taxa de acesso aos documentos citados. Mesmo que nem todas as buscas tenham logrado êxito, boa parte da documentação foi facilmente acessada.

Posteriormente, uma calma mirada ao acervo documental preliminar esclareceu uma importante questão a respeito do processo de seleção realizado até então. Considerando que os artigos que basearam a seleção discutiam temas como “Reforma Agrária” e “Questão Agrária” e, majoritariamente, defendiam abordagens críticas sobre o *problema agrário brasileiro*, na maioria das vezes, a documentação era referenciada para sustentar a argumentação autoral. Isso quer dizer, embasava a defesa da reforma agrária, da agricultura familiar, da garantia de soberania alimentar, entre outros temas.

Concretamente, o problema que se impôs foi o seguinte: a seleção dos documentos que prescreviam *intervenções* na questão agrária brasileira, majoritariamente, *orientava* para a ação política em favor dos grupos populares, ao passo que *desconsiderava* (na maior parte dos

casos) práticas documentadas sobre temas como os incentivos fiscais do Estado ao agronegócio expansão ao capitalismo agrário, entre outros. Isso se justifica no *foco* dos artigos consultados, que, por sinal, foram resultados de buscas pelas palavras-chave “Questão Agrária” e “Reforma Agrária”. Na maioria dos casos, estes artigos se posicionam criticamente a agricultura de larga escala e defendem os trabalhadores rurais.

A *solução* encontrada para este *problema* foi simples. Ao invés de ocultar a orientação política do resultado das pesquisas expressas nos artigos (assim como a própria orientação do mestrando), o caminho trilhado foi *assumi-la*. Portanto, a seleção dos documentos de *política agrária* arrolados neste trabalho não é neutra; além de representar a *práxis* do pesquisador, foi baseada em um estrato bibliográfico que enfatizava as demandas populares de *política agrária*, mesmo que, eventualmente, lá aparecesse algum documento com ênfase na atuação dos setores burgueses perante a política agrária.

Partindo desta concepção de seleção, buscou-se complementar o *acervo documental* preliminar ao considerar uma valiosa sugestão do professor Dr. Airton Guilherme Berger Filho, realizada no momento da Banca de Qualificação. Trata-se do “Índice de Legislação Agrária”, documento da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, que visa “sistematizar a esparsa legislação sobre a matéria agrária” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2018d, p. 2). Neste documento, buscou-se selecionar as contribuições legislativas essenciais sobre temas agrários distintos, ao considerar o grau de incidência da legislação em diversas temáticas do índice. Além disso, procurou-se não perder o foco da política agrária popular, conforme explicado anteriormente.

#### 1.1.3.1 Procedimentos para formação do estrato documental quantitativo

Ao todo foram catalogados 137 documentos distintos, conforme expõe o “Apêndice E”. Este apêndice elenca as categorias empregadas na *classificação* de distintos aspectos do material. Dentre os documentos elencados, encontram-se legislações, portarias, instruções normativas, relatórios institucionais e de organizações da sociedade civil, projetos de partidos políticos, planos e projetos de reforma agrária, documentos programáticos, entre outros.

Há uma ampla documentação relativa ao escopo da política agrária brasileira que, posteriormente, visando consolidar o estrato documental qualitativo, foi submetida a critérios de inclusão e exclusão. Para os fins da análise quantitativa todos os documentos que compõe o quadro do “Apêndice E” foram considerados. Uma visão panorâmica destes documentos pode ser vista nos mapas que constam nos Apêndices “F”; “G”; “H”; “I”; “J”; e “K”.

Para organização destes mapas, foram utilizados seis períodos de tempo que, inclusive, basearam os critérios *subjetivos* detalhados no item “1.1.3.1”, nominado “Procedimentos para formação do estrato documental qualitativo”. Junto com a classificação dos períodos que correspondem ao *tempo social* da política agrária, categorizaram-se outros três pontos salientes a estes documentos: espectro político; intencionalidade; e meio ambiente.

O aporte deste apanhado, bem como o tratamento quantitativo das categorias que *classificaram* aspectos do *estrato quantitativo*, serviu para identificar o comparecimento (ou não) de pelo menos uma diretriz por documento, a partir de uma “*leitura de explícito*”, como definem Moraes e Galiazzi (2007, p. 14). Este procedimento, para os autores, se opõe a análise qualitativa de “*implícito*”, que exige uma “interpretação mais exigente e aprofundada” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 14). Logo, visa identificar aspectos salientes aos documentos, a partir de uma leitura dinâmica.

Portanto, a leitura que orientou as percepções da análise quantitativa, aquela que fundamentou a categorização de suas perspectivas, é a leitura dos significantes manifestos, sem que haja a relação entre os *significados* das distintas expressões (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 14). Mesmo que a formação do estrato qualitativo tenha se dado conforme os limites das pesquisas exploratórias sobre as intervenções na política agrária, entende-se que a identificação de certas informações de manifesto possa servir para trazer elementos básicos da medida em que a pauta ambiental compareceu no aporte documental. Apesar destas informações não serem aprofundadas em detalhe, considera-se que sua intenção panorâmica seja de bom tamanho para os fins desta pesquisa de dissertação.

O denso número de documentos não possibilitou uma análise qualitativa da íntegra deste estrato. Portanto, a partir de critérios objetivos e subjetivos, baseados em percepções de *relevância* – entre outros critérios, que decorrem de inferências do pesquisador –, um estrato de 38 documentos, incluindo legislações, relatórios, planos e propostas, foi delimitado para fins análise textual. A seguir, serão transcritos os critérios objetivos que basearam a seleção.

### 1.1.3.2 Procedimentos para formação do estrato documental qualitativo

A seleção dos documentos que compõem o *corpus documental* submetido à análise textual foi orientada por dois tipos distintos de critérios. Critérios decorrentes das *percepções* do pesquisador. E os critérios objetivos, que refletem a delimitação do tema da pesquisa.

Neste momento, com o intuito de estabelecer uma coerência expositiva acerca da narrativa que produziu as *percepções* e, portanto, fundamentou os *critérios subjetivos*, o

escopo desta seção se limitará ao esclarecimento de fatores de ordem *objetiva* que orientaram: tanto a *inclusão* dos documentos no estrato qualitativo; quanto a sua *não-inclusão*, ou seja, os critérios que motivaram sua *exclusão* (ou sua *não-transferência*) do estrato quantitativo para o qualitativo. Portanto, as seis *teses* sobre a questão agrária brasileira, firmadas como *interpretações* dos períodos demarcados para esta pesquisa, serão detalhadas com maior propriedade na seção “4.3”, nominada “Entre a evidência e o esquecimento: As diretrizes ambientais de política agrária”. Já o estrato qualitativo completo, com os procedimentos de inclusão e exclusão que não serão detalhados neste momento, mas no corpo do texto, consta para conferência no “Apêndice L”.

É importante esclarecer que a seleção do estrato qualitativo foi realizada a partir dos documentos já selecionados para a composição do estrato quantitativo. Ou seja, os critérios de inclusão e exclusão qualitativos foram pautados a partir do material selecionado conforme os procedimentos expostos na seção “1.1.3”. Neste contexto, critérios relacionados com a delimitação do tema proposto para este estudo, como: a abrangência territorial; o fato da intencionalidade do documento se inserir (ou não) no escopo da política agrária; entre outros, forneceram a objetividade necessária para que o estrato qualitativo pudesse proporcionar a meio de compreender *se* e *como* as diretrizes ambientais apareceram nas principais intervenções da política agrária brasileira.

O resultado da seleção documental, a partir de critérios objetivos, foi a inclusão de 19 e a exclusão de 46 documentos. Abaixo, o “Quadro 2” sistematiza os critérios objetivos de inclusão e exclusão dos documentos do estrato qualitativo:

Quadro 2 – Critérios objetivos empregados na formação do estrato documental qualitativo

Natureza/Número	No que incide	Teor do critério	Documentos afetados
Exclusão nº 1	Intencionalidade “Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental”, exceto o nº 69.	Não se enquadram, exatamente, no escopo da política agrária, mesmo que possam, eventualmente, ser aplicados a ela. Discutem políticas ambientais, de comunidades tradicionais ou tipologias espaciais.	Nº 32, 42, 67, 74, 82, 87, 94, 95, 102, 113, 118, 135, 136
Inclusão nº 1	Inclui o documento nº 69.	É o único documento da Intencionalidade “Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental”, que trata, diretamente, sobre política agrária.	Nº 69
Exclusão nº 2	Intencionalidade “Informes e Banco de Dados”.	Nenhum documento classificado sob o rótulo	Nº 116, 117, 130, 132, 133, 134



		“Informes e Banco de Dados” apresentava proposições de política agrária. Focavam-se em fazer um balanço de seus resultados.	
Exclusão nº 3	Intencionalidade “Prescrições Acadêmicas e Modelos de Agricultura”.	Os documentos reunidos nesta categoria se tratam de estudos acadêmicos sobre os temas. Mesmo que alguns sejam vinculados a órgãos públicos, servem apenas como subsídio decisório e não como uma influência direta.	Nº 64, 66, 88, 101, 103, 109
Exclusão nº 4	Intencionalidade “Extensão, Crédito Rural e Tributação”, exceto o nº 96.	Em regra, o material categorizado diz respeito a avaliações ou a intervenções focalizando os grandes produtores.	Nº 56, 107, 108
Inclusão nº 2	Inclui o documento nº 96	Na categoria “Extensão, Crédito Rural e Tributação”, este é o único documento passível de ser utilizado pelos agricultores de reivindicações populares.	Nº 96
Exclusão nº 5	Exclui os documentos de nº 79, 86, 89, 91, 93, 97, 110	Não se enquadram, exatamente, no escopo da política agrária, mesmo que possam, eventualmente, ser aplicados a ela. Tratam sobre direitos sociais, legislações procedimentais e relatórios institucionais.	Nº 79, 86, 89, 91, 93, 97, 110
Exclusão nº 6	Exclui os documentos de nº 17, 80, 98, 99, 106, 111, 114, 128	Estes documentos têm uma ênfase, estritamente procedimental ou não estabelecem diretrizes gerais. Tratam sobre extinção de órgãos, normas de seleção para políticas públicas, dispõem sobre procedimentos, entre outros temas análogos.	Nº 17, 80, 98, 99, 106, 111, 114, 128
Exclusão nº 7	Exclui os documentos de nº 27, 54, 63	Não são documentos federais. Abordam a questão agrária a partir de prescrições internacionais ou de incidência regionalizada.	Nº 27, 54, 63
Inclusão nº 3	Inclui o documento nº 29	É a única “Proposta de Reforma Agrária” no período “A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984). Marca à crítica ao estatuto da terra, além da retomada	Nº 29

		de atuação dos movimentos sociais de luta por terra.	
Inclusão nº 4	Inclui os documentos nº 13, 14, 16	São os documentos não submetidos a critérios de exclusão, que compõem a unidade temática “Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária” no período “A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984). Principais referências das políticas agrárias centralizadas no Estatuto da Terra.	Nº 13, 14, 16
Inclusão nº 5	Inclui a unidade temática “Desenvolvimento Rural e Política Social”, relativa a intencionalidade destes documentos, no período “Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)”	Tendo em vista as profundas modificações institucionais ocorridas neste período, esta unidade foi incluída por inteiro. Compõe a Lei de Política Agrícola, o I PNRA e a legislação de compra e venda de imóveis para fins de reforma agrária.	Nº 35, 43, 45
Inclusão nº 6	Inclui o documento nº 61	É o documento remanescente da “Liberalização da Política Agrária” no período “As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1964-1984)”. É o responsável pela introdução das reformas de mercado no Brasil.	Nº 61
Inclusão nº 7	Inclui o documento nº 50	É a “Proposta de Reforma Agrária” remanescente no período “As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1964-1984)”. Neste documento o MST consolida sua proposta de reforma agrária.	Nº 50
Inclusão nº 8	Inclui o documento nº 72	É a intervenção na categoria “Burocratização das Políticas Agrárias” remanescente no período “Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)”. É o maior plano de reforma agrária da história do Brasil.	Nº 72
Inclusão nº 9	Inclui os documentos nº 83 e 84	São as intervenções na “Agricultura Familiar e Segurança Alimentar”	Nº 83, 84

		remanescente no período “Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)”. Dispõem sobre o sistema de segurança alimentar e a PNAF.	
Inclusão nº 10	Inclui os documentos nº 75 e 85	São as intervenções na “Liberalização da Política Agrária” remanescente no período “Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)”. Dispõem sobre reforma de mercado e meios conciliatórios de reforma agrária.	Nº 75, 85
Inclusão nº 11	Inclui o documento de nº 122	É o único documento sobre “Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária” no período “Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária”. Estabelece novos critérios para a utilização da terra por estrangeiros.	Nº 122
Inclusão nº 12	Inclui o documento de nº 129 e 137	São os documentos remanescentes dos documentos categorizados como “Liberalização da Política Agrária” no período “Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária (2016-2021)”. Fazem modificações na operação das reformas de mercado.	Nº 129 e 137

(Fonte: organizado pelo autor, 2022).

Mesmo com a adoção destes critérios, persistiu um número considerável de documentos em que estes pressupostos não seriam aplicáveis diretamente. A manutenção de um estrato qualitativo composto por 91 documentos tornaria inviável a análise, ainda mais diante das limitações de uma dissertação de mestrado.

Desta forma, visando reduzir o número de documentos remanescentes, empregou-se *critérios subjetivos* orientados para seleção do *documental essencial*. Ou seja, buscou-se incluir os documentos que representassem os principais processos da questão agrária brasileira, a partir da *apreensão* de determinações. Como já exposto, esses critérios serão definidos posteriormente, no item “4.3” como consequência das *seis teses* relativas à periodização da questão agrária brasileira. Ao todo, superados todos procedimentos de inclusão e exclusão, o *estrato documental qualitativo* conta com 38 documentos.

### 1.1.4 Catalogação e coleta de dados

Após a consolidação dos distintos estratos de pesquisa apresentados anteriormente, teve início um duplo movimento: a coleta de dados qualitativos; e abstração de categorias teóricas que visavam a *classificação* dos dados coletados. Todo este processo foi baseado em uma rigorosa catalogação do material que compõem o *corpus*, a fim de possibilitar um fácil e organizado acesso ao material bibliográfico e documental.

Estes procedimentos seguiram a orientação da análise textual discursiva quanto à *desmontagem dos textos*. Conforme aponta Moraes e Galiazzi (p. 13-16) o ato de leitura é um processo de significação do pesquisador, ou seja, é o movimento de criação de sentido, a partir dos significantes textuais. Por isso, a teoria que acompanha o leitor (mesmo que não explícita) baseia a criação de sentido para o texto.

Dada a leitura dos textos, considerando o sentido apreendido a partir dos significantes textuais, os artigos foram catalogados em unidades temáticas. Estas unidades temáticas serviram, também, para a ordenação do material, além da preparação para a construção das categorias teóricas (e suas respectivas subcategorias) que classificaram cada dado coletado. Enquanto as unidades temáticas do material bibliográfico abstraíram, essencialmente, o *campo central* discutido em cada produção; a classificação da *temporalidade* orientou a catalogação documental, propiciando, também, a abstração de macroprocessos teorizados a partir das distintas unidades temáticas.

Visando evitar a fragmentação excessiva, quando já se desenhava uma noção do *todo*, as unidades temáticas foram agrupadas. Este processo consolidou a catalogação, demonstrada nos Apêndices “E”, “F”, “G”, “H”, “J”, “K” e “L”.

Tendo em vista o caráter *exploratório* que orientou a leitura do *corpus*, buscou-se coletar as informações essenciais<sup>5</sup> contidas no material bibliográfico, por meio de citações diretas, de modo a evitar a perda de dados potencialmente relevantes. Neste processo, considerando a necessidade de sistematizar as informações e preparar as interpretações, construiu-se um instrumento (um modelo de fichamento) para a coleta de dados, conforme exposto no Apêndice “M”.

---

<sup>5</sup> A seleção das *informações* essenciais do *corpus* de pesquisa foi orientado pela *indução* no estrato bibliográfico. No estrato documental, *deduziu-se* a categoria “meio ambiente”, enquanto inferiu-se os demais critérios que formaram os quadros. E, por fim, *induzi-se* a temporalidade de todos documentos e as diretrizes ambientais do material que compôs o *estrato documental qualitativa*.

Este movimento visava guardar as principais citações e referenciais dos textos, no intuito de, posteriormente, ampliar a discussão com contribuições bibliográficas e documentais. Por meio deste último movimento, é que foram selecionadas algumas bibliografias clássicas que serviram como referenciais para a escrita dos Capítulos. Da mesma forma, foi definido o *corpus* da pesquisa documental, que será discutida em tópico apartado.

Lido e fichado os estratos, emergiu a necessidade de ordenar as informações. Nas palavras de Moraes e Galiazzi (2007, p. 44), esta necessidade é inerente a um processo de pesquisa que inicia na ordem, passa ao caos e, daí, busca uma nova ordem, mais aprofundada: trata-se de um processo de aprendizagem que propicia a manifestação do novo.

### **1.1.5 Análise qualitativa: Procedimentos de categorização e interpretação**

Se a análise textual inicia em estado de ordem - dada a exposição ordenada dos textos - e a *desmontagem* é a via para a impregnação, o processo de categorização é a mediação entre caos e a nova ordem, entre os textos desmontados a emergência de *novas compreensões*, entre os discursos sedimentos e as novas possibilidades de exercer influência perante os discursos sociais (MORAES; GALIAZZI, 2007). No aporte bibliográfico desta pesquisa, diante da natureza *compreensiva* dos objetivos, a construção das categorias de análise – simbolizações linguísticas que representam significantes textuais coletadas nos textos – foi construída *a posteriori*, a partir do método indutivo. Isso implica em “produzir as categorias a partir das unidades de análise construídas a partir do ‘corpus’” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 23).

Este processo também foi aplicado nas bibliografias clássicas e teórico-metodológicas, consistindo na formação de unidades temáticas, categorias e subcategorias. Cada uma dessas unidades de catálogo relaciona-se com a unidade hierarquicamente superior, expressando sentidos ora mais aprofundados, ora mais generalizados. Para facilitar uma visão contextual, típica de uma abordagem calcada na *totalidade concreta*, o processo de categorização foi mapeado e pode ser visualizado nos Apêndices “E”, “F”, “G”, “H”, “J”, “K” e “L”. No mesmo sentido, foram mapeados dois capítulos relativos ao método de exposição, expostos nos Apêndices “N” e “O”.

As categorias formadas a partir do processo indutivo da pesquisa exploratória podem ser visualizadas nos mapas citados anteriormente. Contudo, as subcategorias não constam nestes mapas. Isso porque as subcategorias eram muito variadas e tomá-las como referência principal para a comunicação no *metatexto* poderia fazer com que a pesquisa incorresse em

uma *fragmentação excessiva*, que ocultaria a *essência da coisa em si*. Para que isso não ocorresse, tomou-se o cuidado para agrupar as classificações parecidas, em cada uma das *hierarquias* de classificação (unidades temáticas, categorias e subcategorias).

Se até então a indução do empírico e a categorização ordenaram (novamente) os elementos, faltava a este processo o estabelecimento de conexões: tanto as conexões entre as partes, quanto às conexões com o todo. Em outras palavras, o que faltava era o exercício de interpretar os significantes. Neste momento, então, iniciou-se a teorização.

A teorização é um processo inacabado de *insights*, de construção argumentativa, de procura de novos sentidos e, conseqüentemente, de aprofundamento compreensivo dos fenômenos (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 37). A teorização é responsável por construir uma ponte entre a descrição empirista (pseudoconcreta) da *coisa em si* e as novas compreensões do fenômeno (a essência por detrás da aparência). Durante este processo, ao passo que os estratos foram interpretados, as novas compreensões serviram de substrato para orientar e adequar o objetivo geral e as seções textuais.

Para dar maior objetividade e sistematização ao processo de *teorização* qualitativa do material de pesquisa, construiu-se um instrumento, exposto nos Apêndices “P” e “Q”, que buscou ordenar e (reordenar) a classificação deste material conforme os objetivos de cada Capítulo e Seção. Este instrumento subsidiou a construção de argumentos e conexões entre cada uma destas abstrações.

Isso é expresso de maneira mais evidente no Apêndice “Q”, que faz emergir novas “categorias” – agora ordenadas com os propósitos dos objetivos, eis que seu sentido é auxiliar a escrita do metatexto e não mais *compreender* o estrato bibliográfico. Já o apêndice “P” demonstra as relações entre categorias, unidades temáticas, problema de pesquisa e objetivos, exemplificando o processo inicial de interpretação e elaboração do metatexto. Este movimento buscou sair do concreto ao abstrato e, posteriormente, retornar ao concreto, desvelando sua aparência fenomênica por meio de novas compreensões.

Mesmo que tenha sofrido ligeiras alterações, conforme demandavam os objetivos e o tipo de análise de cada Capítulo, essencialmente, este processo orientou a interpretação de todo o *corpus*. Contudo, o material documental exigiu alguns processos particulares.

O primeiro é a utilização do método indutivo e dedutivo para a coleta de dados relativos ao *meio ambiente*. Excluindo a categoria “Aspectos Gerais” e considerando que interessavam a pesquisa em tela somente informações relativas à *perspectiva ambiental* dos documentos, orientou-se a análise textual a partir da *dedução* de uma única categoria: *meio ambiente*. Contudo, percebeu-se que a *perspectiva ambiental* era tratada de diversas maneiras

nos documentos que compunham o estrato, em razão de *discursos e tempos históricos* distintos. Por isso, visando captar estas distinções qualitativas, *induziu-se* as subcategorias, que referenciavam as diferentes perspectivas sobre o meio ambiente.

No mesmo sentido da *interpretação* do material bibliográfico, os *estratos documentais* foram abordados a partir de um viés *compreensivo*. Esta abordagem decorre do próprio intuito da pesquisa, que discute *se* existem diretrizes ambientais nas políticas agrárias e *como* elas aparecem. Se são (ou não) aptas a responder às expressões da questão agrária.

Tanto no material documental, quanto bibliográfico, o processo de teorização e interpretação, nos moldes realizados, visou à produção final de um metatexto. Ao passo que este é um *produto* do trabalho do *produtor* (pesquisador), também é uma forma de expressão dos aprendizados acumulados. Contudo, aprendizados dependem de métodos para serem consolidados. A seguir, após o delineamento dos procedimentos da análise quantitativa, os métodos utilizados neste estudo serão apresentados.

### **1.1.6 Análise Quantitativa: categorização, quantificação e interpretação**

A pesquisa quantitativa realizada para os fins desta dissertação tem uma característica meramente expositiva, dada a proposta de quantificar determinadas categorias, relacionando umas com as outras. Então, se faz valer da exposição dos *números absolutos* e das *porcentagens* de incidência de determinados aspectos. O levantamento toma como base procedimentos de natureza qualitativa.

Após a consolidação do *estrato quantitativo* e da *leitura de explícito* destes materiais, cada documento foi *classificado* a partir de três *eixos*: “espectro político”; “intencionalidade”; e “meio ambiente<sup>6</sup>”. Estas categorias foram formadas a partir de *inferências* do pesquisador perante o documental em análise. Em termos concretos: qual era o espectro político que orientava aquela a representação teórica que conduziu a ação prática na correlação de forças brasileira; e qual a intencionalidade das intervenções de política agrária no quadro da questão agrária brasileira. Os resultados deste procedimento estão expostos no “AÊNDICE F”, junto com a menção dos critérios de inclusão e exclusão dos documentos no *estrato qualitativo*.

Os arquivos foram quantificados no *excell*, tendo como referência os dados sistematizados na tabela citada acima. Posteriormente, a ferramenta de gráficos do Word foi

---

<sup>6</sup> Para os fins da pesquisa quantitativa, o quesito “meio ambiente” foi considerado apenas em termos de *incidir*, de alguma forma no material em análise, ou *não incidir*. Eis uma questão de “sim” ou “não”. Esta classificação permitiu a avaliação de “*se*” os documentos contemplavam alguma *diretriz* ambiental.

utilizada construir e *expor* os gráficos que compõem a Seção 4.2, nominada “Espectro Político, Intencionalidade e Tempo Social: Uma mirada à política agrária”.

Os dados quantitativos foram interpretados a partir de correlações entre a incidência das categorias. Um dos intuitos essenciais deste processo de avaliação era a relação entre o comparecimento ou não das diretrizes ambientais no *tempo* e a partir das intervenções de política agrária orientadas por determinada *intencionalidade* ou *espectro político*. Estas relações possibilitaram a *apreensão* de como cada uma destas variáveis absorvia a questão ambiental no seu repertório de atuação.

Este panorama quantitativo também serviu como base de avaliação do *alcance* destas diretrizes na articulação de respostas às expressões da questão agrária, conforme discussão da seção 4.4, denominada “O impacto das diretrizes ambientais de política agrária: Continuidades e descontinuidades na questão agrária brasileira”. Por óbvio, a quantidade das intervenções que consideram o meio ambiente não pode *reduzir* a avaliação sobre este alcance. Contudo, é fato que pode dar importantes sinais da *capilarização* do meio ambiente na política agrária.

### 1.1.7 Método de exposição

O método de exposição que orienta este estudo é o dialético, com influências da teoria do conflito e com a incorporação particular da dialética da totalidade concreta de Kosik (1995a; 1995b). Esta abordagem, conforme o autor, não se trata de um mero *método* de pesquisa, utilizado para exaurir aspectos e propriedades dos processos de realidade; é, na verdade, “a teoria da realidade como totalidade concreta” (KOSIK, 1995a, p. 44). Ou seja, não se trata de mera orientação *heurística* ou *epistemológica* para compreensão de certas seções tematizadas da realidade. Mas sim a sistematização de *pressupostos* de compreensão da realidade

como concreticidade, como um todo que possui sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas), que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável em suas partes isoladas, na maneira de ordená-las) [...] e que destes fatores decorrem certas conclusões de cunho metodológico (KOSIK, 1995a, p. 44).

A dialética da totalidade concreta compreende que a *realidade* “é a unidade do fenômeno e da essência” (KOSIK, 1995a, p. 16) e parte do pressuposto de que as “coisas não se mostram ao homem diretamente tal qual são, [pois] o homem não tem a faculdade de ver as



coisas diretamente na sua essência” (KOSIK, 1995a, p. 27). Por isso, a incorporação desta concepção metodológica exige o abandono de uma leitura imediatista do *real*, a partir da abordagem focada no “desenvolvimento da coisa como *transformação necessária* do abstrato ao concreto” (KOSIK, 1995a, p. 39).

Para as pesquisas jurídicas, esse pressuposto é particularmente importante. Isso porque as prescrições legais são juízos de *dever-se* e não expressões da realidade concreta. Por esta razão, o presente trabalho incorporou que o movimento de *apreensão da essência* (oculta a partir das formas fenomênicas do imediato) pendula do concreto ao abstrato e, por fim, retorna ao concreto. Este pêndulo tem a *práxis* como fundamento de validade, eis que toda teoria só se realiza *concretamente* pela prática (e vice-versa).

Kosik (1995b, p. 222) considera que “a *práxis* do homem não é a atividade prática contraposta à teoria; é determinação da existência humana como *elaboração* da realidade”. Por meio desta atividade, na essência e universalidade da *práxis*, “há a revelação do segredo do homem como ser ontocriativo, como ser que *cria* a realidade e que, portanto, compreende a realidade (humana e não-humana, a realidade em sua totalidade)” (KOSIK, 1995b, p. 222). Portanto, em razão das *distinções qualitativas* da *práxis*, há a manifestação de um sentido objetivo e subjetivo do conhecimento: enquanto o primeiro é voltado à modificação da *realidade natural* pela *realidade humano-social*; o último depende do *significado* empregado em tal prática, seja ele *revolucionário* ou meramente *utilitarista* (KOSIK, 1995a, p. 29).

Já que a atividade de pesquisa é uma *prática objetiva* e o pesquisador é um *sujeito histórico*, o sentido atribuído ao seu trabalho determina a dimensão da apropriação prático-espiritual da realidade. Em outras palavras, a *práxis revolucionária* – no trabalho do pesquisador – expressa o compromisso com a transformação do estado das coisas, ou seja, com a busca de um processo de concretização “que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade” (KOSIK, 1995a, p. 50). Visa, em outros termos, vislumbrar caminhos para a *humanização do homem*.

Orientado pelo compromisso de mudar o *estado das coisas*, buscou-se, nesta pesquisa, viabilizar uma visão de *todo* da questão agrária brasileira e de suas políticas agrárias, a partir da ênfase em suas diretrizes ambientais. Para isso, empreendeu-se a “separação do fenômeno e da essência, do que é secundário e do que é essencial” (KOSIK, 1995a, p. 18), a fim *apreender* as relações entre política agrária e meio ambiente, já que “só através dessa

separação se pode mostrar a sua coerência interna, e com isso, o caráter específico da coisa” (KOSIK, 1995a, p. 18). Ou seja, a coerência íntima entre o *todo*<sup>7</sup> e as *partes*.

Por estas razões, com o término da investigação, a exposição começa questionando: “por que os homens tomaram consciência de seu tempo justamente nestas categorias e *qual o tempo* que se mostra aos homens nestas categorias?” (KOSIK, 1995a, p. 22). A partir desta questão, prepara-se o terreno para a *desmistificação* da *aparência* da questão agrária, da política agrária - e, até mesmo, das relações entre a questão ambiental e as prescrições de política agrária - para que suas *determinações* e *relações* essenciais venham à tona (KOSIK, 1995a, p. 22). A partir deste procedimento podem-se inferir interpretações racionais para a relação entre tempo e ideia, prática e sentido.

A dialética, como método de exposição, serve para apontar contradições e extrair sínteses. Vale dizer, superações. Ora, se a questão agrária e a crise ambiental se cruzam no processo total de *expansão do capitalismo agrário*, haveria condições para uma *ambientalização das políticas agrárias*? Seria esta via capaz de superar a degradação ambiental rural sem uma *reforma ambiental*?

## 1.2 INTRODUÇÃO: POR UMA REFORMA AMBIENTAL?

Por detrás de uma efetiva *reforma ambiental* da sociedade brasileira – da modificação das relações da sociedade com o meio ambiente – e da *ambientalização* das políticas agrárias – ou seja, da possibilidade histórica de conectar o meio ambiente às respostas às expressões da questão agrária – emergem conflitos político-econômicos, orientados pela *práxis* de elites fundiárias e de movimentos sociais. Parece, em uma primeira mirada, que o meio ambiente reflete certa subordinação a uma agenda político-econômica já consolidada. Nunca como protagonista; sempre como *consequência*.

Por mais que, juridicamente, exista certo ideário de *transversalidade* da questão ambiental perante os processos de decisão política, a *heterogeneidade* do meio ambiente, por vezes, o sombreia perante as demais agendas. Assim, o meio ambiente está em todo lugar, mas ao mesmo tempo, não está efetivamente em nenhum. Logo no momento em que os direitos ambientais mais necessitam de evidência.

---

<sup>7</sup> Kosik (1995a, p. 43) ao responder uma série de críticas ao conceito de *totalidade* afirma que a referência ao termo *todo* ou *totalidade* não se refere ao acúmulo de *todos os fatos*, nem a hipóstase idealista ou naturalista de sobrevalorização (ou subvalorização) do *todo* em detrimento das partes. Visa tratar a realidade como um movimento estruturado e dialético no qual um conjunto de fatos só pode ser compreendido com a sua correlação ao todo, sem a sua cisão completa da *totalidade*.

Perante a questão agrária brasileira, as políticas voltadas à indução da *práxis utilitária* dos grandes proprietários são exemplos de uma *heterogeneidade vazia* da agenda ambiental. Longe de abarcar práticas que aliassem a produção agroindustrial com impactos ambientais reduzidos (acenando para um caminho *sustentável*), quando muito, a preocupação com o meio ambiente foi reduzida a mero *slogan* publicitário. Sendo o direito ao meio ambiente uma dimensão essencial da democratização político-social do Brasil, a atuação das classes dominantes agrárias apenas parece reafirmar o que a história, reiteradamente, já afirmou: seu estrito compromisso com o *atraso*.

Por isso, pensar em uma *reforma ambiental* ou na *ambientalização das políticas agrárias* – tendo como chave de leitura a questão agrária – é também pensar nas instituições, nos instrumentos e na particularidade dos conflitos agrários brasileiros. Respondidos por uma leitura de política agrária que, em última instância, busca *conservar* a superexploração do trabalho e as relações de dependência, os conflitos agrários expressam o que a sociedade brasileira não faz questão de enxergar: a impossibilidade de garantir direitos ambientais e de impulsionar, ano após ano, o agronegócio brasileiro e suas práticas arcaicas de aumento de produtividade pela expansão da fronteira agrícola ou pela utilização de agrotóxicos.

A resolução da questão agrária, portanto, deve caminhar para a emancipação dos *trabalhadores rurais* a partir da produção alimentar voltada para o atendimento das *necessidades sociais não-capitalistas*, diminuindo a pressão ambiental da reprodução do insustentável capitalismo de bases agrárias. O início desta caminhada parece exigir uma investigação detalhada sobre até que ponto as prescrições de política agrária incorporam diretrizes ambientais e, potencialmente, respondem à *questão agrária* (reduzindo o poder político-econômico da *grande propriedade*) a partir destas orientações. Considera-se que os textos e contextos das legislações, regulamentações, projetos, planos e prescrições, no escopo da política agrária, voltadas a temas como segurança alimentar e agricultura familiar, reforma agrária, crédito rural, estrangeirização fundiária, entre outros, podem apontar estes caminhos.

Neste quadro, é oportuno frisar que algumas problemáticas de cunho metodológico impuseram desafios à definição do fenômeno a ser captado por esta investigação. Dentre estes fatores merece atenção a característica *descentralizada* que orienta as políticas agrárias. Este pressuposto possibilita a implementação de intervenções estatais nos mais distintos graus jurisdicionais. Neste quadro, por acúmulo analítico, seria inviável, em um trabalho de mestrado, o mapeamento de todas as iniciativas de reforma agrária executadas no Brasil.

Mesmo que, por vezes, algumas intervenções protagonizadas pelos Estados e Municípios, assumissem relevância perante determinadas regiões – inclusive, com efeitos

significativos perante a realidade dos trabalhadores beneficiários – estas foram desconsideradas para os fins deste estudo. Esta opção decorreu do fato de que, mesmo que as iniciativas *descentralizadas* de política agrária possam assumir efeitos importantes, ainda há uma *centralização* nas mãos da União, em detrimento dos Estados e Municípios. Na prática, este fator centraliza as incumbências para programas de abrangência nacional.

O foco nas intervenções de abrangência nacional decorre do intento deste trabalho enxergar respostas *estruturais* pela via da política agrária. Isso porque caso existam essas possibilidades, deve-se influenciar o discurso social para que sejam ampliadas. Mesmo que as determinações da estrutura agrária dos Estados brasileiros sejam distintas, as problemáticas ambientais não são restritas a fronteiras de Unidade Federativa. Logo, tendo em vista a própria tendência a *centralização* fiscal, parece ser mais relevante elucidar esta problemática perante iniciativas de abrangência nacional, em oposição a programas que focalizem experiências regionais (mesmo que financiados com recursos da União).

Neste contexto, acredita-se que esta proposição se enquadre na área de concentração “Direito Ambiental e Sociedade” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, tendo em vista a discussão do meio ambiente a partir do enfoque das políticas agrárias e dos referenciais da questão agrária brasileira. Ou seja, com um enfoque voltado para a *sociedade*, com a abordagem do direito como *superestrutura político-jurídica* da *realidade humano-social* nos marcos históricos das sociedades capitalistas.

Parte-se da leitura de que a *definição legítima* sobre as expressões da questão agrária serve para orientar as políticas agrárias e, portanto, evidenciar *locus* de atuação que podem, eventualmente, serem considerados pelo Estado. Quando considerados, se convertem em instrumentos jurídicos que orientam os *fins* para a materialização do direito *difuso* ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por fim, também se percebe aderência com a linha de pesquisa que orientou este estudo – “Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico” – na medida em que a delimitação do tema versa sobre a política agrária brasileira e sua abordagem leva em conta a dimensão político-econômica destas intervenções, dialogando vias possíveis para o desenvolvimento de setores camponeses historicamente marginalizados.

Portanto, o intuito deste trabalho é avançar o debate quanto a uma possível aproximação das políticas agrárias como instrumento, por excelência, da *tutela ambiental* rural. No mesmo sentido, busca-se desvelar os potenciais assumidos pelas diretrizes ambientais de política agrária na resolução da questão agrária em prol dos setores populares da sociedade brasileira. Dada a percepção de que considerável parcela dos trabalhos referentes à reforma agrária – a principal via de política agrária popular - não discutem a perspectiva

ambiental<sup>8</sup>, combinada com o fato de que, em via de regra, os temas vinculados ao desenvolvimento sustentável abordam as políticas públicas em segundo plano<sup>9</sup> (o que é reforçado quanto às políticas agrárias), este trabalho pode contribuir para novos eixos de discussões socioambientais. Isso porque, o contexto agrário é um profícuo *locus* das expressões da questão social, especialmente as contradições ambientais.

O argumento geral deste estudo é de que a política agrária é um dos principais *locus* de intervenção perante a questão agrária brasileira, pois media as relações entre o *homem* e a *natureza*, a partir do estabelecimento de formas legítimas de apropriação do meio ambiente para a produção e reprodução social. Mesmo com este potencial, a política agrária serviu como instrumento de *continuidade* das expressões da questão agrária, legitimando a *refuncionalização* de sociabilidades pré-capitalistas como fundamento do capitalismo dependente. Portanto, as possibilidades de atuação perante o meio ambiente, a partir da política agrária, foram instrumentalizadas em favor dos grandes proprietários.

Na verdade, as poucas políticas que buscaram *responder* expressões estruturais da questão agrária, a partir de restrições ambientais, foram as políticas de reforma agrária. Contudo, a sua descontinuidade impôs limitações a uma resposta *ambientalizada* à concentração fundiária. Perduraram, portanto, políticas agrárias que absorvem *diretrizes ambientais* articuladas a um programa neoliberal que visa *refuncionalizar a sustentabilidade* dentro da dependência, impondo limites à mudança social por meio da reestruturação produtiva a partir de critérios ambientais.

Desta tese principal, se desmembram três afirmativas específicas. Cada uma se relaciona, especificamente, com os objetivos propostos para cada Capítulo.

Argumenta-se que questão agrária brasileira foi erigida, historicamente, a partir da *refuncionalização* de formas *pré-capitalistas* de produção e *capitalistas* de mercantilização.

---

<sup>8</sup> Dentre os materiais bibliográficos analisados por este estudo quanto ao eixo da “reforma agrária”, a exceção a esta regra é o estudo de Filho *et al.* (2017), que dialoga as políticas de reforma agrária diretamente com temas ambientais. No intuito de avaliar a *sustentabilidade* da reforma agrária na Paraíba, o autor elenca como critério de sustentabilidade a garantia da *reserva legal*. Mesmo que sua abordagem, *a priori*, possa ser considerada inovadora, a avaliação das experiências de reforma agrária a partir do reducionismo da reserva legal ignora a contraposição das práticas de produção agrícola dos agricultores familiares com o agronegócio. No raciocínio do autor, a reforma agrária é *sustentável* se garante a *reserva legal*; em oposição, é *insustentável* se não garante. Entendo que a pretensão *avaliativa*, deve ser mais ampla e considerar as relações *totais* do contexto agrário e não somente a *aparência fenomênica* da aplicação (ou da negação) de determinado dispositivo legal.

<sup>9</sup> Ainda no início dos estudos que subsidiaram esta pesquisa de dissertação, como forma de definir o tema, foi realizada uma revisão sistemática, nos bancos de dados de períodos científicos “SciELO” e “Periódicos CAPES”, em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, com a intenção de identificar as principais abordagens *teórico-conceituais* sobre o tema. A partir da análise textual de um estrato de artigos científicos, identificou-se que a abordagem majoritária se referia a uma perspectiva *empresarial* do desenvolvimento sustentável. Ou seja, predominava uma ideia de *homo economicus*, fundamentada em um protagonismo do mercado perante o Estado, que colocava as políticas públicas em segundo plano.

Esta *refuncionalização* do arcaico, muito longe de buscar a superação do trabalho agrário *semi-assalariado* e *despossuído*, sustentou a emergência de um *moderno* que se fazia valer das relações coloniais como fundamento de expansão. Este processo se evidenciou com o *bloqueio* à ordem social competitiva no período imediatamente posterior a abolição da escravatura, garantindo a continuidade da concentração fundiária e o *não-acesso* a terra pelos ex-escravos. Ao passo que o Governo Militar aprofundou a inserção *dependente* da produção agrícola no mercado internacional, por meio de uma articulação política com as classes possuidoras rurais, a *crise da ditadura* fez eclodir as reivindicações dos movimentos sociais de luta por terra. As tensões entre a classe proprietária e os trabalhadores rurais foram o *motor histórico* do processo de implementação de políticas agrárias que ora *respondiam* a questão agrária em favor dos trabalhadores, ora *continuavam* suas expressões, legitimam a concentração fundiária e os interesses da classe proprietária.

Após, defende-se que a *circularidade* dos movimentos da reforma agrária é produto dos avanços e retrocessos da luta de classe dos trabalhadores rurais. A *queda* e *ascensão* de seus instrumentos, durante os cinquenta e oito anos de *promessas institucionalizadas*, retrata a *mediação* estatal da *luta econômica* dos trabalhadores rurais. O ocultamento do compromisso do Estado Capitalista com a integração do agronegócio brasileiro ao mercado de *commodities* contrasta com a busca pela garantia de *hegemonia* a partir de políticas *compensatórias* rurais, especialmente, pela reforma agrária de mercado. Nesta conjuntura, a reforma agrária se reduziu a uma via relativa de atendimento da demanda alimentar interna. O que antes eram *promessas* de reforma, agora são *farelos* diante o desmanche institucional realizado pelo projeto neoliberal, a partir do Teto de Gastos (EC 95/2016).

Por fim, sustenta-se que mais da metade das políticas agrárias propostas entre 1850 a 2021 absorveram algum tipo de *diretriz ambiental*. Existe, portanto, um instrumental mínimo, perante a superestrutura político-jurídica, passível de responder a algumas expressões da questão agrária. A incidência de políticas agrárias perante a estrutura fundiária, combatendo práticas como os incêndios florestais e o desmatamento de corte raso, adquiriam um espaço potencial para, inclusive, responder a questão agrária. Contudo, proposições são proposições.

Mesmo que as *diretrizes ambientais* incidam em parcela significativa do documental analisado e manifestem proposições qualitativamente heterogêneas nos documentos de maior relevância, ainda são *planos*. E por serem *planos* têm potencialidades determinadas pela a orientação *econômica* das superestruturas jurídicas. Contudo, o movimento real da *(des)humanização* do meio ambiente caminha mais para a *continuidade* da questão agrária,

*refuncionalizando* a destruição ambiental como fundamento do capitalismo dependente, do que para a *reforma estrutural* do setor agrícola brasileiro a partir das *diretrizes ambientais*.

Estas assertivas serão exploradas e arrazoadas nos tópicos que seguem. Em primeiro momento, discute-se a questão agrária brasileira e a atuação das classes sociais perante a política agrária. Posteriormente, o foco é particularizado para a reforma agrária, eis que se trata da principal política agrária popular. Por fim, o foco analítico se detém as convergências entre política agrária e meio ambiente, a partir da identificação das diretrizes ambientais da política agrária brasileira.

## **2. O ENRAIZAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: CLASSES SOCIAIS, CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E TRABALHADORES SEM-TERRA**

Partindo de uma interpretação sintética e não exaustiva, este Capítulo visa apreender algumas das determinações essenciais da questão agrária, a fim de distinguir como as classes sociais e seus principais fragmentos agiram e se orientaram – prática e teoricamente - na construção de respostas (ou na definição de continuidades) para as expressões desta *sessão* da questão social brasileira. A percepção deste processo, conforme defendido por Kosik (1995b, p. 237-238) se funda em duas premissas fundamentais: o fato de que a *história é criada* pelo homem; e, conseqüentemente, a necessidade de que exista uma *continuidade* neste processo de *criação*. As *expressões* da questão agrária, portanto, não são estanques no tempo e no espaço e, em razão disso, podem ser modificadas, a partir da ação humana.

Os argumentos históricos aqui articulados enfatizam a atuação das classes sociais no escopo da política agrária. Longe de considerar a política agrária como única *responsável* pelas mudanças sociais do Brasil, compreendo-a como *peça chave* para compreensão do passado, situação do presente e definição de futuros *possíveis*. Isso porque “o sentido da história está na própria história” (KOSIK, 1995b, p. 236), ou seja, na criação “do homem e da humanidade” (KOSIK, 1995b, p. 236). Por esta razão, pauto a exposição em três *momentos*.

A *primeira* seção busca perceber o movimento das forças produtivas, relações de produção e formas jurídicas de propriedade, no período compreendido entre a crise da escravatura e a consolidação da urbanização no Brasil, a fim de apreender como foram produzidas as determinações essenciais da questão agrária. O período compreende a *emergência* do modo de produção capitalista e a transição do centro de poder político do campo para a cidade.

A *segunda* seção visa assimilar a *práxis* das classes sociais agrárias, objetivadas desde a transição ao Governo Militar até o final do Governo Fernando Collor, a fim de distinguir a forma particular pela qual estes sujeitos atuaram perante a questão agrária brasileira. Neste *momento* foi estabelecida uma *continuidade* de política agrária a partir de bases *coloniais*.

Por fim, a *terceira* seção tem o intuito de compreender as continuidades e descontinuidades da política agrária, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso até o terceiro ano do Governo Jair Messias Bolsonaro, visando elucidar o papel das respostas à concentração fundiária no contexto das intervenções na questão agrária realizadas neste



período. Além de retratar a *atualidade* da questão agrária brasileira, este *momento* intensifica as contradições das distintas intervenções na política agrária.

## 2.1 RAÍZES AGRÁRIAS: A ‘CERCA JURÍDICA’ DO CAPITALISMO BRASILEIRO

Apesar de que a crise do trabalho escravo, a transição para uma economia agrária de base capitalista, o êxodo rural, a urbanização e a industrialização sejam processos históricos, aparentemente, distintos, há algo em comum entre eles. Em todos estes *momentos*, a questão agrária brasileira *conduziu* as mudanças sociais. Seja impulsionando-as ou limitando sua amplitude, o setor agrário *sustentou* as mudanças sociais, a partir da garantia de trabalho, alimentação e moradia. Em outras palavras, garantiu possibilidades de *existência social*.

Isso não quer dizer que estes *movimentos* da história brasileira possam ser *reduzidos* a questão agrária. Significa, tão somente, que é possível afirmar que os “momentos mais notáveis da história da sociedade brasileira estão influenciados pela questão agrária” (IANNI, 1984, p. 7). Como se não fosse o bastante, as interpretações teóricas sobre a questão agrária, além da atuação prática orientada por estas leituras, a evidencia como via de mudança social, até mesmos pelos “movimentos e partidos que estão lutando pela construção de outras formas de Estado” (IANNI, 1984, p. 8).

A sociedade brasileira, historicamente, se formou sob bases agrárias. Isto é, a partir de relações de produções objetivadas perante latifúndios – distribuídos, inicialmente, por meio de títulos de sesmarias - a partir do trabalho escravo e com a produção orientada para exportação. Caracterizava, portanto, uma típica sociedade colonial portuguesa.

Durante a *formação* das relações sociais tipicamente brasileiras, ou seja, das relações capitalistas de produção - com seus específicos meios de produção e forças produtivas (que correspondem distintas formas de *consciência*), foram engendradas, também, as formas jurídicas de propriedade. Estas *formas* se consolidaram como meios de instrumentalização da *coerção* do Estado perante a defesa da propriedade privada. Assim, a questão agrária brasileira validou juridicamente uma completa separação entre os *meios de produção* (neste caso, a terra) e as forças produtivas (os trabalhadores rurais), antes mesmo de existir uma economia de base capitalista já consolidada.

A instrumentalização desta *defesa* foi fundada no poder estatal de *prescrição* e *definição*. Em outros termos, conforme sustentam Paula e Gediell (2017, p. 2821), a *cerca jurídica* da propriedade brasileira foi legitimada pelo direito, dada a validação de “um

processo de apropriação privada da terra e punição seletiva daqueles que atentam ousar contra a regulação e legislação imposta”.

Por óbvio que a *validação* de uma estrutura fundiária densamente concentrada também se fez valer (e ainda o faz por meio da grilagem) de práticas de violência e expulsão dos sujeitos que viviam em porções de terra não demarcadas. Contudo, em contraste com a experiência de *cercamento* da Inglaterra rural do Século XVI e XVII que, conforme Wood (2001) resultou na ocupação das terras *comuns* por fazendeiros arrendatários que visavam o aumento de produtividade diante da exploração da mão de obra; o *cercamento* de terras, no Brasil, ainda é um processo em continuidade e, dada a característica colonial consolidada historicamente, além da vasta área geográfica do país, o *cercamento à lá brasileira* inicialmente, precisou menos da expansão da fronteira agrária e mais da *validação* estatal ao trabalho escravo e a concentração fundiária.

Como defende Germer (2015, p. 20) o advento do Estado como meio *legítimo* de definição da ação política e, portanto, da *garantia* à propriedade e, posteriormente, do *direito*, “surge com a emergência da propriedade privada, o que sugere que nesta resida a sua explicação teórica”. Há, essencialmente, uma relação de perpetuamento da dominação, tendo em vista que os explorados “não se deixam explorar passivamente, mas reagem contra a exploração, devendo ser submetidos ao conformismo pela força” (GERMER, 2015, p. 21). Mesmo que o Estado, posteriormente, tenha desempenhado o papel de promotor de ações prestacionais, continua sendo, por excelência, o garantidor da propriedade privada e, portanto, é sob ele que incidem as intervenções de política agrária que buscam a *modificação* ou *conservação* da questão agrária.

Contudo, deve-se evitar a dedução de um princípio econômico como se ele fosse uma lei geral aplicável a qualquer contexto, sob o risco de conceber os processos sociais como parte de um sistema *natural* e *imutável* e, portanto, *a histórico*. Em termos concretos, como sustenta Fernandes (2008, p. 174), não se pode compreender a “economia colonial como se ela operasse nas mesmas condições de uma economia de mercado capitalista moderna”. Isso quer dizer que as determinações históricas típicas às relações de produção coloniais, assim como seu *continuum dependente*, afetam qualitativamente a questão agrária brasileira, a ponto de destingi-la, em razão de *particularidades* que só podem ser identificadas a partir da leitura do próprio *movimento histórico*. Há, portanto, uma

diferença óbvia entre as economias centrais e hegemônicas e as economias periféricas e heteronômicas. Essa diferença consiste em que as segundas são caudatárias das primeiras e se organizam para beneficiar, de uma forma ou de outra,

o seu desenvolvimento. Por isso, os vínculos colonial, neocolonial ou de dependência indireta traduzem-se, na prática, por uma inversão da realidade (como se a economia central se reproduzisse na economia periférica ao revés, para alimentar não o seu desenvolvimento, mas o desenvolvimento da economia dominante) (FERNANDES, 2008, p. 174).

Ou seja, o Estado não é o garantidor da *cerca jurídica* do capitalismo porque este processo pretensamente foi *importado* dos países centrais para os periféricos, já que os primeiros se *desenvolveram* e *industrializaram antes* do que os segundos. Pelo contrário, o Estado é, por excelência, o garantidor deste processo de *cercamento*, pois aqui, somente com o abafamento da *insurgência* dos escravos e com o bloqueio do acesso destes sujeitos a ordem social competitiva, medidas de cunho estritamente *político*, é que se sedimentaram dois pilares da questão agrária brasileira: a violência; e a concentração fundiária.

A crise do trabalho escravo e a transição para o trabalho livre no Brasil, processos impulsionados após a promulgação da Lei de Terras, retratam bem a imposição de uma *cerca jurídica* à propriedade densamente concentrada no País. A Lei de Terras, em 1850, extinguiu o regime de transmissão das terras devolutas por meio de títulos de sesmarias, a partir da disposição de que “ficam proibidas [sic] as aquisições [sic] de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850, s/p). Longe de haver uma simplista preocupação em direcionar a formação de uma sociedade capitalista no Brasil, esta intervenção na questão agrária ocultava uma postura fortemente conservadora.

Ianni (1984, p. 14) argumenta que a Lei de Terras foi uma das medidas essenciais para que o Império viabilizasse a abolição do trabalho escravo sem que houvesse profundas mudanças sociais, pois prevenia “que as terras não estivessem demasiado disponíveis a quaisquer interessados”. Considerando que a abolição da escravatura ocorreu em 1888, esta legislação de terras adotava a “preocupação de encarecê-las, para evitar que os trabalhadores livres viessem a tornar-se facilmente proprietários, fugindo assim à condição de vendedores de força de trabalho” (IANNI, 1984, p. 15). Articulando a transmissão capitalista a um amplo projeto de colonização, as possibilidades de acesso a terra pelos ex-escravos – preteridos pelos imigrantes europeus - foram abafadas pela concentração fundiária.

A validação da concentração fundiária, reflexo da incidência da Lei de Terras e da transição do trabalho escravo para o trabalho livre, não se trata, tão somente, de um processo de *superestrutura*. Pelo contrário, foi o processo corrente na *infraestrutura* econômica da sociedade brasileira que condicionou a oportunidade política de legitimação destas relações. Merece atenção o fato de que, mesmo antes da abolição, já haviam impulsos de formação de propriedade concentradas produtoras de gado e café, a partir da mão de obra escrava.

Neste período as culturas de café eram proeminentes e atrativas perante o comércio internacional. Por esta razão, um olhar a estas relações sociais que envolviam os trabalhadores rurais e os fazendeiros de café pode pôr luz às determinações da questão agrária salientes ao período em foco. Em um procedimento de pesquisa semelhante, Ianni (IANNI, 1984, p. 14) identificou que em Sertãozinho<sup>10</sup>, no final do século XIX, três famílias concentravam cerca de 50% de toda a produção cafeeira da cidade.

Ianni (1984, p. 14) percebeu uma tendência, assente a monocultura cafeeira da época, mas que é típica dos impulsos capitalistas à expansão irrestrita: à medida que ocorria o avanço da monocultura cafeeira, ocorria, também, a "concentração da propriedade fundiária e a formação de grandes empresas agrícolas" (IANNI, 1984, p. 14). Ou seja, ocorriam dois processos simultâneos, no tocante à propriedade de terra

Por um lado, as fazendas de café eram formadas pela compra ou anexação de sítios e fazendas preexistentes no lugar. Criadores e agricultores, grandes ou pequenos, eram induzidos a vender, entregar ou converter as suas terras em cafezais. Nesse sentido houve alguma concentração de propriedade fundiária. Por outro lado, a cafeeira propiciou a apropriação privada das terras devolutas disponíveis na região. Essa apropriação, em geral, foi realizada por meio da compra de terras" (IANNI, 1984, p. 14)

A partir da densa extensão territorial acumulada nas mãos de poucos fazendeiros, surgiu a necessidade da *aquisição* da força de trabalho para reproduzir a *renda* da terra. Ideologicamente, a colonização foi consagrada como mecanismo de substituição da mão de obra escrava. Especialmente no Oeste paulista, cuja cultura de café estava em consolidação, o trabalho livre foi suplantado por imigrantes italianos. Encorajados pela convicção de que o regime escravista havia acabado, os fazendeiros se faziam valer das motivações econômicas dos imigrantes para garantirem resultados rápidos. Por isso, esta transição não afetou nem o funcionamento nem as perspectivas de expansão da cultura de café (IANNI, 1984, p. 20).

As relações de produção que orientaram o trabalho dos imigrantes nas fazendas de café do Oeste Paulista no final do século XIX eram baseadas na adoção generalizada do colonato, cujo arrendamento da área se dava sob um cálculo de quantos pés de café poderiam ser cuidados por cada família, exigindo "o engajamento da família no processo produtivo" (IANNI, 1984, p. 26). Os colonos enfrentavam condições econômicas e socioculturais precárias, dado o fato de que eram proibidos de comercializar sua produção com outros

---

<sup>10</sup>Na primeira parte do livro "Origens Agrárias do Estado Brasileiro", fazendo uso de um procedimento de pesquisa parecido com a presente *particularização*, Ianni (1984) se apropria da história de Sertãozinho, a principal cidade do Segundo Oeste paulista, que se expandiu com a confluência de processos distintos e complementares como a *abolição da escravatura* e *generalização do trabalho livre*.

fazendeiros, além de que, em certos casos, “a proibição de plantar culturas temporárias entre as fileiras de pés de café reduzia os colonos a miseráveis” (IANNI, 1984, p. 23).

Havia, portanto, uma intensa mobilidade por partes destes trabalhadores na busca de melhores condições de vida e trabalho. Mesmo que as condições econômicas se sobressaíssem às socioculturais como *causas* da mobilidade dos colonos (IANNI, 1984, p. 23), existiam resquícios de relações escravocratas que perduravam entre os trabalhadores e os fazendeiros.

Na verdade, a submissão dos colonos ao *mando e desmando*, fazia com que “o fazendeiro se considerasse um soberano absoluto” (IANNI, 1984, p. 25). Seja por conta da violência imposta aos trabalhadores ou até mesmo em razão das precárias condições econômicas intensificadas pela crise da monocultura cafeeira, os trabalhadores rurais foram formando uma consciência crítica à concentração fundiária e suas repercussões políticas.

Os colonos não aceitaram passivamente as condições de existência impostas pelos fazendeiros. As reações destes trabalhadores às relações de produção da cafeicultura serviram para dar um sinal de alerta à atuação estatal. O contrato de colonato, diante das reivindicações dos trabalhadores rurais, se consolidou como “resultado de um processo de tensões, lutas e negociações, no qual se envolveram fazendeiros, colonos e governos” (IANNI, 1984, p. 28).

Além disso, o sindicalismo rural surge como forma de responder “aos problemas das relações de produção surgidos nas regiões cafeeiras (IANNI, 1984, p. 29), ocasionadas, especialmente pela insistência dos fazendeiros em perpetuarem resquícios escravocratas nas relações de produção da época. Uma destas práticas, por exemplo, foi respondida pela *caderneta rural*, documento que sistematiza os débitos e créditos dos colonos, protegendo-os de lançamentos indevidos por parte dos fazendeiros, que controlavam tanto o que os trabalhadores *compravam*, além dos produtos que *vendiam* a eles.

A concessão de relativas garantias aos trabalhadores rurais não afetou a expansão do ciclo do café. Na verdade, à medida que este ciclo se expandia, “acelerava-se a adoção de instituições, valores e padrões mais coerentes com as exigências da reprodução do capital” (IANNI, 1984, p. 30). A generalização destas relações, ao mesmo tempo, reproduzia as contradições crônicas da ordem social capitalista.

Em meados de 1920, após um período de forte expansão das culturas cafeeiras, foram manifestados os primeiros sinais de um grande revés no ciclo do café. As crises de *superprodução*, típicas dos impulsos à *expansão irrestrita* das relações sociais capitalistas, por vezes, levaram alguns fazendeiros a falência e obrigaram estes a renegociar suas dívidas com os colonos. Estas negociações possibilitaram que os trabalhadores rurais visualizassem *certa possibilidade* de acesso à terra mediante a amortização de dívidas. Dentre os recursos de

poupança e os créditos que passaram a ter com o fazendeiro, alguns colonos adquiriram pequenas propriedades.

Ianni (1984, p. 33) aponta que a diversificação da produção agrícola, neste contexto, não se tratou de um fenômeno meramente conjuntural, diante das dificuldades da cafeicultura, mas, sim, foi impulsionada pela reorientação produtiva hortigranjeira dos novos proprietários. Se, até então, os trabalhadores rurais vivenciavam uma situação social que Germer (2015, p. 14) conceitua como semi-assalariamento, implicando “a sobrevivência de relações de produção anteriores ao capitalismo”, neste momento, os colonos poderiam comer e, eventualmente, comercializar o excedente produzido. Relativamente, houve uma mudança.

Não à toa, o enfraquecimento da *renda fundiária* caminhou para melhores condições de vida para os *trabalhadores rurais*, mesmo que dentro da ordem burguesa. Tanto a expansão quanto as crises agricultura expressavam o fato de que o setor que concentrava o poder de decisão e direcionava eventuais *congelamentos* ou *mudanças sociais* na questão agrária brasileira não abria mão de formas de controle e dominação baseadas em resquícios da ordem pré-capitalista. Pareciam não ter interesse em dar a direção das *mudanças sociais* para *dentro*. Pareciam gostar de fazer perdurar sua *subordinação* a burguesia internacional. Por isso, os conflitos envolvendo trabalhadores e fazendeiros, assim como

a economia capitalista, a sociedade de classes e sua ordem social competitiva atuam como o ‘motor da história’ mais porque nelas estão concentrados os centros de decisão (do que por outras razões alternativas, como a absorção e eliminação dos ‘sistemas’ ou ‘resíduos’ pré-capitalistas). No fundo, quer se trate das metrópoles, das cidades ou do campo, as classes sociais propriamente ditas abrangem os círculos sociais que são de uma forma ou de outra *privilegiados* e que poderiam ser descritos, relativamente, como ‘integrados’ e ‘desenvolvidos’. Tais setores coexistem com a massa dos despossuídos, condenados a níveis de vida inferiores ao de subsistência, ao desemprego sistemático, parcial ou ocasional, à pobreza ou à miséria, à marginalidade socioeconômica, à exclusão cultural e política, etc. As classes sociais se superpõem a outras categorias sociais de agrupamento, solidariedade e de articulação às sociedades nacionais (FERNANDES, 2009, p. 45).

Esta é uma característica típica da classe burguesa e proprietária brasileira. Os sistemáticos bloqueios a formação de uma ordem social competitiva, mesmo que, estritamente, sob os marcos do *desenvolvimento nacional capitalista*. Como o capitalismo é uma “sociedade baseada na propriedade privada dos meios de produção” (GERMER, 2015, p. 15) e o *fator econômico*, ou seja, “as relações estruturais que se estabelecem entre os membros da sociedade na produção de sua vida” (GERMER, 2015, p. 16) é, em última

instância, um determinante histórico da mudança social, os *conflitos* de classe e as *relações* produtivas correspondem, respectivamente, as possibilidades de *movimento* e *estase* social.

Um dos momentos de profunda mudança nas relações produtivas do capitalismo brasileiro ocorreu com o aprofundamento das crises da cafeicultura, “agravada irremediavelmente com a grande crise econômica mundial iniciada em 1929” (IANNI, 1984, p. 37). Se antes este setor produtivo já sofria com sazonais *crises* de superprodução, a redução considerável das exportações pôs a *pá de cal* nas relações produtivas agrárias como eram conhecidas até então: dependentes, sobretudo, da exportação de matéria prima.

Em geral, a partir disto, a sociedade brasileira viu a necessidade de se industrializar. Não foi diferente com o setor agrícola. Contudo, o campo sofreu profundamente com esta rápida transição. Após o início da crise de 1929, conforme argumenta Ianni (1984, p. 38), cresceu rapidamente o exército de reserva dos trabalhadores agrícolas: uma parte “procurou ajustar-se ao campo, em outras atividades agrícolas; outra parte seguiu para as cidades pequenas, médias ou grandes, para mudar de vida”. As atividades relativas ao algodão e a cana de açúcar, que surgem para “diversificar ou mudar as aplicações do capital cafeeiro” (IANNI, 1984, p. 42), desde as primeiras crises de *superprodução* cafeeira, basearam as determinações socioculturais e econômicas desta mudança.

A consolidação da cultura canavieira, expoente da primeira onda de *industrialização* do capitalismo agrário, retrata um processo *lento* e *gradual* de hegemonização desta industrialização particular. Durante este *movimento* de consolidação, o ciclo da cana de açúcar incorporou processos mais mecanizados em relação à cultura cafeeira pretérita, afetando a composição das forças produtivas, as relações de produção e os próprios processos de trabalho: “ao crescer a importância das máquinas e equipamentos nas atividades produtivas, desenvolveu-se a divisão social do trabalho e modificou-se a importância relativa da força de trabalho” (IANNI, 1984, p. 42).

A generalização das relações de produção orientadas para a reprodução da economia canavieira foi mais um marco da “apropriação indevida, saqueamento das riquezas originárias e da concentração da propriedade” (PAULA; GEDIEL, 2017, p. 2823). Ou seja, fez *perdurar* o mesmo padrão de questão agrária, aprofundando suas expressões. O mais grave destes *aprofundamentos*, neste período, foi à expulsão dos trabalhadores rurais do campo. Não necessariamente a partir da coação física, mas, sobretudo, pela *coação econômica*, pelo impulso ao êxodo rural.

Os processos produtivos da *agroindústria canavieira*, agora orientados por um *ritmo industrial*, escancaram a centralidade da *terra* como meio de produção. Quando empregada

em prol da reprodução do capital canavieiro, a concentração fundiária, muito longe de caracterizar um mero *acúmulo de riquezas*, exigia a gradual expansão da fronteira agrícola como condição de aumento de produtividade. Esta elevação da composição orgânica do capital também transpareceu no “crescimento contínuo no capital investido em máquinas e equipamentos; e na redução relativa do montante de capital aplicado na compra de força de trabalho” (IANNI, 1984, p. 46).

As áreas rurais, neste período, manifestaram uma tendência a serem incorporadas ao ciclo de produção e reprodução das relações capitalistas. Ou seja, “deslocou para a cidade uma parcela significativa da população agrária, à medida que se aprofundou e generalizou o processo de proletarização inerente” (IANNI, 1984, p. 44). A gradual substituição da mão de obra humana por processos de trabalho mecanizados deu à tona da urbanização do Brasil, intensificada a partir da segunda metade de 1930.

A sustentação deste processo dependia da *industrialização* urbana, como forma de garantia de empregos para os setores que se deslocavam do campo para a cidade. Contudo, dada a incipiência deste processo até então, o êxodo rural veio acompanhado de um profundo desemprego e marginalização dos trabalhadores rurais, agora nas cidades.

Aos trabalhadores rurais que passaram a morar na cidade restaram os empregos sazonais e temporários nos processos manufaturados de beneficiamento do açúcar (IANNI, 1984, p. 44). Ao passo que se expandiu o mundo urbano, urbanizou-se o rural. A agroindústria açucareira tornou urbanizada “as relações sociais, os valores e os padrões de pensamento e comportamento nos canaviais e nas usinas” (IANNI, 1984, p. 45). Da mesma forma “o tempo da agroindústria canavieira, comandado pelo movimento das épocas de safra e entressafra, confere um pouco do seu andamento à vida social” (IANNI, 1984, p. 44).

A urbanização da sociedade brasileira impulsionada pelo êxodo rural e pelo *tempo social* da reprodução do capital aplicado à agroindústria fez pendular, demograficamente, em meados de 1960, a composição majoritária da população do campo para a cidade. Contudo, o poder decisório de definição do que Fernandes (2009, p. 43) chama de “*história-possível*”, já se concentrava nas cidades antes disso, eis que eram nestas localidades que os latifundiários reproduziam seus interesses práticos (mesmo que os *produzissem* no campo), especialmente nas negociações com setores econômicos externos.

Ainda na década de 1950, setores desenvolvimentistas de economia brasileira já iniciavam a articulação de interesses em prol de amplos projetos de industrialização e de reformas de base, a fim de garantir uma espécie (mesmo que débil e *dentro da ordem*) de *revolução burguesa* (FERNANDES, 2009, p. 44): de um ritmo histórico que possibilitasse



uma relativa inclusão dos trabalhadores perante a ordem social competitiva. Em outros termos, buscam redefinir o alcance e as medidas concretas pelas quais poderiam garantir a existência de um *mercado interno* que voltasse o desenvolvimento nacional *para dentro* e não, tão somente, *para fora*.

A política agrária também era um ponto de incidência deste projeto amplo de *reformas de base*. Contudo, as propostas de redução da inflação, de democratização da propriedade fundiária e de abandono de práticas de dominação social *pré-capitalistas*, afetaram diretamente as práticas e percepções teóricas da burguesia agrária.

A *história-possível* de uma democracia liberal, como reivindicada pelos setores *trabalhistas* e *desenvolvimentistas* foi vista como uma *ameaça* às autocracias burguesas formadas a partir da contraditória relação de estruturas de dominação *capitalistas* e *pré-capitalistas*. Deste conflito, incidente sobre duas vias distintas de *resolução* da questão agrária, prevaleceu, politicamente, o projeto civil-militar de indução ao capitalismo agrário e o conseqüente *êxodo* dos trabalhadores rurais.

## 2.2 A VIA DA CONTINUIDADE: CONFLITOS DE CLASSE E A OJERIZA À MUDANÇA SOCIAL

O Golpe militar em Jango, ocorrido em abril de 1964, representou muito mais do que o início de um regime político *autoritário*. Representou a continuidade de uma infraestrutura econômica predatória e subordinada aos interesses dos pólos econômicos internacionais. Não se tratou de mera *reação* aos projetos de desenvolvimento nacional teorizados pela CEPAL e discursados por João Goulart e outros setores desenvolvimentistas. Pelo contrário, o Golpe Militar foi, essencialmente, *preventivo* e *conservador*, expressando a agressividade autocrática a qualquer sinal de uma mudança social.

A questão agrária estava imbuída neste processo. As respostas às expressões da questão agrária, levantadas pelo debate público em meados dos anos 1960, foram uma importante motivação para a ação *preventiva* da autocracia burguesa à mudança social. Neste momento histórico, as contradições decorrentes da concentração fundiária passaram a se expressar tanto no campo quanto na cidade. O êxodo rural era crescente. E, neste quadro, setores progressistas da cidade não se mostraram inertes quanto à percepção dos potenciais que uma reforma agrária estrutural poderia afetar na sociedade brasileira.

Os impulsos ideológicos das forças progressistas foram fundamentais para a organização de parcelas dos trabalhadores do campo, especialmente para aqueles que

passaram a morar na cidade, em razão da centralização capitalista ocasionada pela expansão das agroindústrias (DEZEMONE, 2017, p. 137). Conforme aponta Silva (2006 *apud* PRIETO, 2017, p. 3) a organização dos trabalhadores rurais e dos setores progressistas urbanos foi respondida por uma aglutinação burguesa mobilizada para a resguardar os “interesses capitalistas urbano-industriais nacionais, multinacionais e das oligarquias fundiárias”.

Organizações como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) defendiam uma via de industrialização que articulasse a burguesia nacional com interesses multinacionais, especialmente os estadunidenses. Deve-se ter em mente que, nesta época, os Estados Unidos estavam “*combatendo*” politicamente (um inexistente *espectro*), de difusão da revolução cubana. Neste contexto, a questão agrária passou a ser um forte ponto de preocupação dos Estados Unidos, eis que havia uma leitura de que o *campesinato radicalizado* poderia ensejar processos revolucionários em outros lugares da América Latina.

Fico (2008 *apud* DEZEMONE, 2017, p. 135) aponta que houve uma participação indireta dos Estados Unidos na crise política que culminou no Golpe de 1964, na medida em que os estadunidenses nutriam interesses vinculados à segurança nacional, a partir da leitura de que evitar a ‘*cubanização*’ do maior país da América latina era um “elemento estratégico de sua política hemisférica”. Havia uma relação contraditória entre o subdesenvolvimento brasileiro, eis que, por um lado, poderia impulsionar a exploração imperialista americana; contudo, por outro, poderia fazer florescer uma revolução socialista.

Com o objetivo de atenuar o potencial revolucionário em torno das pautas dos trabalhadores rurais, os latifundiários serviram como “ponto de apoio central para a difusão ideológica dos ‘perigos’ da reforma agrária para o desenvolvimento (econômico, social e político) brasileiro” (PRIETO, 2017, p. 4). Ideologicamente *avessos à mudança* e economicamente beneficiados com a indução das exportações e de taxas cambiais favoráveis, os grandes proprietários passaram a dar as cartas sobre o processo de modernização capitalista que ocorreria no Brasil. Os grandes proprietários assumiram o protagonismo quanto à “reprodução de sua condição de classe pela participação ativa e efetiva no arranjo político das frações de classe que conduziram o estado autoritário” (PRIETO, 2017).

Se até então os latifundiários brasileiros mantinham relações, estritamente, de cunho econômico com pólos burgueses internacionais, a articulação que culminou no Golpe militar de 1964 serviu para estreitar, também, os laços políticos entre a burguesia conservadora nacional e os interesses geopolíticos internacionais. O abafamento e a repressão aos movimentos sociais rurais eram o ponto de convergência entre estes dois projetos políticos.

As Ligas Camponesas eram uma caricatura dos principais alvos desta ofensiva. Especialmente diante do fato de que havia uma intensa disputa entre as vanguardas urbanas quanto à representação deste volumoso contingente, como se os trabalhadores rurais não pudessem representar a si próprios (BOLTANSKI, 1982 *apud* DEZEMONE, 2017, p. 137). Havia, sobretudo, uma idealização sobre as Ligas, em virtude de sua forte capacidade de resistência à dominação tradicional dos proprietários fundiários, o que caracterizava um clássico ponto de conflito entre as oligarquias e os trabalhadores rurais. Tudo o que os latifundiários queriam era uma oportunidade para, legitimamente, combaterem as Ligas.

Contudo, as Ligas Camponesas não foram os únicos movimentos que sofreram repressão durante o Governo Militar. Ainda no Governo de João Goulart, houve uma considerável expansão da sindicalização rural, como meio de aproximar-se dos movimentos camponeses e criar base social para reagir às possíveis (e efetivamente ocorridas!) reações autocráticas (DEZEMONE, 2017, p. 143). A CONTAG foi uma das organizações que surgiu neste período e que, apesar de se contrapor às Ligas Camponesas em questões organizacionais, tinha em sua linha de atuação a defesa de um projeto de reforma agrária a partir de uma reforma constitucional (DEZEMONE, 2017, p. 145).

Mesmo que calcadas em diferentes perspectivas teóricas, as organizações da classe trabalhadora convergiam na defesa reforma agrária como ponto central da política agrária a ser adotada pelo Estado brasileiro. Para estes setores, a consolidação da propriedade privada no Brasil e, conseqüentemente, a concentração fundiária por ela legitimada, se tratavam de óbices ao desenvolvimento nacional. Estes impedimentos, validados por uma perspectiva de propriedade como direito *absoluto* se refletia, por exemplo, no texto constitucional que “previa o pagamento das indenizações em dinheiro para os proprietários de terras desapropriadas” (DEZEMONE, 2017, p. 146).

Enquanto a classe trabalhadora visualizava um projeto de *modernização* e *democratização* baseados na distribuição da fundiária como via de *mudança social*; os latifundiários, apoiados pelos militares, setores da burguesia multinacional e, até mesmo, pelos Estados Unidos, construíram, ladrilho a ladrilho, um projeto de *modernização* do arcaico e de *arcaização* do moderno. Em outros termos, buscavam *refuncionalizar* uma ordem pretérita, colonial, baseada no trabalho *pré-capitalista* e na segregação racial, pois

O que parece arcaico é de fato atualizado, servindo de suporte ao moderno, e pela qual o moderno parece perder esse caráter, revitalizando o seu oposto ou gerando formas socioeconômicas que misturam a acumulação pré-capitalista com a acumulação especificamente capitalista. O que importa, no conjunto, não é a existência do arcaico e do moderno, seu grau de visibilidade e os mundos

superpostos que evidenciam. Mas, o modo pelo qual as transformações sucessivas do mercado e do sistema de produção encadeiam a persistência de estruturas socioeconômicas herdadas do passado com a formação de estruturas socioeconômicas novas (FERNANDES, 2009, p. 67).

Neste embate de futuros possíveis para o campo e, conseqüentemente, para a base da *mudança social* brasileira, conforme argumenta Fernandes (2008, p. 183-184), se sobressaíam três categorias ou grupos de indivíduos no processo de formação das classes sociais através de estruturas e dinâmismos da economia agrária. Os agentes econômicos privilegiados que realizavam a expropriação capitalista “através da combinação das relações de mercado com as relações de produção, capitalista ou não” (FERNANDES, 2008, p. 183). Os agentes econômicos livres ou semilivres, assalariados ou não, mas que tinham condições de “comercializar o excedente da produção doméstica e empregar a poupança como técnica de competição puramente econômica e como mecanismo de mobilidade socioeconômica” (FERNANDES, 2008, p. 184). E, por fim, os semiassalariados que, mesmo reduzidos a pobreza permanente, lutavam para “transformar o trabalho em mercadoria, através das relações de mercado” (FERNANDES, 2008, p. 184).

A partir da segunda metade da década de 1970, o projeto de modernização conservadora e de ampliação da inserção da tecnologia visando à automação do trabalho, marcaram a economia agrária brasileira por uma acentuada dissociação entre formas *capitalistas de mercantilização* e formas *pré-capitalistas de produção*. Em outros termos, como aponta Fernandes (2008, p. 178), a identificação dos agentes econômicos privilegiados com o capitalismo comercial e a constante busca de ampliação da renda sob o fundamento do comércio (e não sobre a produção) produziu, ideologicamente, uma identificação subalterna por parte da burguesia agrária nacional com os pólos econômicos externos.

Este é o fundamento essencial do desenvolvimento capitalista dependente. A reprodução da burguesia nacional em condição de subalternidade aos fluxos e interesses político-econômicos das burguesias centrais, baseada na preferência entre a convivência de formas capitalistas (na medida em que substituem o trabalho humano pela automação) e pré-capitalistas de produção (quando a tecnologia ainda não conseguiu substituir o trabalho humano), redundou em um “atrofiamento crônico da intensidade do desenvolvimento capitalista no campo” (FERNANDES, 2008, p. 179). Desenvolvimento capitalista, este, que deve ser entendido como a capacidade de autonomização social a partir de uma *revolução burguesa*, da própria inserção dos trabalhadores perante a ordem social competitiva.

Neste contexto, eram esperadas ações dos setores privilegiados do campo no sentido de *bloquear* o acesso dos trabalhadores rurais à ordem social competitiva pela via da política

agrária orientada a distribuição de terras. Ou seja, em inviabilizar um projeto estrutural de reforma agrária que visasse uma radical transformação nas relações de propriedade, culminando com a desconcentração fundiária no Brasil.

Contudo, um dos pontos de tensão entre os projetos de *modernização* da sociedade brasileira articulados pela burguesia agrária nacional e pelos Estados Unidos, cujo projeto se expressava na Aliança para o Progresso, era a própria existência de uma legislação de reforma agrária. Isso porque os Estados Unidos viam a necessidade de institucionalizar esta reforma como forma de controlar a *cubanização* e o potencial de uma revolução social com base nas contradições do capitalismo agrário nacional.

A solução encontrada para a mediação entre os interesses do programa político da aliança para o progresso - a diminuição das tensões dos conflitos agrários - e os interesses de manutenção de uma estrutura fundiária concentrada - cuja produção visa a *mercantilização capitalista* orientada ao mercado externo (baseada em relações de trabalho *semiassalariadas*) - foi à implementação de uma reforma agrária nas áreas de conflito. Havia uma estratégia do Estado autoritário em proporcionar um “apaziguamento jurídico das lutas camponesas [...] garantindo aos latifundiários que a letra fria da lei seria produzida, aprovada e discutida no Congresso, mas não implementada” (PRIETO, 2017, p. 5).

Desta forma, foi produzida uma das distinções da questão agrária brasileira e de sua política agrária, em relação com os países de capitalismo central. Nos países centrais, “diminui-se o poder de classe dos proprietários de terra na definição dos parâmetros de retorno econômico do capital, a partir da promoção do uso produtivo da terra no campo e na cidade” (PRIETO, 2017, p. 2). O Brasil, por sua vez, continuou *refuncionalizando* sua política agrária para promover a existência de reformas em áreas de tensão social com a propriedade improdutiva de terra, de modo a concentrar poder político nas mãos dos grandes proprietários, impedindo a *autonomização social* pela democratização fundiária.

Enquanto o êxodo rural induziu a mobilidade de parcela dos trabalhadores rurais para a cidade, criando, assim, a figura dos bóia-fria, que “continuavam a trabalhar para as grandes propriedades, mesmo residindo nas cidades” (GRYNSPAN; DEZEMONE, 2007 *apud* DEZEMONE, 2016, p. 136); os trabalhadores que visam impor resistência ao processo de expansão do capitalismo agrário a partir da manutenção de seus costumes, tradições e das próprias condições de existência, eram assentados em lugares distantes e tinham suas reivindicações *abafadas*. A existência do latifúndio, um óbice a uma via de industrialização voltada *para dentro*, passou a sustentar, politicamente, um projeto de industrialização urbana como forma de redução do desemprego, em uma lógica compensatória.

Em médio prazo, a repressão imposta à classe trabalhadora ocasionou a desmobilização de suas bases sociais. Nos mais de vinte anos da ditadura militar, esta desmobilização foi se naturalizando, a partir da contínua hegemonia das classes dominantes, dando a aparência de ser uma *sociedade “sem história”* (FERNANDES, 2009, p. 44). Contudo, esta aparência se deve a “ausência de certas dimensões estruturais e de certos dinamismos que faz com que as contradições de classe sejam amortecidas, anuladas e em regra pouco dramatizadas como e enquanto tais” (FERNANDES, 2009, p. 44).

A emergência de novas realidades econômicas, sociais e políticas determinadas pela reprodução capitalista permitiu a *revitalização* de atitudes, valores e comportamentos estamentais, voltadas à dominação (FERNANDES, 2009, p. 46). O resultado não poderia ser diferente: a aparência de uma perpétua dominação política, a partir de uma base econômica excludente e desigual.

Este padrão típico de exploração econômica e dominação política não se restringe ao período do governo militar. Continua durante a redemocratização, mesmo com uma maior possibilidade de organização das reivindicações dos trabalhadores. É por conta desta *continuidade* que qualquer análise detida na distinção da *práxis* das classes sociais brasileiras, deve levar em conta, conforme aponta Fernandes (2009, p. 46) as particularidades de suas bases perceptivas das contradições de classe, o conteúdo de suas orientações de consciência e a capacidade de diferenciação e oposição das classes sociais em si.

Após a crise da ditadura militar, estes desafios perceptivos se impuseram aos trabalhadores rurais. Desde a formação de uma consciência revolucionária e, portanto, não *acuada*, até mesmo quanto à consolidação de bases perceptivas das oportunidades históricas que poderiam expressar a diferenciação entre as classes sociais.

O processo constituinte exemplifica bastante bem a principal dificuldade enfrentada pelos movimentos sociais de luta por terra quando do momento de realizar a diferenciação e imposição de seus interesses de classe. A Constituição incorporou preceitos de política agrária e de reforma agrária, atendendo uma demanda dos trabalhadores rurais. Contudo, este atendimento não prescindiu da imposição hegemônica da leitura de realidade destes trabalhadores, a partir da *diferenciação e oposição* de classes. Pelo contrário, parcela significativa dos artigos *constitucionalizados* consistem em mera reedição de preceitos de política agrária do Governo Militar, que se mostraram ineficientes até então para o atendimento das necessidades sociais dos trabalhadores rurais.

Esse argumento, também, se reforça com a retórica predominante no debate sobre a política agrária, quanto ao emprego da tecnologia. Esta visão majoritária aponta que o

progresso adviria, necessariamente, da modernização tecnológica como critério de incremento da produtividade. Contudo, esta ideia atrai os trabalhadores rurais pelo simplismo “como se tivesse condão de sanar uma ferida histórica no tecido social: a modernização agrícola como solução do problema agrário” (PAULA; GEDIEL, 2017, p. 2830).

Ocorre que a legitimação discursiva das superestruturas ideológicas e políticas é necessária para *ocultar* a expropriação econômica que sob ela repousa. Quanto ao emprego da tecnologia, mesmo que possa melhorar *relativamente* às condições de vida dos trabalhadores rurais, irá impulsionar significativamente a produção vinculada ao agronegócio que, portanto, terá efeitos recessivos sobre os trabalhadores rurais. Por esta razão, a busca pela garantia e pelo direito, pelo reconhecimento a partir da legislação, sempre deve ser considerada como uma estratégia de *alcance relativo* quando empregada pelos movimentos sociais. Outro exemplo deste processo é a *solução paliativa* dos conflitos agrários pela constitucionalização de garantias de Justiça Agrária.

Conforme Paula e Gediél (2017, p. 2824), mesmo com toda a articulação social e de juristas representantes dos interesses dos trabalhadores na garantia de um juiz de competência exclusiva para causas agrárias e que se faz presente no local do litígio, estes pressupostos se concentram, sobretudo, no plano formal. A mera existência do *direito* não conduz a sua implementação. A judicialização dos conflitos agrários, portanto, permanece restrita. Mesmo com potencial de reestruturar as *antigas* práticas de expansão do capitalismo agrário, estas são *refuncionalizadas* pelo poder político do latifúndio em estipular o *direito* e o *não-direito*.

As lacunas entre *direito* e *não-direito* são mais um dos pontos de continuidade da questão agrária brasileira. A tendência a expansão da fronteira agrária como fundamento de acumulação capitalista, foi legitimada a partir dos projetos de colonização e, mais recentemente, da regularização de áreas que mesclam práticas de titulação com grilagem. Este processo é especialmente visualizável na Amazônia, cuja “manutenção da concentração fundiária se realizou a partir da grilagem legalizada de terras públicas sob o auspício do Estado autoritário” (PRIETO, 2017, p. 10).

Além de uma questão de *povoamento* para demarcação de propriedades privadas que defina, politicamente, o *território nacional*, a grilagem de terras foi impulsionada por caracterizar uma prática fundamentalmente interessante para o capitalismo dependente brasileiro. A expansão da fronteira agrícola a partir de práticas sistemáticas de cercamento e apropriação, e sua respectiva validação jurídica, viabilizada a partir de um título de propriedade irregular que, em última instância, buscava

a incorporação da Amazônia Legal ao processo de produção do capital em escala nacional e internacional, incorporando economicamente a região a partir do desenvolvimento da agricultura capitalista empresarial. Tal integração se realizou por intermédio de uma vultosa política de deduções dos impostos, incentivos fiscais e empréstimos subsidiados produzidos pela ditadura civil-militar a industriais e empresários que adquirissem terras na Amazônia (PRIETO, 2017, p. 11).

Todavia, este processo de expansão do capitalismo agrário impulsionado a partir do Governo Militar não foi isento de resistência por parte dos movimentos sociais de luta por terra. Como aponta Rodrigues (2017, p. 30) “o desafio de superar a nossa questão agrária se impôs com força nos anos de 1980”. A partir deste momento histórico, a atuação dos movimentos sociais foi orientada por uma prática radical, envolvendo a atuação das bases camponesas e as reivindicações institucionais, tanto no INCRA, quanto no Poder Legislativo.

A ocupação de terras improdutivas foi uma das principais estratégias dos movimentos sociais, a partir do final dos anos 1980 e, especialmente, a partir da década de 1990. Caldart (2004 *apud* RODRIGUES, 2017, p. 37) narra que o significado do acampamento, para o MST, tem um triplo objetivo de “educar e manter mobilizada a base sem-terra, de sensibilizar a opinião pública para a causa da luta pela terra, e de fazer pressão sobre as autoridades responsáveis pela realização da Reforma Agrária”. Estes objetivos decorrem, principalmente, da compreensão dos “limites e possibilidades históricas da luta por terra” (RODRIGUES, 2017, p. 29).

Portanto, neste período, os movimentos sociais passaram a formar a consciência dos trabalhadores sem-terra a partir práticas voltadas à luta para sua emancipação de classe, compreendendo que “a educação não é dada pela natureza, ela é produzida historicamente e coletivamente, direta e intencionalmente em cada indivíduo singular” (RODRIGUES, 2017, p. 30). É desta produção histórica de consciência que os indivíduos podem fazer frente às condições históricas de transformação social.

Desta forma, os movimentos sociais buscaram a disputa pela *resolução* da reforma agrária ao não responder a *violência* autocrática com *violência*, mas sim com organização e com uma proposta de luta orientada para a democratização da sociedade brasileira. Visualizando o rompimento da *refuncionalização* de um passado desigual e cruel. Distinguem-se da autocracia, dentre muitos outros motivos, por compreenderem que a eliminação da *velha desigualdade* é a condição para o surgimento de *novas sociabilidades*.

### 2.3 O MODERNO QUE PAIRA SOBRE O VELHO: AS CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA



No período que sucede o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a política agrária brasileira pendulou entre a continuidade de um *velho* padrão e a emergência de novos horizontes. Uma série de fatores poderia explicar estes *avanços* e *retrocessos*. Contudo, em um esforço de apego ao essencial, dois fatores principais vêm à tona e transparecem como chaves de leitura para a explicação deste período: a constante busca, por parte do Governo Federal, de um ambiente político e institucional propício a garantia de *governabilidade*; e a capacidade de reivindicação e imposição de estratégias de pressão das classes agrárias perante o Estado, no sentido de movimentar as políticas agrárias em favor de seus projetos políticos.

A garantia de *governabilidade* nos marcos de uma infraestrutura econômica que harmoniza formas *pré-capitalistas* de produção com formas *capitalistas* de mercantilização tem as possibilidades de proposição de mudança social – especialmente pela via da política agrária – consideravelmente limitadas pelo esforço das classes possuidoras “se protegeram contra a rigidez da situação histórica que elas mesmas criaram” (FERNANDES, 2009, p. 47). Em termos simples: qualquer proposição relativamente progressista que, substancialmente, contrarie os *velhos* interesses é submetida aos riscos do uso aberto e sistemático da violência e de meios políticos diretos (por meio do Estado) e indiretos (baseados nas *práticas* econômicas) como instrumento de perpetuação do *status quo* (FERNANDES, 2009, p. 47). A capacidade de influência dos grande proprietários perante o Estado caracterizou uma particular forma de capitalismo monopolista de estado, sob bases agrárias.

Em termos políticos, o capitalismo dependente expressa uma incapacidade estrutural de resolução dos conflitos *dentro da ordem*. Esta circunstância afetou diretamente as formas pelas quais as intervenções na questão agrária foram incluídas nos projetos políticos propostos pelas distintas classes sociais, inclusive após a *redemocratização*. Como aponta Fernandes (2008, p. 185), parcelas significativas da população agrária se vêem incluídas na ordem social competitiva (ou ao menos dela participam) de forma superficial ou segmentada, “como se o desenvolvimento capitalista apenas tivesse vigência em algumas partes da sociedade nacional, precisando excluir e sacrificar as demais para ter viabilidade e expandir-se”.

Neste quadro, as políticas agrárias experimentam um perverso efeito. Mesmo com a generalização das relações de produção capitalistas – que, no caso brasileiro, convergiram com a expansão da tecnologia no campo e com a substituição da mão de obra humana pela automação do trabalho -, são os pólos comerciais que continuam ditando os *ritmos históricos*. Isso porque a maior parcela da produção agrária visa, quando muito, o atendimento residual

do mercado interno. Volta-se, sobretudo, para a *comercialização* de *commodities*. Para o mercado interno restam as *sobras*.

Este processo de expansão da economia de mercado consolidou os centros urbanos como “verdadeiros núcleos de mediação interna entre a economia brasileira e as economias centrais” (FERNANDES, 2008, p. 180) e, ao mesmo tempo, objetivou uma relação específica entre campo e cidade: o fato de que as metrópoles, dotadas de maior vitalidade econômica e política, “associam-se às nações hegemônicas na apropriação do excedente econômico gerado pela economia agrária” (FERNANDES, 2008, p. 180). As políticas agrárias, neste contexto, tiveram seus potenciais de mudança social esvaziados, econômica e politicamente.

Este esvaziamento dificultou até mesmo os projetos de desenvolvimento rural de governos neoliberais, que buscavam na indução da agricultura familiar uma forma conter os efeitos recessivos de seu projeto macroeconômico. O projeto de *desenvolvimento sustentado* do Governo FHC (e as constantes tentativa de reduzir a inflação) foram limitadas pela aparente tensão entre a expansão da economia de mercado e o acesso dos trabalhadores aos bens essenciais à sua existência, garantidos, sobretudo, pela agricultura familiar.

Houveram severas distinções entre os governos democráticos, no que se refere ao tratamento da reforma agrária. A inserção de instrumentos de mercado perante as políticas agrárias, como ocorreu no governo FHC, passando pela economia solidária, no Governo do Partido dos Trabalhadores, até a derrocada do instrumento de política agrária, no governo Bolsonaro, são representações sintomáticas deste processo. Contudo, o fio que une estes programas (em menor grau no Governo Bolsonaro) foi a busca pela conciliação dos interesses das classes sociais agrárias. Sempre nos marcos da sociedade burguesa, as formas de buscar este *apoio* eram distintas. Enquanto os grandes proprietários exerciam uma pressão econômica, incidindo, especialmente, nos acordos comerciais que determinavam a destinação das *commodities* produzidas; os movimentos sociais articulavam ações por meio de suas organizações de base, como mobilizações massivas articuladas a diálogos institucionais.

A atuação do MST expressa de maneira pontual à forma de atuação dos movimentos sociais neste período. Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, as estratégias dos movimentos sociais de luta por terra, geralmente eram articuladas a partir da estratégia de *ocupação*. Neste período, como esclarece Rodrigues (2017, p. 38) o movimento era bastante combativo, tanto no que se refere à luta por terra, quanto para a continuidade das atividades das famílias já assentadas. Seu principal leque de atuações era a reforma agrária, mesmo que seu projeto político não se reduzisse a ela.

Isso porque o MST compreendia a necessidade de um amplo projeto de transformação, visando à democratização da sociedade brasileira. Isso passava, inclusive, por uma redefinição das prioridades das políticas agrárias. A partir do assentamento das famílias nos programas de reforma agrária, o movimento compreendia que era necessário que os trabalhadores se colocassem “na luta por crédito, estradas, saúde, educação e, para tanto, o enfrentamento coletivo a partir do movimento era fundamental” (RODRIGUES, 2017, p. 38).

A ofensiva atuação dos movimentos sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso, contudo, não foi orientada com o mesmo afincamento durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Durante o Governo Lula e Dilma, em tese, passou a existir um alinhamento entre os projetos políticos do Estado e do principal movimento social de trabalhadores rurais do Brasil. Já não havia uma relação puramente contestatória e, portanto, as formas de atuação foram modificadas (CALDART, 2004, p. 177 *apud* RODRIGUES, 2017, p. 37).

Todavia, com o passar do tempo, o resultado desta articulação se converteu em *desmobilização*. Esta circunstância se mostrou ainda mais grave, tendo em vista que as políticas agrárias do Governo dos Trabalhadores, por mais que tenham representado a articulação de sucessivas respostas à questão agrária brasileira, não foram capazes de produzir os resultados esperados, dada a amplitude do problema. Posteriormente, diante do Golpe de 2016 e do aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, os trabalhadores agrários se viram desmobilizados diante do desmanche de políticas agrárias que se sucedeu.

A atuação dos setores privilegiados agrários, por sua vez, nunca prescindiu de mobilizações de massa para a defesa dos seus interesses. Até porque, os beneficiários legítimos destes interesses, definitivamente, são numericamente insuficientes para serem chamados de *massas*. A defesa da expansão do capitalismo agrário brasileiro, a partir da expansão da fronteira agrícola e da política comercial, focalizou diálogos de gabinetes e, especialmente, a instrumentalização da *prática econômica* de agentes econômicos distintos.

Na afirmação de seus próprios interesses, os latifundiários brasileiros buscaram propor pontos de alinhamento com pólos hegemônicos internos e externos, de modo a realizar as condições necessárias para reprodução da heteronomia econômica, assumindo sua posição de instrumentalidade para afirmação dos interesses dos agentes que detém o controle direto ou indireto da relação econômica colonial, neocolonial ou de dependência (FERNANDES, 2008, p. 174). Seja a partir do estabelecimento de pontos de convergência com pólos hegemônicos externos, ou com a negociação de pontos conciliatórios com setores hegemônicos progressistas (o que particularmente ocorreu nos governos de centro-esquerda), a *relevância* assumida pela renda da terra tornou possível que a demanda *econômica* destes rentistas se

convertesse, facilmente, em demanda *política*. Como se fossem *gerais* os interesses de aceitar a *dependência* como *mal necessário* (FERNANDES, 2008, p. 177).

Conforme Sodré e Mattos (2016, p. 346) o fato de a terra ser um fator de produção é uma determinação essencial para compreender como se configuram, materialmente, as relações de poder e as características dos conflitos que permeiam as disputas territoriais. Estas características assumem funções históricas e se relacionam de maneira particular com os territórios, que detém de formas de produção e reprodução específicas.

Portanto, a visualização da terra “como elemento analítico do território” (SODRÉ; MATTOS, 2019, p. 247), proporciona vias para compreender as bases agrárias das mudanças sociais brasileiras. Existem resíduos no processo de generalização do capitalismo agrário, que consolidam pontos de resistência. Neste contexto as formas tradicionais de apropriação dos recursos naturais passam a constituir uma demanda envolvida nos conflitos agrários. Um ponto de tensão entre território e expansão do rentismo latifundiário.

O território e sua respectiva formação territorial são o *ambiente* em que ocorre a apropriação dos recursos naturais para a *produção* da vida social, a partir de determinações econômicas e políticas. Contudo, estas determinações têm como fundamento a apropriação de determinado bioma, de sua flora e fauna. Neste quadro, o Brasil é um país de acentuada diversidade desta *base territorial*, com biomas distintos que ora favorecem determinada forma de apropriação, ora limitam.

Ao problematizar uma perspectiva socioambiental sobre a formação da estrutura fundiária do pantanal, especificamente sobre a distinção entre os módulos fiscais e as formas de propriedade (público ou privada) das terras pantaneiras, Braz *et al* (2020, p. 162) considera dois referenciais importantes para a avaliação da formação territorial: a caracterização do bioma; e as relações socioambientais que ocorrem perante aquele bioma.

Uma característica marcante da questão agrária do Pantanal se dá pela sua “bacia de sedimentação ativa, deprimida e plana, que sazonalmente é sujeita a inundações, cuja rede de drenagem é o rio Paraguai” (BRAZ *et al*, 2020, p. 159). O fato da área geográfica deste bioma dividir os estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, além de ocupar áreas ao norte do Paraguai e ao Leste da Bolívia (BRAZ *et al*, 2020, p. 162), impõe desafios políticos para uma resposta articulada às expressões da questão agrária pantaneira. As questões ambientais e sociais materializadas neste bioma “culminam em conflitos entre populações tradicionais, movimentos sociais e proprietários de terras” (BRAZ *et al.*, 2020, p. 160).

Esta particularização sobre a dinâmica territorial do pantanal mostra a necessidade de evitar um reducionismo *economicista* quanto à perspectiva da questão agrária. Isso porque os

processos territorialização e territorialidade servem como substrato para a incorporação do fator do *ambiente* pelo qual ocorre a apropriação dos recursos naturais. Eles, portanto, definem as estratégias disponíveis às classes sociais para a imposição de seus projetos de *modernização* da sociedade brasileira.

Conforme Araújo e Caldas (2019, p. 374) a *territorialização* é o processo de construção política e institucional do território e visa definir um *locus* legítimo de ocupação espacial como *ambiente* para a produção e reprodução da vida social. Neste processo de *construção* o incremento das oportunidades a uma atividade econômica particular é um fator determinante, eis que estabelece o conjunto de “técnicas que possam fazer de um respectivo nicho econômico, um elemento a mais para o planejamento do território” (ARAÚJO; CALDAS, 2019, p. 374). Já a *territorialidade*, por outro lado, se verifica a partir da ênfase nas relações *socioculturais* que podem *fixar* o ser humano em determinado território, ou repeli-lo, a partir de relações políticas de poder (ARAÚJO; CALDAS, 2019, p.377).

Portanto, o território – ou seja, o ambiente pelo qual se expressa à questão agrária – “não se trata apenas de uma porção de espaço, mas de um receptáculo de sociabilidades cujas formas do seu uso é que fazem dele um objeto de análise social” (SANTOS *apud* ARAÚJO; CALDAS, 2019, p. 365). É, sobretudo, perante as *sociabilidades* das formas de apropriação do território que residem às possibilidades de *modernização* da sociedade brasileira. Ali residem as possibilidades de movimento da *questão agrária*.

Como sustenta Silva (2020, p. 81) as principais controvérsias da política agrária quanto promotora de respostas à questão agrária estão na interpretação dos limites e possibilidades que decorreram da expansão do capitalismo agrário como “fonte importante de dinâmica social e política no Brasil contemporâneo” (SILVA, 202, p. 81). Estas tensões políticas, expressas, também, cientificamente, dão à tona de três eixos de interpretação da mudança social e institucional brasileira: a abordagem da baixa mudança institucional promovida pela Constituição Federal sobre a regulação pública do território e da propriedade de terra, especialmente a partir da focalização da reforma agrária; a institucionalização de políticas para o mundo rural a partir da modernização de base técnica e da conciliação entre agronegócio e agricultura familiar; e as possibilidades de democratização política e de reordenamento das relações entre os três poderes, a partir da organização de novos movimentos sociais e representações do mundo rural (SILVA, 2020, p. 77).

Estas leituras da realidade se baseiam em uma condição material em comum. A leitura de que a economia agrária “sempre operou como suporte de dinamismos econômicos, sociais e políticos que alteraram, em sentido progressivo ou revolucionário, a organização da

sociedade brasileira” (FERNANDES, 2008, p. 173). Neste quadro, o aparente consenso das orientações quanto à expansão do capitalismo agrário (SILVA, 2020, p. 76) se manifesta como condicionante da atuação perante as políticas agrárias.

Uma das linhas de atuação das forças políticas populares, especialmente daquelas vinculadas aos movimentos sociais que reivindicam estratégias *democráticas*, se refere a orientação de uma política agrária sob o argumento de que o “direito ao território é a base para a realização de outros direitos humanos, tais como alimentação e moradia, mas também, em sentido mais amplo, direitos culturais e ambientais” (SILVA, 2020, p. 108). A esta perspectiva, diante da *radicalização* das contradições entre capital e trabalho no Brasil, se reforçou uma ideia do “direito à terra associado ao trabalho, em oposição à ‘terra de negócios’” (MARTINS, 2013 *apud* SILVA, 2020, p. 109).

Neste processo de *radicalização* também se pode distinguir outro agrupamento de orientação para as políticas agrárias. Aquelas que articulam uma crítica ao neoliberalismo, calcada na oposição de interesses dos trabalhadores rurais e do agronegócio. No argumento de Delgado (2012 *apud* SANTOS, 2020, p. 89) “a expansão do capitalismo agrário repõe, ainda que em bases novas, a questão agrária como um problema fundiário e político”. Há uma questão intrínseca às determinações da acumulação capitalista brasileira, baseada na especialização em produtos primários, e no efeito de criar uma

pressão interna para a superexploração do trabalho e de recursos naturais sem, contudo, oferecer contrapartidas de socialização das riquezas aí geradas, pois o excedente é transformado em renda da terra ou em remuneração do capital (SILVA, 2020, p. 89).

Esta perspectiva *prático-teórica* é contraposta pela defesa da *pluriatividade* agrícola e pela *interação* entre *agricultura familiar* e *agronegócio*, apoiadas na ideia de que “a agricultura já não é mais a melhor forma de inserção econômica das famílias residentes nas regiões rurais [...] em função do baixo retorno econômico da agricultura não modernizada” (SILVA, 2020, p. 94). As políticas agrárias, nesta leitura, se direcionam ao desenvolvimento de complexos ambientais e incidem, sobretudo, na regulamentação de *trocias comerciais*. Há, portanto, uma ênfase na *produtividade* e na *inovação* tecnológica capitalista.

Tanto a hegemonia teórica das leituras sobre a questão agrária brasileira, quanto à *porosidade* das demandas sociais que a orientam, influenciam no amplo quadro de modernização social do Brasil. Esta influência se dá na medida em que o Estado é o mediador entre os distintos projetos de resolução da questão agrária. Absorve, portanto, pressões sociais contraditórias que buscam estabelecer *respostas* e *continuidades*.

A incidência da política agrária sobre a concentração fundiária é um termômetro acerca das continuidades e descontinuidades deste processo nos últimos trinta anos. A *conciliação* de interesses antagônicos é uma das formas características deste *fazer política*. A liberalização da política agrícola, a partir do Governo FHC, não foi abafada pelo projeto macroeconômico dos governos do Partido dos Trabalhadores, eis que buscavam o atendimento do *mercado* externo e *interno* a partir da produção agrícola. Posteriormente, foi aprofundada a partir do Governo Temer, com a ampla perda de prioridade político-econômica, além do desmanche institucional, das políticas agrárias.

A *continuidade* da estrutura fundiária brasileira altamente concentrada foi validada pela *liberalização* da política agrícola. Mesmo que o Estatuto da Terra tenha severas limitações, deve-se ter em mente que uma das motivações para sua institucionalização foi a demanda da Aliança para o progresso quanto a realização de uma reforma agrária. Logo, após a queda do regime militar perdeu-se uma *oportunidade histórica* de radicalização da distribuição da propriedade fundiária. Em última instância, da própria *transformação* da sociedade de classes brasileira.

Os movimentos da reforma agrária, neste processo, são sintomas desta perda histórica. Representam, particularmente, o abafamento do potencial da política agrária em responder à questão agrária em prol do desenvolvimento da sociedade brasileira. Quiçá, se houvesse a radicalização dos trabalhadores rurais com base em uma *práxis* revolucionária, até mesmo a possibilidade de estabelecer uma *sociedade sem classes*. Contudo, a reforma agrária andou em círculos.

### 3. ANDANDO EM CÍRCULOS: ASCENSÃO E QUEDA DA REFORMA AGRÁRIA NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA

Em apartada síntese, este Capítulo busca trazer elementos para um panorama sobre os movimentos da reforma agrária na agenda política brasileira. Considera-se ser possível, por meio deste recurso, delinear uma compreensão preliminar a respeito dos condicionamentos particulares entre ações governamentais e atuação da sociedade civil no processo de institucionalização das proposições de reforma agrária.

Claramente, as políticas de reforma agrária não esgotam as possíveis intervenções no escopo da política agrária, que, por sua vez, é muito mais ampla. Contudo, a reforma agrária é uma importante via de autonomização social em países dependentes e de bases econômicas agrárias. Seja a partir da modificação das formas jurídicas de propriedade, das relações de produção ou da composição de suas forças produtivas, as políticas de reforma agrária, nesses casos, podem ser consideradas instrumentos *essenciais* de política agrária.

A particularização proposta nesta seção, portanto, não visa *reduzir* as determinações da política agrária à sua experiência de reforma agrária. Pelo contrário, esta singularização busca tornar viável a apreensão dos movimentos de uma *seção total da realidade*, ou seja, da *política agrária*, a partir da compreensão do fenômeno específico, a *reforma agrária*, como um momento do todo. Ou seja, o foco sobre as políticas de reforma agrária serve, simultaneamente, para “definir a si mesmo, e de outro lado, definir o todo” (KOSIK, 1995a, p. 49), a saber: as determinações de base e superestrutura da política agrária.

Neste contexto, a exposição é apartada em três seções. A *primeira* visa compreender as intencionalidades político-econômicas que sustentaram a inclusão da reforma agrária na agenda política brasileira, a fim de apreender a influência dos instrumentos distributivos na formação e consolidação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A *segunda* busca assimilar a dinâmica das reformas de mercado no Brasil, a partir da crítica às prescrições do Banco Mundial (BM) sobre Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM), no intuito de perceber as limitações da conciliação entre mercado financeiro e políticas de reforma agrária. A *terceira* seção aspira contrastar as particularidades das reformas distributivas e de mercado, a fim de captar seus condicionamentos com a autonomia relativa do Estado em materializar a reforma agrária após o Teto de Gastos (EC nº 95/2016).



### 3.1 VELHAS PROMESSAS: REFORMA AGRÁRIA DISTRIBUTIVA E A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DO INCRA

Inegavelmente, a reforma agrária é um dos temas de maior controvérsia no debate público da sociedade brasileira. Essa característica foi (e ainda é) determinante para a consolidação de uma agenda política em torno desta pauta. Tanto sua paixão fervorosa quanto sua negação anacrônica expressam representações ideológicas que vêm na sua materialização (ou em sua negação) a chave para o alvorecer de uma nova história.

O que estas idealizações não mostram é o que esta política, efetivamente, é. Uma definição clássica, como a de Veiga (1984, p. 7), compreende a reforma agrária como “a modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola” a partir da intervenção do Estado no setor agrícola. Mesmo que, posteriormente, a *financeirização* das políticas de reforma agrária tenha mostrado ser possível harmonizar o acesso à terra com o *ideário de mercado*, a partir da flexibilização da intervenção estatal, as definições clássicas ajudam a compreender que estas reformas não surgem de decisões repentinas de determinado governo ou setor da sociedade.

Pelo contrário, a reforma agrária “é sempre o resultado de pressões sociais contrárias e, ao mesmo tempo, é limitada por essas mesmas pressões (VEIGA, 1984, p. 8). Seja do ponto de vista social, econômico ou político, o alcance deste tipo de reforma depende da correlação de força entre distintos setores da sociedade de classes, cada qual com seus interesses específicos, como os camponeses, assalariados agrícolas, operários, as chamadas ‘camadas médias’, a burguesia e grandes proprietários fundiários (VEIGA, 1984, p. 9). Essencialmente, essa correlação de forças incide nas formas de exploração da terra, eis que é o *meio* de humanização do homem, como *meio de produção*. Ou seja, a reforma agrária visa vincular a exploração da terra à propriedade, sem que sedimente-se a alienação entre *produtor* e *meio de produção*.”

Longe dos alcances e potenciais projetados pelas idealizações da reforma agrária, a realidade brasileira mostra que esta política, historicamente, articulou setores sociais heterogêneos. De um lado, setores desenvolvimentistas inclinavam-se, junto aos trabalhadores rurais e, posteriormente, com a igreja católica, para a realização da reforma agrária; a negação à reforma, por outro lado, foi pautada por setores conservadores da sociedade brasileira, cuja *práxis utilitária* vinculava-se a reprodução capitalista a partir da grande propriedade.

A formação interna destas alianças não retratava interesses uniformes. Os desenvolvimentistas, representados por uma emergente burguesia industrial, enxergavam a reforma agrária como um meio de *destravar* o desenvolvimento, fortalecendo o poder de compra dos trabalhadores pela redução da inflação. Essa visão aproximava-se da perspectiva keynesiana de que era necessário estabelecer um regulador externo aos mercados, a fim de equilibrar os processos econômicos e garantir demanda agregada (HENIG, 2018, p. 335). Neste caso, o mecanismo regulador seria a própria Reforma Agrária, que interviria em prol do desenvolvimento dos mercados nacionais.

Em distinção aos desenvolvimentistas, a formação política dos movimentos sociais de luta por terra foi orientada menos a partir de uma visão de mundo já concebida e mais por práticas de emancipação frente à violência imposta pelos fazendeiros – como o caso das Ligas Camponesas. A vinculação do catolicismo popular com as bases camponesas, por exemplo, se deu por uma conjugação de doutrinas que buscavam libertação e, assim, davam respostas à questão agrária. Posteriormente, já durante a crise política do regime militar, os principais movimentos de luta por terra consolidaram pressupostos de uma leitura crítica e materialista da realidade, compreendendo o Estado como promotor da coerção e do consenso, eis que “utiliza da força como meio garantidor dos interesses da classe dominante, e em contrapartida usa do consenso [...] com a finalidade de institucionalizar e controlar conflitos, legitimando a ordem social” (HENIG, 2018, p. 329).

Contudo, a formação da agenda de reforma agrária brasileira não dependeu, tão somente, de uma mínima convergência prática e ideológica entre setores heterogêneos. Dependeu, também, de condições materiais preexistentes e, especialmente, das contradições afloradas após os primeiros projetos de industrialização e urbanização em meados de 1930. Ao fazer uma leitura geral sobre as experiências históricas de reforma agrária, Veiga (1984, p. 11-12) aponta duas condições para a emergência desta agenda: o impedimento do acesso à terra pelos trabalhadores rurais, em contraste com a propriedade improdutiva; e o desemprego e as contradições urbanas decorrentes da expulsão dos trabalhadores rurais em razão da expansão da fronteira agrícola ocasionada pela concentração fundiária. Além destas causas, a condição *essencial* para a reforma agrária, conforme Veiga (1984, p. 10) é a mobilização dos trabalhadores rurais, a partir da ideia de que “a terra deve pertencer a quem nela trabalha”.

A despeito de sua *temporalidade* e particularidades, estas condições se manifestaram no Brasil pós-1930. Aqui, a pauta da reforma agrária se movimentou a sabor das conjunturas e foi ditada conforme as possibilidades de cada governo em abarcá-la; ou em convertê-la em instrumentos jurídicos, cuja letra de lei foi *morta*. Os setores desenvolvimentistas

despontaram como a classe social mais organizada na trajetória de consolidação de um programa de reforma agrária, sob a intencionalidade de *destravar* o desenvolvimento da burguesia nacional, englobando-a com um amplo projeto de reformas de base.

Em 1964, João Goulart apresentou o decreto nº 53.700/1964, que visava à desapropriação das terras que ladeavam os eixos rodoviários, afim de “tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável” (SCHILLING, 1981 *apud* STEDILE, 2005, p. 103). Conforme admitido em sua apresentação pública, este projeto visava orientar o caminho das reformas, do progresso e da paz social para “solucionar pacificamente as contradições de uma ordem econômica e jurídica inteiramente superada pela realidade dos momentos em que vivemos” (SCHILLING, 1981 *apud* STEDILE, 2005, p. 102-103). Ou seja, buscava pavimentar o caminho para a reforma agrária como pilar das demais reformas de base. Contudo, antes de aprovar este projeto, o governo João Goulart sofreu uma espúria reação das elites dominantes, entre elas, as latifundiárias: o golpe militar de 1964.

O golpe militar em Jango expressou o completo abandono do projeto de reformas de base. Nesta conjuntura, os militares empenharam-se em induzir as atividades econômicas dos grandes proprietários, a partir de um amplo projeto de *modernização conservadora*, buscando viabilizar a modernização da base técnica agrícola e garantir o aumento da produtividade e a expansão da fronteira agrária a qualquer custo. De fato, a qualquer custo. Até pelo *custo* da *validação* da grilagem (PRIETO, 2017, p. 3).

Institucionalizada no governo militar, a reforma agrária foi convertida em letra de lei *morta*. Dialogando com incentivos ao agronegócio, em particular com o crédito rural instituído pela Lei 4.829/1965<sup>11</sup>, uma das primeiras medidas do governo militar foi a promulgação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), o marco jurídico da reforma agrária. Sua intencionalidade era, sobretudo, abafar às demandas por um projeto de reforma agrária estrutural. Fernandes (2015, *apud* CARVALHO; CRUZ; CALVI, p. 9) destaca que este tipo de reforma se caracterizou por seu *conservadorismo*, pois não teve alcance para responder às expressões da questão agrária como, por exemplo, a elevada concentração fundiária historicamente sedimentada. Na realidade, este *conservadorismo* – no sentido de *conservar* as

---

<sup>11</sup> Em seu artigo 2º, a lei que institucionaliza o crédito rural define-o como o “suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou as suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor” (BRASIL, 1965, s/p).

expressões da questão agrária – tinha um objetivo bastante claro: a neutralização política das lideranças camponesas a partir do apaziguamento dos conflitos agrários.

Há ao menos duas vertentes que devem ser consideradas para compreensão as influências que permearam o Estatuto da Terra: o ideário *cepalino* que defendia a reforma agrária como via de desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo nacional, visando atender a demanda do mercado interno; e as influências da Aliança para o Progresso, que sustentavam a reestruturação da propriedade capitalista para conter a influência da Revolução Cubana (STEDILE, 2004, *apud* STEDILE, 2005, p. 149). Contudo, por mais paradoxal que pareça, as prescrições do Estatuto da Terra (desconsiderando a ausência de intencionalidade em aplicá-las estruturalmente) tiveram importante significação como resultado de um longo processo de luta por terra (STEDILE, 2004, *apud* STEDILE, 2005, p. 145).

Conforme esclarece Penna (2018, p. 123) o projeto militar de regularização fundiária e de colonização em regiões estratégicas “era prioritário do ponto de vista da segurança nacional; por isso recebia recursos significativos do governo militar”. Este projeto, que fazia parte das prescrições do Estatuto da Terra, partia de uma leitura de que os movimentos de luta por terra poderiam assumir uma potencialidade revolucionária. Isso fez com que o governo militar agilizasse a implementação dos assentamentos em áreas de conflito, compreendidas como regiões prioritárias à reforma agrária. Neste contexto, em um escopo que pendulava entre a colonização e a neutralização política, “o Estado investiu recursos e contratou pessoal para trabalhar no INCRA” (PENNA; ROSA, 2015, p. 60).

Criado em 1970, a partir do acúmulo de atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi o principal promotor da reforma agrária do governo militar, assumindo a função de órgão executor do Estatuto da Terra (PENNA; ROSA, 2015, p. 60). Este órgão, portanto, é uma das peças-chave na interpretação do mosaico das políticas de reforma agrária distributivas, pois “o INCRA tem sido, ao longo dos últimos quarenta anos, um dos órgãos mais sensíveis às transformações políticas no Brasil” (PENNA; ROSA, 2015, p. 58).

Esta sensibilidade do INCRA frente às mudanças político-econômicas é uma expressão da posição de centralidade assumida pela renda fundiária na acumulação capitalista do país de maior extensão geográfica da América Latina. Se no governo militar este órgão, basicamente, foi estruturado para apaziguar conflitos com reformas em áreas prioritárias, o panorama começou a mudar ligeiramente com a redemocratização, mesmo que sob as mesmas

bases econômicas. Muito desta mudança se deve a resistência dos movimentos sociais que vivenciaram significativa ascensão na década de 1980 e deram visibilidade para a demanda por reforma agrária, consolidando o Movimento Sem Terra (MST) como uma relevante força política da sociedade brasileira (OLIVEIRA; ZANGELMI, 2020, p. 223).

Deve-se ter em mente que “a transição democrática é um marco para a redefinição das políticas de reforma agrária” (PENNA, 2018, p. 123), pois modificou as estratégias pelas quais as classes sociais se articulavam em torno desta pauta, em decorrência da abertura de um espaço institucional de maior porosidade aos movimentos sociais. A interpretação de Oliveira e Zangelmi (2020, p. 321) sobre esse período indica que existiu uma estreita relação entre o catolicismo popular, as lideranças das comunidades rurais e a formação do Partido dos Trabalhadores, tanto no Vale do Rio Doce (MG) quanto em um panorama nacional.

Conforme Oliveira e Zangelmi (2020, p. 321), a região do Vale do Rio Doce exemplifica a afirmativa de que a consciência política da luta por terra foi mediada por influências distintas e heterogêneas, que tinha a pauta da reforma agrária como ponto de convergência. Durante a transição democrática, a estratégia de *acampamento* emergiu como um meio de inflexão dos trabalhadores rurais à concentração fundiária, estabelecendo uma nova conexão entre os movimentos e organizações, ao passo que definia, também, novas identidades políticas (SIGAUD, 2000 *apud* OLIVEIRA; ZANGELMI, 2020, p. 224). Estas identidades eram fortemente comprometidas pela luta por terra e trabalho.

O INCRA, por sua vez, não permaneceu inerte ao processo de redemocratização. Durante este período, a “União Democrática Ruralista (UDR) se organiza formal e informalmente para lutar contra a reforma agrária e intensifica suas ações de intimidação e violência nas áreas rurais” (PENNA, 2018, p. 127), compreendendo haver uma incerteza quanto aos rumos da Reforma Agrária. Essa articulação, por vezes, compreendia *visitas* as sedes do INCRA, com direito ao livre acesso aos arquivos (PENNA, 2018, p. 126). Os conflitos agrários, que antes eram abafados pelo Governo Militar, passaram a ser respondidos por uma *ofensiva* ruralista, articulada tanto perante o INCRA, quanto perante as lideranças dos movimentos sociais, caracterizando impulsos de *negação* a reforma agrária.

Conforme aponta Penna (2018, p. 125), durante a primeira metade dos anos de 1980, os procedimentos, rotinas e práticas burocráticas que caracterizavam a atuação dos servidores do INCRA eram marcados por uma perspectiva autoritária, que respondia a demandas com base no poder e na violência. Partindo desta racionalidade, uma das principais ações do INCRA, durante a redemocratização, foi “proceder ao levantamento de todas as áreas de conflito social e agilizar a reforma agrária nessas áreas, que passaram a ser consideradas

prioritárias para a desapropriação” (PENNA, 2018, p. 128). Em remissão a racionalidade militar, a atuação dos servidores era caracterizada por um *continuum* autocrático.

Diante da maior abertura a participação e do *descobrimento* da estratégia de ocupação como meio de reivindicação de direitos, o assentamento de áreas prioritárias - como estratégia de contenção de conflitos - passou a ser visto pelos movimentos sociais como um *aceno* para a expansão das áreas *acampadas*. Ora, se a reforma agrária era implementada, majoritariamente, em áreas prioritárias, os movimentos sociais perceberam que poderiam redefinir as prioridades conforme seus interesses. Esse movimento representou um

[...] crescimento no número de beneficiários e demandas para o Incra nos anos de 1980 e 1990 [que] não foi acompanhado nem por infraestrutura, nem por um quadro de funcionários condizente com o volume de trabalho. [...]. Se a ocupação de terras designava o local no qual o Estado deveria agir (Sigaud, 2005), as ocupações do Incra indicavam as lacunas existentes na própria estrutura do Estado, as quais dificultavam a implementação de assentamentos e outras políticas ligadas à reforma agrária (PENNA; ROSA, 2015, p. 72-73).

Se antes a reforma agrária encontrava-se *congelada* e era implementava seletivamente, a atuação dos movimentos sociais na primeira metade dos anos de 1980 foi propulsora de um período de ascensão dos assentamentos no Brasil. Apesar do Estatuto da Terra prever planos periódicos de Reforma Agrária<sup>12</sup>, foi somente em 1985 que o governo José Sarney aprovou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), estipulando abranger 1.400.000 famílias até 1989 (BRASIL, 1985, s/p). Ou seja, apenas 19 anos depois da promulgação do Estatuto da Terra, a reforma agrária passou a ser pauta de esforços sistemáticos (e não seletivos) para sua materialização.

Mesmo assim, o Governo Sarney não foi responsável pela materialização de uma ampla reforma agrária. Stedile (2004 *apud* STEDILE, 2005, p. 153) afirma que, apesar da aplicação crescente do Estatuto da Terra, este período caracterizou a aplicação de projetos “sem grande amplitude e sem terem sido feitos de acordo com um verdadeiro Plano de Reforma Agrária, conforme o Estatuto da Terra”.

Durante o Governo Sarney, as principais mudanças proporcionadas pelo I PNRA foram de natureza institucional. Em lugar da antiga política de colonização, o I PNRA estabelece ao INCRA a prioridade da reforma agrária “por meio do assentamento de trabalhadores rurais [...] e define como necessária a participação dos beneficiários e de seus representantes no processo de implementação da política” (PENNA, 2018, p. 125-126). A

---

<sup>12</sup> Em seu artigo 33, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) dispõe que a “Reforma Agrária será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos” (BRASIL, 1964, s/p).

crecente organização dos trabalhadores rurais em movimentos sociais e sindicatos “foi alternando práticas e procedimentos burocráticos no nível local” (PENNA, 2018, p. 130) exigindo uma readaptação do INCRA para abarcar as demandas participativas.

O I PNRA foi um marco para a consolidação institucional do INCRA. A partir deste plano, a presença de representantes dos latifundiários na sede deste órgão passou a dar lugar para interações com os beneficiários das políticas ali gerenciadas. Este plano sedimentou uma interação institucional entre Estado e movimentos sociais, que “se dá em múltiplos níveis, que vão desde o nível de rua [...], ao mais alto escalão, em Brasília” (PENNA; ROSA, 2015, p. 80). A fim de comportar estas interações, o INCRA é estruturado, atualmente, com trinta Superintendências Regionais (SR) com autonomia relativa para indicação do superintendente e definição da lotação dos servidores locais (PENNA; ROSA, 2015, p. 60).

Dialogando entre o contexto local e o nacional, o INCRA e os movimentos sociais estabeleceram suas primeiras aproximações durante a redemocratização. Contudo, o movimento de *ascensão* da Reforma Agrária não foi linear e uniforme. Conforme Penna (2018, p. 143), há pelo menos outros dois eventos históricos que modificaram qualitativamente as relações entre INCRA e movimentos e sociais, definindo os rumos das desapropriações e aquisições de terras no Brasil: o Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996; e a eleição presidencial de 2002, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva.

O Massacre de Eldorado dos Carajás representou um alerta perante a opinião pública sobre a histórica convivência do Estado brasileiro com a violência no campo. A intensificação da luta por terra no sul do Pará, ocorrida no início dos anos 1990, foi “resultado de um longo processo de organização social que vinha sendo construído desde o final do regime militar” (PENNA, 2018, p. 132), fruto do amadurecimento da atuação dos movimentos sociais, tanto da esfera da negociação para estabelecimento de áreas prioritárias, quanto nas estratégias de ocupação destas áreas. Amadurecimento respondido violentamente pela violência policial.

Como consequência da repercussão do massacre, o poder público “se vê obrigado a atender algumas demandas dos movimentos sociais, e observa-se uma intensificação na política de criação de assentamentos” (PENNA, 2018, p. 131). Essa realidade prontamente se replicou nos distintos pontos de diálogo entre os movimentos sociais e o INCRA, desde as superintendências regionais, até a sede em Brasília. Havia, no fundo, uma questão de governabilidade, no que se refere ao trato da questão agrária, pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesta conjuntura, o governo federal buscou alargar as possibilidades de reforma agrária a partir de duas frentes. A *primeira* tratava de ampliar as possibilidades de Reforma Agrária, para além da desapropriação de terras, complementando-as com outras formas de financiamento. A *segunda* buscava atender a demanda dos movimentos sociais por ampliação das desapropriações e, simultaneamente, apaziguar a opinião pública sobre a importância da luta por terra. Em decorrência destes fatores, o INCRA passou a ser mais receptivo quanto à cooperação com os movimentos sociais, mesmo que esta relação tenha sido marcada por instabilidades, pressões e conflitos (PENNA, 2018, p. 144).

Essa aproximação dá à tona do que Penna (2018, p. 134) qualifica como *modelo associativo*, cuja relação é caracterizada pelo reconhecimento, por parte do Estado, de que os movimentos sociais são representantes legítimos das políticas de reforma agrária, mesmo que lutem por projetos políticos opostos. Em alguma medida, este modelo se consolidou como meio de dar maior efetividade para as atividades do INCRA, tendo em vista que

O reconhecimento do papel do movimento de indicar a demanda está relacionado tanto à sua função histórica de organização dos trabalhadores do campo quanto à fragilidade do Incra em termos de recursos e de força de trabalho, haja vista o lugar marginal da reforma agrária na agenda de políticas públicas nas últimas décadas (WOLFORD, 2010 *apud* PENNA, 2018, p. 135).

No *modelo associativo*, os movimentos de luta por reforma agrária apresentam a demanda, enquanto o INCRA protagonizava os processos administrativos de desapropriação ou aquisição de terras, criando assentamentos e liberando crédito agrícola. Mesmo com a resistência de alguns burocratas, este modelo impulsionou as políticas distributivas.

Apesar de relevante, a aproximação do INCRA com os movimentos sociais não foi estratégia central da reforma agrária da primeira onda neoliberal, em particular no governo Fernando Henrique Cardoso. Deve-se ter em mente que desde o governo Collor, em virtude do Decreto nº 433/1992, o “INCRA [ficou] autorizado a adquirir terras rurais, por compra e venda, para fins de reforma agrária” (BRASIL, 1992, s/p). Este meio de aquisição de terras foi alargado no governo Fernando Henrique Cardoso.

A agenda de reforma agrária, como consequência do alinhamento do governo Fernando Henrique Cardoso com as classes dominantes agrárias, buscou se afastar do compromisso com a desapropriação de terras improdutivas, criando instrumentos de aquisição sintonizados com o *ideário de mercado*. Enquanto a atuação do INCRA articulava aquisições de terras por meio de negociações (a preços de mercado) com os grandes latifundiários; a articulação dos governos neoliberais da década de 1990 com o Banco Mundial – cujo intuito



essencial era efetivar o ajuste macroeconômico a partir do discurso da crise da dívida – internalizou as *novas* políticas de reforma agrária: as reformas assistidas pelo *mercado*, viabilizadas por meio de contratos de compra e venda, sob garantias hipotecárias.

### 3.2 NOVAS PROMESSAS: A REFORMA ASSISTIDA PELO MERCADO E A FINANCEIRIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS QUANTO À MATERIALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

Um olhar atento às *novas políticas* de reforma agrária evidencia que o Brasil encontra as possibilidades de redistribuição fundiária atadas à *financeirização* de sua capacidade de implementá-las. Juridicamente, a reforma agrária não se encontra revogada. Contudo, sua materialização é bloqueada pela *práxis* de instituições financeiras, responsáveis pelo financiamento destes projetos. A *velha promessa* de uma Reforma Agrária estrutural que distribua terras e propicie o desenvolvimento da Agricultura Familiar é limitada pela dívida externa e condicionada à reprodução do capital financeiro.

Longe de se manifestar como um fenômeno *de superfície*, a *financeirização* da reforma agrária expressa um amplo processo de redução da aptidão do Estado no cumprimento de suas funções *dirigentes*. A materialização dos direitos constitucionais de dimensões *prestacionais* foi tensionada pelo ideário de resposta à crise fiscal por meio de políticas de ajuste estrutural, que visavam substituir “o Estado desenvolvimentista por políticas econômicas neoliberais, que promovem o livre comércio, a privatização e outras práticas voltadas para os mercados” (APARECIDA DA ROCHA, 2011, p. 68).

No que se refere às políticas agrárias, não foi diferente. Na década de 1990, a indução dos mercados alimentares e fundiários forneceu as bases para que a ascensão do agronegócio e a *financeirização* da reforma agrária pudesse ocorrer. Este giro afetou diretamente as políticas de reforma agrária. E consideravelmente.

Como aponta Sauer (2010, p. 98), até 2010 “nenhum outro país contratou tal volume de empréstimos junto ao Banco Mundial para financiar programas de compra e venda de terras”. Como se não fosse o bastante o controle político que o poder financeiro dos organismos multilaterais impõe perante a agenda de forma agrária dos estados beneficiários, há um efeito ideológico a ser considerado. O alargamento do conceito de reforma agrária para a compra e venda de terras é um movimento de *redefinição* do sentido e significado da reforma, a partir da imposição da visão de mundo do mercado financeiro perante os movimentos sociais (SAUER; PEREIRA, 2005, *apud* SAUER, 2010, p. 116-117).

As reformas institucionais que promoveram a perda do protagonismo das reformas distributivas em detrimento do financiamento creditício privado, essencialmente, apropriaram a simbologia de *radicalidade* da reforma agrária para situá-la no jugo das relações mercadológicas. A partir da conversão da terra em mercadoria, a *promessa* de uma reforma agrária estrutural (e distributiva) deu lugar à formação de um *mercado de terras*. O *confisco* das terras improdutivas *rentistas* deu lugar a um projeto de acumulação capitalista fundado na *especulação* e no crônico endividamento dos trabalhadores rurais e do Estado.

As reformas distributivas, realizadas pela desapropriação da terra improdutiva (com a indenização fixada em preços abaixo do mercado), remetiam a um ideário de justiça social, de terra por direito. Defendidas a partir de distintas correntes político-ideológicas, esta perspectiva alicerçou a inclusão da reforma agrária na Constituição de 1988. Mesmo que a constitucionalização tenha representado essencialmente um movimento de *reconhecimento*, a materialização da reforma agrária foi considerada relevante para a sustentação do pacto democrático. Isto se devia tanto a fatores econômicos, quanto políticos.

Economicamente, a reforma agrária tornaria possível o desenvolvimento do campesinato, pois “o acesso à terra configura-se, ainda, como um instrumento importante de manutenção da agricultura familiar e da produção agropecuária” (MAIA; SANT’ANA; SILVA, 2018, p. 314). Politicamente, estas medidas aproximariam os trabalhadores rurais do Estado Democrático, pois a dimensão simbólica da luta por terra era vista como um meio de constituir a cidadania rural (SAUER, 2010 *apud* MAIA; SANT’ANA; SILVA, 2018, p. 314).

A defesa das potencialidades democratizantes da reforma agrária encontrou óbices práticos e ideológicos em razão da organização político-econômica em torno das atividades dos grandes proprietários. Os setores rentistas e agroindustriais, em oposição às organizações de trabalhadores com pouca (ou nenhuma) terra, combatiam dois discursos essenciais em torno da centralidade da reforma agrária: a necessidade de enfretamento das desigualdades sociais no campo como meio de fornecer base material para o pacto democrático; a leitura de que uma resposta à concentração fundiária e as práticas que a legitimam – como o clientelismo estatal e as políticas agrárias voltadas para a exportação e *modernização técnica* – assumiria um potencial de *dinamização* da ordem burguesa, ou seja, da estrutura de classes da sociedade brasileira (HENIG, 2018, p. 336).

A *financeirização* da reforma agrária brasileira, que ganhou força no governo Fernando Henrique Cardoso, não foi realizada a partir de uma defesa *conservadora* da propriedade privada, como pautada pelos grandes proprietários. Tanto o governo quanto as instituições multilaterais não negavam as eventuais possibilidades de redução da pobreza rural

decorrentes destas reformas. Na verdade, relativizam-nas. Os atores financeiros e governamentais buscavam ressignificar o potencial de ruptura político-econômica que pairava sobre as reformas distributivas, buscando atrelar à reforma agrária um ideário de *humanização pequeno-burguesa* dos pobres do campo.

Este discurso não foi aceito passivamente pelos movimentos sociais de luta. A CONTAG foi uma das principais entidades responsáveis na articulação de uma forte crítica – de reverberação popular e institucional - às primeiras experiências de reforma de mercado implementadas pelo Governo FHC. O principal argumento dos movimentos sociais era de que os projetos pilotos de reforma de mercado eram inconstitucionais, por não estarem sendo implementados em complementaridade à reforma distributiva, tomando como referência o volume de recursos e as metas (SAUER, 2003 *apud* SAUER, 2010, p. 105). Esta crítica ocasionou mobilizações sociais e pedidos de inspeção dos projetos (SAUER, 2010, p. 104).

Contudo, na narrativa governamental, a negativa aos pedidos de inspeção serviu para reafirmar o modelo de *excelência* da reforma de mercado, *diferenciando-o* em relação às políticas distributivas, especialmente a partir da suposta ineficiência e lentidão dos modelos *distributivos* (SAUER, 2004 *apud* SAUER, 2010, p. 107-108). Contraditoriamente, o caso brasileiro mostra que o discurso de *ineficiência* contrastou com a apropriação – por parte das reformas de mercado - de alguns princípios institucionais já consolidados pelas *antigas* reformas (ora, neste aspecto, aparentemente *eficientes* e *convenientes!*).

Dentre os princípios apropriados pelas *novas políticas* de reforma agrária, a descentralização merece atenção especial. Tanto a descentralização quanto os pressupostos participativos são peculiaridades da experiência brasileira de reforma agrária. Mesmo que a participação seja uma prática sedimentada somente após a redemocratização (e em especial a partir da consolidação do *modelo associativo*) pressupostos descentralizadores já estavam dispostos na redação original do Estatuto da Terra, em 1964<sup>13</sup>.

Todavia, conforme apontam Maia, Sant’ana e Silva (2018, p. 313) a efetivação dos princípios descentralizadores não depende (tão somente) da disposição governamental, mas, também, da capacidade de mobilização das entidades representativas dos agricultores. Ou seja, para uma maior efetividade das políticas de reforma agrária, a descentralização e a participação devem ser integradas para que, simultaneamente, ocorra à indução das potencialidades locais e seja atenuado o risco de reavivar o clientelismo.

---

<sup>13</sup> Um exemplo característico é expresso no artigo 37 da Lei 4.504/1964, que dispõe sobre os órgãos específicos para a execução da Reforma Agrária e faz menção explícita aos “órgãos e serviços descentralizados” (BRASIL, 1964, s/p) essenciais para a execução da lei em questão.

Baseado em uma teorização influenciada em princípios descentralizadores (e, em menor incidência, participativos) o discurso de *ineficácia* das reformas distributivas tem expoente na narrativa construída pelo Banco Mundial (BM) em sua operação de *venda* da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM). Neste contexto, a instituição financeira agiu em duas frentes: articulou uma crítica generalizada ao que chamou de reforma conduzida pelo Estado, marcada pela *coerção* e pelo *confisco*; e exaltou o caráter *voluntário* e *negociado* da RAAM, pretensamente *depurado dos erros do passado* e coerente com a liberalização econômica (BURKI; PERRY, 1997, p. 95 *apud* PEREIRA, 2016, p. 250).

A construção do simulacro de *ineficiência* do Estado na *direção das políticas agrárias*, como se a não materialização de uma reforma agrária estrutural não decorresse, fundamentalmente, da *negação a intencionalidade política* de materializá-la foi *avalizada* pelo Banco Mundial. Neste ponto, alinharam-se os propósitos governamentais e do mercado financeiro, a partir da narrativa da reforma negociada como meio de *desburocratização*.

Na verdade, estas críticas à reforma distributiva ocultavam o fato de que as *antigas reformas* visavam um rearranjo das classes sociais, mesmo que dentro da ordem burguesa. Por isso o *confisco* de parcelas improdutivas das grandes propriedades era essencial para atenuar o potencial *rentista* de um país de vasta extensão territorial. Evidentemente, as reformas assistidas pelo mercado não têm a mesma pretensão, já que os agentes financeiros fazem às vezes dos próprios *rentistas*.

Não à toa, a implementação da reforma agrária *financeirizada* exigiu a indução de um *mercado de terras* até então incipiente na América Latina. A medida estrutural para consolidação deste mercado foi à regularização dos direitos de propriedade, a partir da titulação privada - o que em muitos casos contrariou as práticas reais de uso da terra pelas comunidades tradicionais. Neste quadro, houve um movimento que pendulava entre reforma agrária (propriamente dita) e a regularização fundiária. Isso expressa à grande distinção entre os pressupostos das reformas *financeirizadas* e distributivas, eis que

No primeiro caso, a terra era vista como um mero fator de produção, uma commodity, uma mercadoria como outra qualquer. No segundo caso, a terra é encarada a partir da sua gravitação política, econômica e cultural, razão pela qual os direitos de propriedade sobre ela expressam, antes de mais nada, relações de poder entre classes e grupos sociais (PEREIRA, 2016, p. 251).

Orientada pela agenda de desenvolvimento rural do BM, cuja intencionalidade, em última instância, era *inserir* os países subdesenvolvidos perante a cadeia global de geração de

valor pela comercialização de *commodities*, a RAAM é a expressão de um amplo processo. Um projeto de garantia de um *continuum colonial* nos países subdesenvolvidos.

Porém, deve-se ter em mente que a agenda de desenvolvimento rural do BM precede a RAAM. Como aponta Pereira (2016, p. 227) o primeiro engajamento do BM nas políticas agrárias foi modesto e passou a ser ampliado apenas na década de 1960. Fatores econômicos e políticos justificam esse engajamento, cujo discurso foi fundamentado na promoção de intervenções, por parte das organizações internacionais, para o controle da *instabilidade* nos países subdesenvolvidos.

O discurso dos *policymakers* de Washington centrava-se na necessidade de aumento da produção alimentar para o combate das *crises alimentares*. Essa visão se legitimava em uma leitura *neomalthusiana* de que o crescimento populacional afetaria a segurança alimentar no terceiro mundo (PEREIRA, 2016, p. 230). A narrativa da *preocupação* com a fome serviu para ocultar o propósito essencial destes investimentos: a difusão da revolução verde.

O financiamento da revolução verde era necessário na medida em que “a produção das novas variedades agrícolas dependia de um sofisticado e caro sistema de irrigação e da utilização de insumos industriais cuja eficiência máxima ocorria a partir de certa escala” (PEREIRA, 2016, p. 229). A difusão deste pacote tecnológico era direcionada para os produtores mais estabilizados e de melhores terras: os latifundiários. Portanto, por detrás da aparência de *desenvolvimento agrário*, a essência da agenda do BM era viabilizar a *modernização* da produção alimentar. Ou seja, induzir uma *industrialização agrícola*.

Legitimada economicamente pelo *efeito derrame* – teorização que prescrevia que a distribuição de renda se “concentrava nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentrava nos estágios finais” (PEREIRA, 2016, p. 232) – a agenda de desenvolvimento rural do BM impulsionou a concentração de renda a partir da difusão da agenda neoliberal. Não é coincidência que, na década de 1970, as políticas de subsídio ao latifúndio e de *contrainsurgência* aos conflitos agrários cruzaram os propósitos da agenda rural do BM com a Aliança para o Progresso (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 162).

Contudo, mesmo que a relação entre os países *subdesenvolvidos* e industrializados seja marcada por processos históricos desiguais, que perpassam o *colonialismo* e tem continuidade na díspar *competitividade* perante os mercados internacionais, deve-se evitar enxergar o BM como um órgão impositivo, ou seja, como o *vilão* da história. Embora houvesse mecanismos de pressão, a atuação do BM, historicamente

[...] se deu em meio a uma densa e crescente rede de relações que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, os quais, com meios e níveis de gravitação distintos, apoiam, propõem, adaptam, barganham e veiculam as ideias e prescrições da instituição (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 170).

A atuação do BM sempre dependeu da articulação com os Estados, dada pela construção de visões de mundo uniformes. Quando os interesses se alinhavam, ora as classes dirigentes realizavam *reformas institucionais*, ora o BM *injetava* investimentos nestes países.

Na América Latina da década de 1970, este alinhamento articulou respostas aos conflitos agrários que partiam do entendimento – compartilhado entre o BM e as *classes dirigentes*– de que existia um potencial revolucionário a florando no campesinato e que uma agenda de *desenvolvimento* os conteria. No Brasil, a indução à renda fundiária encontrou direta reverberação no governo militar e em seu pacote de *modernização conservadora*. Contudo, até mesmo a agenda do BM era mais *progressista* (ou menos conservadora!) do que os projetos militares, pois compreendia que “o aumento da oferta de alimentos deveria vir, primariamente, do avanço tecnológico, e não do aumento da área plantada” (PEREIRA, 2016, p. 244). Ou seja, o BM posicionava-se contrário à validação da grilagem e à expansão da fronteira agrícola, pois as compreendia como formas *arcaicas* de aumento de produtividade.

Paulatinamente, Robert McNamara, presidente do BM entre 1968 e 1981, orientou a contenção do potencial disruptivo do campesinato latino-americano não mais a partir de investimentos exclusivos aos latifundiários, mas também pelo alívio da pobreza rural com financiamentos produtivos e sociais (PEREIRA, 2016, p. 232). Isso porque

[...] para os *policymakers* de Washington, o fiel da balança em todos os casos considerados politicamente sensíveis no Terceiro Mundo era o campesinato. Por essa razão, ganhar o apoio desse grupo, ou pelo menos desativar o seu protesto social, era prioritário (PEREIRA, 2016, p. 235).

A presidência de McNamara foi considerada pelo BM como a *era de ouro* do desenvolvimento rural e nela houve um giro na teorização desta instituição sobre a pobreza rural. O BM se afastou do ideário do *efeito derrame* para instituir a máxima da *redistribuição com crescimento* e, assim, *vender* com mais eficiência seu novo produto: a pobreza absoluta como categoria de política pública (PEREIRA, 2016, p. 237). Há um claro efeito ideológico neste processo, tendo em vista a posição sustentada pelo BM de que o alívio da pobreza rural se daria, tão somente, pelo *aumento de produtividade* dos pobres.

Isso reafirmou um ideário de meritocracia em consolidação nos países industrializados. Afinal, durante a atuação de McNamara, estava em curso a guinada

neoliberal de Thatcher e Regan, que buscavam a liberalização das economias mundiais a partir de medidas de ajuste estrutural como meio de adaptação dos países de terceiro mundo às condições da política internacional (PEREIRA, 2016, p. 241-242).

Do início da década de 1980 até meados de 1990, a agenda de desenvolvimento rural do BM para a América Latina “se restringiu à liberalização comercial e ao desmonte da institucionalidade erguida durante a era desenvolvimentista” (PEREIRA, 2016, p. 253). Isso porque, na década de 1970, esta instituição já havia *induzido* as atividades dos grandes proprietários pela promoção da revolução verde. Havia, portanto, o intuito de desmontar os resquícios desenvolvimentistas e dirigir as atividades estatais por meio da *boa-governança*

A agenda da ‘boa governança’ se tornou possível pelo uso crescente dos empréstimos de ajustamento estrutural, que deu ao Banco instrumentos para reformar a infraestrutura institucional dos Estados Clientes [...] boa-governança passou a ser o slogan geral que aglutinava as políticas, as técnicas e os saberes necessários para impulsionar e dirigir a mudança social dentro dos Estados sem o exercício de controle político direto (WILLIAMS; YOUNG, 2007 *apud* PEREIRA, 2016, p. 247).

Os pressupostos da *boa governança* no direito brasileiro foram condições necessárias para a promoção das *novas políticas agrárias* implementadas na década de 1990. Focalizando o agronegócio e o campesinato, estas estratégias buscavam o crescimento econômico e a redução da pobreza por meio do livre comércio e do aumento da produtividade. Em outros termos, o BM *arou* o terreno do mercado de terras (PEREIRA, 2016, p. 244).

As prescrições do BM entendiam que, apesar de ter proporcionado a *modernização* de base técnica, a agenda de desenvolvimento rural aplicada na América Latina avançou pouco quanto à liberalização dos mercados de trabalho, terra e crédito, a fim de garantir coerência com o ajuste macroeconômico (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 159). Sem a existência de um *mercado de terras* seria impensável qualquer espécie de reforma agrária coerente com o neoliberalismo. Por isso,

A política agrária do BM [...] orientou-se para a conversão plena da terra rural em mercadoria, promovendo três linhas de ação: estimular relações comerciais de compra e venda e arrendamento; acelerar a privatização de direitos de propriedade em terras públicas, comunais e coletivas; e superar a informalidade dos direitos de propriedade, assegurando a titulação privada (PEREIRA; FAJARDO, p. 160).

As medidas de regulamentação fundiária e de indução do mercado de terras foram impulsos importantes para a internalização da RAAM pelos Estados latino-americanos. A rigor, a RAAM consistia em uma “transação comercial entre agentes privados financiada pelo

Estado, o qual seria responsável também por subsidiar investimentos em infraestrutura produtiva e gastos com assistência técnica” (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 161). Logo, por depender da *vontade* dos sujeitos em realizarem *transações econômicas*, a reforma agrária negociada necessitava de um *mercado de terras* para que pudesse atuar.

O que podem ser vistas como *contradições* quando se avalia o acesso à terra, na verdade, são as *chaves* para a acumulação capitalista na perspectiva do mercado financeiro: a demanda cíclica por assentamentos, em decorrência da incapacidade de democratizar a estrutura fundiária; e o pagamento à vista e a preço de mercado, que sobrevaloriza o valor das terras (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 176). A RAAM parte do pressuposto de que “a especulação fundiária seja algo meramente conjuntural e não estrutural” (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 176) e, portanto, não oferece instrumentos para alterar as relações de poder e redefinir a estrutura fundiária.

No caso brasileiro, a demanda por ampliação dos programas de reforma agrária no governo Fernando Henrique Cardoso, propalada pelo Massacre de Eldorado dos Carajás, foi fundamental para a internalização da RAAM. Isso porque este governo percebeu uma maior sintonia entre seu projeto político neoliberal e a reforma negociada, dado o caráter *compensatório* (e não estrutural) dessa política. Ao contrário das reformas distributivas, a reforma negociada induzia (e não respondia) a acumulação capitalista pela via do *rentismo*.

Contudo, era necessária uma *revisão institucional* que permitisse a inclusão dos princípios de boa-governança nas políticas de reforma agrária, especialmente quanto à captação de recursos. Em 1998, o governo Fernando Henrique Cardoso aprovou a Lei Complementar nº 93/1998, o chamado o Banco da Terra (BT) e, como projeto piloto, implementou o programa Cédula da Terra (CDT), internalizando as políticas de reforma agrária do BM, por meio do mercado de terras (MAIA; SANT’ANA; SILVA, 2018, p. 312).

A implementação do CDT buscou testar como o mercado responderia a uma reforma agrária sem interferência do Estado na compra e venda de terras, em oposição às possibilidades de aquisições pelo INCRA. Avaliações posteriores da RAAM na América Latina apontam que, longe de democratizar a estrutura agrária, estas políticas visavam “aliviar de maneira paliativa e focalizada os efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais” (FAJARDO, 2014 *apud* PEREIRA, 2016, p. 252). A RAAM foi um dos “componentes centrais da agenda de neoliberalização das políticas agrárias e das relações sociais no campo” (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 158) e, a partir do estímulo ao acesso terra pelo crédito, consolidou a *financeirização* da capacidade estatal de promover a redistribuição fundiária.



Na medida em que a RAAM alinhou setores *rentistas* do capitalismo brasileiro – beneficiados pela especulação fundiária diante a manutenção improdutiva dos latifúndios - e do mercado financeiro internacional – cujo interesses e dava no incremento da dívida externa - ocorreu um bloqueio às possibilidades de uma reforma agrária estrutural. Este bloqueio foi potencializado pelo poder político-econômico do agronegócio e intensificou as dificuldades da agricultura familiar em assumir papel de destaque nos mercados alimentos. A *falência* cíclica dos agricultores familiares retroalimentou o *rentismo* financeiro e, ao mesmo tempo, deu condições para a absorção das pequenas propriedades pelos oligopólios alimentares.

A *reforma agrária financeirizada*, portanto, aniquilou a possibilidade de responder à questão agrária. Esse argumento geral pode ser visualizado a partir de realidades complementares nos dois países precursores da RAAM na América Latina: Colômbia; Brasil.

A questão agrária colombiana, marcada pela densa concentração fundiária, foi significativamente modificada com a emergência do narcotráfico na década de 1970. Ao contrário dos latifúndios especulativos ou alimentares, a renda fundiária vinculada às atividades ilícitas era responsável pela maior parcela da acumulação capitalista daquele país (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 163). Não à toa, a Colômbia “foi o primeiro país a institucionalizar a RAAM como modelo de acesso à terra sintonizado com o neoliberalismo” (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 158). A intenção do BM era inserir a Colômbia perante o mercado internacional de *commodities*, buscando estabelecer uma relação *competitiva* entre o agronegócio e os mercados ilegais.

Já no Brasil, em um quadro amplo, a RAAM aparecia mais como uma medida compensatória aos efeitos recessivos do neoliberalismo. A reforma agrária do início do governo FHC, marcada por um viés assistencialista, foi ampliada diante das demandas decorrentes do aumento das ocupações de terras e da deterioração das condições de vida no campo, em decorrência do plano real (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 165).

Em ambos os casos, a desconsideração da questão agrária foi determinante para as falhas destes projetos. Como já dito, a *financeirização* fundiária decorre de uma leitura que vê a terra como uma *commoditie*, em um reducionismo *economicista* à centralidade assumida pela propriedade fundiária. No Brasil, este pressuposto ignorou a competição desigual entre a agricultura familiar e o agronegócio perante os mercados alimentares; já na Colômbia, as desigualdades *competitivas* contrastavam com as violentas práticas (inclusive econômicas) do narcotráfico. Nestes países, o desprezo pela *historicidade* da questão agrária bloqueou a RAAM como mecanismo de democratização da propriedade fundiária. Esta *negação* serviu como pressuposto para a indução da reprodução capitalista a partir da renda fundiária.

No contexto brasileiro, a principal importância da RAAM diz respeito ao seu legado perante as *novas políticas* de reforma agrária. As reformas institucionais exigidas pelo BM e convertidas em legislação pelo Banco da Terra serviram de substrato para a emergência de novos programas de reforma agrária de mercado, como é o caso do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Este projeto, também, teve seus recursos aportados por um novo empréstimo do Banco Mundial para o combate à pobreza rural, passando a ser executado a partir de 2004, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva (SAUER, 2010, p. 109).

Paulatinamente, a *boa-governança financeira* do Banco da Terra – até então complementar as políticas executadas pelo INCRA – de exceção, passou a ser a regra. Dentre *novos* e *velhos* projetos, a reforma agrária continuou como uma *promessa*. Enquanto promessa, ainda nutria alguma aderência com as intencionalidades governamentais. Contudo, promessas não duram para sempre. Por vezes, tombam.

### 3.3 PROMESSAS TOMBADAS: O RÁPIDO SUFOCAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA

Dentre a ascensão e a queda da reforma agrária brasileira, surgem teses e antíteses de uma história *lenta e espiral*. Como síntese destas contradições, a agenda da reforma agrária se mistifica como uma eterna *promessa* – reiteradamente *acreditada* pela sociedade brasileira – executada em *despretensiosas* prestações. Uma promessa em que muitas prestações se perderam pelo caminho. Uma promessa que se esvazia em seu devir.

Se *lenta* pode ser um adjetivo coerente à reforma agrária, isso se deve aos cinquenta e oito anos em que as *promessas* foram largadas ao vento. Já o movimento em *espiral* que qualifica a reiteração e renovação das *promessas*, indica uma dupla peculiaridade da reforma brasileira: suas idas e vindas, seus avanços e retrocessos; e a aparência de não haver fim.

Contudo, a suposta eternidade da reforma agrária brasileira não diz respeito ao fato desta política tentar solucionar o “*insolucionável*”. Mas sim ao cínico fato de que as promessas foram descumpridas sem que isso fosse admitido abertamente. Deixaram de ser implementadas sem que fossem revogadas. Simplesmente: o cinismo tombou as promessas.

Ocorre que este processo não pode, simplesmente, ser reduzido ao *cinismo* governamental. Existem determinações gerais que podem explicar a característica de *promessa* expressa na reforma agrária brasileira. Uma destas determinações gerais, conforme formulação de Poulantzas (1986 *apud* SANTOS, 2019, p. 65), é existência de certa autonomia relativa do Estado, que designa o Estado Capitalista não como mero instrumento de

dominação de classe, mas sim como agenciador da dinâmica de “suas estruturas com as relações de produção, mas também com o campo da luta de classes [...], definindo a autonomia em relação às classes ou frações de bloco no poder”.

Conforme aponta Poulantzas (1986, *apud* SANTOS, 2019, p. 52), as *funções* e *estruturas* do Estado Capitalista se manifestam a partir de uma relação intrínseca entre sua *infraestrutura econômica* e *superestrutura jurídico-política*, cujo “papel dominante é desempenhado, em regra geral, pelo econômico”. A luta de classes, para o filósofo grego, se dá por pressão de agentes que produzem e reproduzem um “conjunto de estruturas, de matriz de um modo de produção ou de uma formação social, sobre os agentes que as constituem” (POULANTZAS, 1986, *apud* SANTOS, 2019, p. 54) e, portanto, é respondida pelo Estado Capitalista a partir de duas vias distintas: a luta econômica de classe, mediada pelo Estado, e empreendida a partir de um movimento de *classe para si*; e a luta política de classe, hegemônica pela classe dominante, e realizada para ocultar as relações de classe expressas na luta econômica (CARNOY, 1988 *apud* SANTOS, 2019, p. 60).

De fato, é inegável que, desde a redemocratização, os movimentos sociais tenham empreendido uma efetiva *luta econômica* em torno da pauta de reforma agrária, ampliando os programas e projetos. Além disso, as repercussões do massacre de Eldorado dos Carajás também mostraram uma importante disputa de *hegemonia* perante a *luta política*. A consolidação *modelo associativo* durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sob o ponto de vista da *luta de classes*, representou uma concessão do Estado Capitalista para o “isolamento da luta econômica [...], mas, também, para conformar os seus interesses políticos como representativos da vontade popular nacional” (SANTOS, 2019, p. 59).

Este processo impulsionou as reformas distributivas, a partir do controle social exercido pelos movimentos sociais perante o INCRA, cuja função era a apresentação da demanda para orientação dos esforços estatais. A participação controlou as influências dos latifundiários e, em última instância, estabeleceu vias democratizantes.

Acontece que a *queda* da agenda de reforma agrária não foi uma decorrência natural do modelo associativo ou de uma pretensão de sabotagem por parte do governo Fernando Henrique Cardoso. Mesmo que as *causas essenciais* para esta decadência já estivessem postas no governo Fernando Henrique Cardoso, a consolidação do modelo associativo e, especialmente, a transição para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva alargaram a reforma agrária.

O *modelo associativo* foi qualitativamente modificado, em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso deve, especialmente, pela atuação dos movimentos sociais no sentido de articular a luta por terra com causas mais amplas. A aproximação do MST com o

Partido dos Trabalhadores (PT) é exemplar neste ponto, eis que expressa a aproximação do principal movimento social de luta por terra com o maior partido de massas brasileiro.

A eleição de 2002, pela primeira vez na história, consolidou um alinhamento entre a base social campesina e o programa político do governo federal. Este alinhamento se expressou na apresentação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), em novembro de 2003, que apontava a reforma agrária como “estratégica para um projeto de nação moderno e soberano” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 5). Finalmente, as pautas dos movimentos sociais e do governo federal haviam se alinhado.

Ainda em 2002, a resolução da coligação presidencial quanto às políticas agrárias, o programa Vida Digna no Campo, estabeleceu a necessidade de reforçar a agricultura familiar e instituir uma reforma agrária estrutural, no intuito de consolidar um amplo plano de desenvolvimento sustentável e solidário, com foco na garantia da segurança alimentar do povo brasileiro (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Contudo, mesmo a participação dos movimentos sociais nas prescrições das políticas agrárias não eximiu as dimensões conflituosas entre a sociedade civil organizada e os propósitos governamentais de busca por governabilidade a partir de acenos aos setores conservadores do campo. Esta aparente contradição, na verdade, é o “preenchimento da função de hegemonia política, que a classe burguesa não pode realizar” (SANTOS, 2019, p. 65) por meio de uma *luta política* estritamente *para si*. Por isso, dissimula seus interesses sob a névoa de *políticas sociais*.

Mesmo que os movimentos sociais tenham compreendido que nos primeiros anos do governo Lula “a agenda da reforma agrária não ganharia a centralidade esperada e que as metas não seriam cumpridas” (PENNA, 2018, p. 136), houve uma ascensão da reforma agrária (se comparada com os governos anteriores), dado o escopo do II PNRA, que visava “mudar a estrutura agrária brasileira por meio da garantia de políticas agrícolas e ambientais” (CARVALHO; CRUZ; CALVI, 2019, p. 4). Neste período, o *modelo associativo* converteu-se em *modelo de parceria*. Ao alinhar os propósitos de apresentação da demanda e criação de assentamentos, o II PNRA absorveu preocupações socioambientais e participativas, mesmo que, por vezes, tenha relativizado essas premissas para garantia de governabilidade.

Uma das dimensões essenciais do *modelo de parceria* foi a consolidação de um lugar de democracia participativa, um espaço não planejado, mas que se construiu devido à falta de prioridade do governo ao papel ativo dos movimentos sociais (WOLFORD, 2010 *apud* PENNA, 2018, p. 64). Neste espaço de participação, cujo escopo é a materialização das políticas de reforma agrária, destacou-se um intenso trânsito institucional - por meio da

nomeação de cargos de confiança e da realização de concursos públicos - de militantes do PT e de pessoas ligadas aos movimentos sociais, aumentando “a permeabilidade do órgão a demandas externas” (PENNA; ROSA, 2015, p. 81).

Este momento – que caracteriza o ápice da implementação das políticas de reforma agrária - não eximiu a existência de espaços de conflito e interação entre o INCRA e movimentos sociais, em especial, nas figuras das lideranças que ingressavam no órgão (PENNA; ROSA, 2015, p. 81). Tanto o trânsito institucional, como a dimensão da participação popular, afetaram diretamente o resultado das políticas de reforma agrária, como apontado no estudo de Carvalho, Cruz e Calvi (2019) sobre a II PNRA em Marajó (PA).

Em Marajó, o II PNRA foi implementado com o protagonismo dos movimentos sociais na busca pelo reconhecimento dos territórios tradicionais. Nesta região, “conhecida por suas belezas naturais, seus problemas sociais e por carregar a marca de ser uma região de elevada concentração fundiária” (CARVALHO; CRUZ; CALVI, 2019, p. 6), perdura o predomínio de atividades de elevado impacto ambiental. As barreiras relativas à diversidade cultural e a representação política, que dificultavam a garantia de direitos das comunidades tradicionais a seu território e ao meio ambiente, foram coligadas com medidas de combate ao latifúndio improdutivo, por meio da aproximação entre os movimentos sociais e a burocracia do INCRA. Tudo isso seria impensável sem a porosidade democrática do *modelo de parceria*.

Mesmo que os resultados da II PNRA possam ser questionados, em Marajó, por conta da atmosfera clientelista da região ou por conta da expansão da fronteira agrícola, dada a vinculação das lideranças políticas aos grandes proprietários (CARVALHO; CRUZ; CALVI, 2019, p. 11-15), é inegável que a relação de *parceria* tem um efeito democratizante, eis que traz as políticas públicas para territórios que jamais havia conhecido-as antes. Em outras palavras, seria impossível mudar a estrutura agrária a partir de *gabinetes*, sem que a burocracia do INCRA sujasse os pés de terra.

As políticas distributivas de reforma agrária, orientadas pelos instrumentos de aquisição de terras ou desapropriação de latifúndios improdutivos, foram essenciais para consolidar o movimento de ascensão da reforma agrária brasileira. Estas políticas visualizaram caminhos para que a *promessa* de uma reforma agrária estrutural passasse a ser materializada perante a sociedade brasileira. O protagonismo estatal, no quadro das políticas distributivas, contudo, contrastou com o movimento de *neoliberalização* político-econômica.

Contraditoriamente, o governo Lula – responsável por impulsionar as reformas distributivas pelas práticas e diretrizes institucionais do *modelo de parceria* – foi, também, responsável por estruturar o programa de maior fôlego no que se refere à *financeirização* da

Reforma Agrária. Mesmo que tenha realizado, também, assentamentos pela via do INCRA, parte dos recursos para a redistribuição fundiária foram destinados ao mercado financeiro em uma via conciliatória entre reforma agrária e o rentismo, expressando as mazelas da *governabilidade* dos governos progressistas no panorama político neoliberal.

Impulsionado pelo governo Lula, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) foi instituído a partir da regulamentação do Banco da Terra pelo Decreto nº 4.892/2003. Essencialmente, o PNCF é uma “política pública do governo federal, criada para que os trabalhadores rurais sem-terra, ou com pouca terra, possam adquirir imóveis rurais destinados à exploração em regime de economia familiar” (MAIA; SANT’ANA; SILVA, 2018, p. 314). Este programa buscava complementar a reforma distributiva, propiciando que os agricultores escolhessem a localidade de seu assentamento (BRASIL, 2003, s/p).

Por um lado, o governo Lula orientou ações para a consolidação de uma reforma agrária estrutural, que buscava atenuar as práticas de *especulação fundiária* pela desapropriação dos latifúndios improdutivos ou subutilizados. Ocorre que, por outro, sob um discurso de *complementaridade* às reformas distributivas, este governo deu sequência a uma política agrária que partia dos mesmos pressupostos das experiências da RAAM do BM.

Na verdade, mesmo que a base de atuação do Programa Nacional de Crédito Fundiário seja voltada para áreas que não poderiam ser contempladas por mecanismos tradicionais de reforma agrária, como propriedades inferiores a 15 módulos fiscais (MDA, 2015 *apud* MAIA; SANT’ANA; SILVA, 2018, p. 315), o PNCF subsidia um crédito para que os agricultores tenham acesso à terra pela via do mercado. Ou seja, ao invés de responder à *especulação fundiária*, o PNCF induz a acumulação capitalista a partir do mercado de terras. Por entre dívidas crônicas, garantidas por hipotecas, o governo Lula abriu brecha para que as *reformas de mercado* sobressaíssem perante as *reformas distributivas*.

Uma singularização da experiência do PNCF é discutida por Maia, Sant’ana e Silva (2018) em pesquisa realizada no município de Nova Xavantina (MG). Neste município, as famílias assentadas pelo PNCF são de origem rural e, em maioria, têm experiência agrícola superior a vinte anos (excedente aos cinco anos exigidos pelo programa); já o número de assentados por lote varia entre uma e quatro pessoas, em regime de trabalho familiar; enquanto a inadimplência média é de 42% (MAIA; SANT’ANA; SILVA, 2018, p. 317-321).

Apesar da boa avaliação por parte dos agricultores, os mesmos *problemas crônicos* da RAAM se mostram salientes na PNCF. Em especial aqueles afetos às condições materiais de geração de renda, que são limitadas pelos valores financiados, expressando a apropriação de parcela significativa da renda do lote pelo capital financeiro (FILHO, 2008 *apud* MAIA;

SANT'ANA; SILVA, 2018, p. 322). Isso reafirma o argumento de Pereira e Fajardo (2015, p. 175) quanto à visão *economicista* que fundamenta a *financeirização* da Reforma Agrária, pois desconsidera “o peso que o monopólio da propriedade da terra tem no exercício do poder político e na configuração das relações de poder entre grupos e classes”.

Em geral, as políticas de reforma agrária apresentam uma tendência à formação de minifúndios, o que se expressa de forma ainda mais aguda nas reformas *financeirizadas*. Isso porque a impossibilidade de financiamentos de vastas extensões aprofunda a dificuldade encontrada pelos agricultores familiares na garantia do aumento da produtividade. Esta realidade é sufocante para a agricultura familiar que vê que o predomínio do latifúndio tem gerado concentração de renda e poder, tanto político quanto econômico (PACHECO; PACHECO, 2010 *apud* MAIA; SANT'ANA; SILVA, 2018, p. 313).

Os supostos *benefícios desburocratizantes* da PNCF, quando comparada com as reformas distributivas, são expressões do discurso de *ineficiência*, propalado desde o governo Fernando Henrique Cardoso e expresso nos documentos do Banco Mundial sobre o alívio da pobreza rural no Brasil<sup>14</sup>. Ideologicamente, o *sufocamento* das reformas distributivas, quando muito, trouxe uma *impressão* de respiro para as políticas de mercado. Isso é latente na avaliação dos assentados de Nova Xavantina (MG) sobre o PNCF, em que parte considerável dos entrevistados (53%) avaliaram positivamente esta política, diante da facilidade de negociação e do menor tempo para o assentamento (MAIA; SANT'ANA; SILVA, 2018, p. 323). Contudo, a *impressão* de *respiro* contrasta com o *sufocamento* da dimensão estrutural da uma reforma agrária: o assentamento de vastas dimensões territoriais.

A *financeirização* das capacidades estatais quanto à materialização da reforma agrária intensifica o macroprocesso de redução das capacidades *diretivas* do Estado. Eventuais avanços e retrocessos da reforma agrária dependem menos da intencionalidade governamental e mais da captação de recursos junto aos setores *rentistas* do capitalismo financeiro. Considerando que a *práxis utilitária* destes rentistas é por uma demanda cíclica de assentamentos, fazendo perdurar a provisão de crédito para o setor agrário, é difícil imaginar uma reforma agrária que tenha como *finalidade* a revisão da estrutura fundiária.

Enquanto as reformas de mercado adquirem uma feição *compensatória* os efeitos do neoliberalismo, sua antítese, as reformas distributivas executadas pelo INCRA, historicamente

---

<sup>14</sup> Vide o relatório Rural Poverty Alleviation in Brazil do World Bank (2003) que propõe um diagnóstico sobre a pobreza rural brasileira e aponta prescrições (sobretudo políticas compensatórias) que poderiam ser assumidas pelo governo brasileiro, caso houvesse articulação de interesses com o BM. Em síntese, este documento apresenta cinco eixos de políticas que visam atenuar a pobreza rural, articulando a RAAM com estas medidas. Estas medidas são: indução da agricultura familiar; dinamização do setor agrícola; crescimento do setor rural *não-agrícola*; migrações para os jovens; e provisão de seguridade social para os sujeitos *presos* na pobreza.

foram materializadas em uma perspectiva próxima a das políticas sociais. Mesmo que não buscassem uma ruptura com a ordem burguesa, articulavam-se como “produto de uma dialética histórica [...] e como reflexo do antagonismo entre ‘capital x trabalho’, ‘estado x sociedade’” (PEREIRA, 2009 *apud* HENIG, 2018, p. 325) e, neste quadro, ofereciam instrumentos para diminuir o poderio político-econômico da propriedade fundiária. Isso não ocorre com as reformas de mercado, dado o pressuposto de apropriação da reforma agrária como instrumento para viabilizar a acumulação capitalista pela via *rentista*, sem que haja a necessidade de utilização da mão obra humana como condição para a reprodução social.

Na extensão em que foi aplicada, a reforma agrária brasileira representou mais um impulso de *diminuição* dos conflitos agrários e de *redução* da pobreza do que uma resposta a concentração fundiária. Contudo, entre avanços e retrocessos, o período de ascensão da reforma agrária não pode ser apagado. Desde a consolidação do *modelo associativo*, passando pela internalização das *reformas de mercado* e pelo *modelo de parceria*, a reforma agrária participou ativamente da agenda política brasileira, mesmo que por diversos instrumentos. Mas *promessas* não duram para sempre.

A ascensão da reforma agrária, cujo ápice foi no governo Lula, sofreu severas restrições diante da pendular reação das elites perante os direitos sociais materializados pelos governos do PT. Expressa no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (vulgo Golpe de 2016!), a queda da reforma agrária (especialmente o modelo que se fazia valer da desapropriação) consistiu um arquivamento dessa agenda política na segunda onda neoliberal. Por meio da Emenda Constitucional nº 95 (Teto de Gastos) o Governo Michel Temer

[...] impôs o congelamento em valores reais das despesas governamentais. Uma medida de ajuste fiscal permanente e que desconsidera os ciclos econômicos. Os impactos dessa emenda à Constituição são de tal ordem que desmontam todas as políticas agrárias do Brasil. O governo Temer é um governo dos setores mais atrasados do campo brasileiro, atrasado e sem nenhum compromisso com a soberania e com o desenvolvimento nacional (NORONHA; FALCON, 2018, p. 193).

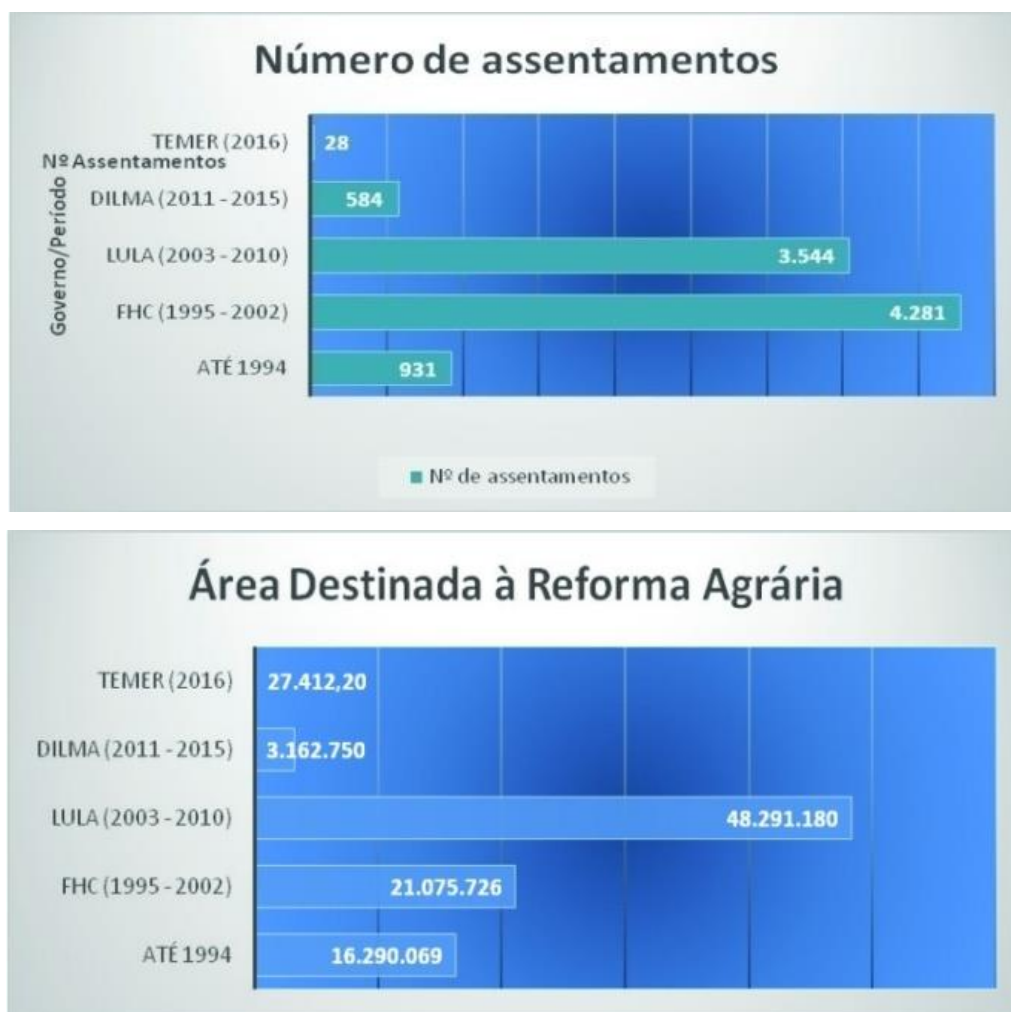
Machado e Silveira (2020) detalham os impactos da restrição nos investimentos sociais do Estado brasileiro, pós Golpe de 2016, em uma avaliação do Teto de Gastos a partir de seus impactos ambientais e sociais. Conforme a visão dos autores, distintas políticas foram afetadas, especialmente aquelas que estruturaram uma espécie de programa *desenvolvimentista* nos governos do Partido dos Trabalhadores, cujos investimentos no pré-eram salutar (MACHADO; SILVEIRA, 2020). Esta perspectiva *desenvolvimentista*, em que os valores apropriados de atividades em áreas *extrativas* se convertiam em benefícios



sociais e, também, em contrapartidas ambientais (dado o investimento na política ambiental geral), ruiu após o teto de gastos, que impôs um congestionamento generalizado das contas públicas. O impacto foi claro, especialmente nas dimensões *prestacionais* que tensionavam os fundamentos do capitalismo dependente: a política ambiental; e a fundiária, como expressão da política agrária.

Um panorama sobre a reforma agrária brasileira, neste quadro, é apresentado pela Figura 1, que expressa quantitativamente os efeitos recessivos do congelamento dos gastos sociais nas políticas agrárias. Em outras palavras, delineia a conjuntura de ascensão da reforma agrária e possibilita a projeção do cenário de prioridade desta agenda nos governos pós-golpe.

Figura 1 - Panorama sobre a reforma agrária brasileira



Fonte: Henig (2018, p. 343-344)

Nesta conjuntura, a relação de *parceria* (que tanto demorou a ser consolidada), em pouquíssimo tempo, passa a não mais existir. O INCRA muda sua prioridade da desapropriação e aquisição de terras, orientando-se para a regularização fundiária (NORONHA; FALCON, 2018, p. 193). Apesar de importante, a regularização fundiária não caracteriza uma reforma em si, mas sim, tão somente um movimento de definição de direitos de propriedade, medida essencial para consolidação de um mercado de terras.

Ocorre, portanto, um *rápido sufocamento* da reforma agrária. Em especial das medidas orientadas para as reformas distributivas. Por estarem contingenciadas pelo Teto de Gastos, as reformas distributivas não dispõem de recursos públicos para serem implementadas. Considerando que o “Estado Capitalista representa os interesses do bloco no poder, em seu conjunto, e sempre expressa os interesses da classe ou fração hegemônica desse bloco” (SANTOS, 2010, p. 68), não é de se esperar que exista *intencionalidade* em políticas agrárias camponesas diante de um projeto de *desenvolvimento* baseado na manutenção do agronegócio brasileiro integralizado nas cadeias de valor global. O teto de gastos, a perda protagonismo das *reformas distributivas* e a *financeirização da reforma agrária* são representações de interesses políticos das classes dominantes que consagram o Estado como “lugar de organização do grupo hegemônico” (CARNOY, 1988, *apud* SANTOS, 2019, p. 68).

Paralelamente a estes processos, o governo Bolsonaro articula ofensivas para a *liberalização* da política agrária e, em particular, para o *sufocamento* da desapropriação e da aquisição de terras. Em agosto de 2019, o deputado federal Lucio Mosquini (MDB-RO), sob a justificativa de que o PNCF deva “deixar de ser visto apenas como um mecanismo de complementação à Política Nacional de Reforma Agrária, e apropriar-se do seu protagonismo” (BRASIL, 2019, p. 2), protocolou o Projeto de Lei Complementar nº 197/2019 que busca “desburocratizar o acesso ao crédito, tornar os critérios mais exequíveis em curto espaço de tempo e a checagem destes mais célere, dando maior autonomia aos agentes bancários gestores do crédito do Programa” (BRASIL, 2019, p. 2). Desta forma, há uma flexibilização da política fiscal vigente em torno do PNCF para um aumento do número de financiamento em torno desta pauta. Isso expressa, em outras palavras, a perda de centralidade da reforma agrária como forma de conter o latifúndio improdutivo.

Assim, se a história da reforma agrária pode ser considerada como *lenta* quanto a ascensão da redistribuição fundiária, percebe-se, contraditoriamente, ágeis impulsos autocráticos que buscam o *arquivamento* destas reformas na agenda política brasileira (mesmo sem a revogação de qualquer dispositivo legal). Se no ápice da reforma agrária, o desenvolvimento local, os espaços de democracia participativa e as preocupações

socioambientais marcavam uma *história possível*<sup>15</sup>, atualmente, as odes à política agrária militar reafirmam um *presente* que necessita ser mudado.

Responder à questão agrária, portanto, significa, para além, de uma *revisão* da política agrária e dos direitos de propriedade, a radicalização de uma defesa do meio ambiente perante a expansão do capitalismo agrário. Isso porque a exploração da *renda da terra* tem como fundamento a conversão dos recursos naturais em *commodities*. Ou seja, consiste na alienação da água, da fauna e da flora brasileira, além das possibilidades de democratização social do país. Neste quadro, *girar* a roda histórica em favor do povo brasileiro passa por resolver a questão agrária a partir do desenvolvimento do campesinato e da preservação ambiental, a partir de um projeto de garantia de trabalho (e, portanto, da produção da *riqueza social*) voltado ao atendimento de *necessidades sociais não-capitalistas*. Articular política agrária e tutela ambiental é a chave para este *novo alvorecer*.

---

<sup>15</sup> Martins (1999), ao discorrer sobre a conjuntura da reforma agrária no período pós-constituente, afirmou que a negação dos processos sociais baseados em lutas e tensões entre os trabalhadores sem-terra e os latifundiários poderia resultar em um *impossível diálogo*. Sem desconsiderar as reações autocráticas dos grandes proprietários, na época, o autor se posicionava relativamente otimista quanto às potencialidades democráticas decorrentes da Constituição Federal de 1988. Para o autor, esta abertura institucional, se articulada com a construção de hegemonia política e social por parte dos trabalhadores rurais, poderia estabelecer possibilidades uma *história possível*, que até então não havia se mostrado viável.

#### 4. AS DIRETRIZES AMBIENTAIS DA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA: SEQUELAS OU RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA?

Sem a pretensão de oferecer respostas definitivas, busca-se, nesta seção, evidenciar em que medida as principais legislações, projetos, planos, políticas e distintas intervenções, tanto dos movimentos sociais, quanto de organizações da sociedade civil, no escopo da política agrária, incorporaram diretrizes ambientais. Pôr em evidência tal questão é um movimento que visa *avaliar* as potencialidades e as limitações – documentadas nas orientações – das respostas ambientais às expressões da questão agrária.

Tornar factível esta proposta dependeu de duas posições fundamentais. A *primeira* consistiu em estabelecer um *estrato* razoável para a análise dos documentos. Isso porque a temática da política agrária, no vasto período temporal considerado, foi objeto de incontáveis intervenções, o que exigiu o esforço de apreensão dos *documentos essenciais* que representam os movimentos da questão agrária brasileira, diante da impossibilidade de uma densa análise *exaustiva*. Já a *segunda*, por sua vez, foi a consideração da política agrária em movimento. Exigiu, portanto, um constante exercício de contextualização de *parte e todo*, de *política agrária e projeto* de sociedade, a partir da premissa de que “na existência do homem não se reproduz somente a realidade humano-social; reproduz-se espiritualmente também a realidade na sua totalidade” (KOSIK, 1995b, p. 247).

Ainda, a fim de não reduzir a *práxis objetivada* à *norma, prescrição*, ou juízo de *dever-ser* - como se o teor do documento representasse, necessariamente, o *fato histórico* – buscou-se distinguir a *representação* (ou a aparência) das diretrizes de reforma agrária de seu *conceito*. Sob o juízo do pesquisador, o afastamento do *imediatismo* e a contextualização da prescrição possibilitam uma *avaliação* mais coerente sobre o *alcance* destas disposições.

A exposição se divide em quatro momentos. Inicia com a busca pela apreensão da relação entre as determinações históricas da problemática ambiental rural brasileira e sua respectiva política agrária, no intuito de situar um *escopo* teórico pelo qual a política agrária poderia, potencialmente, responder à questão agrária. Posteriormente, visa mensurar, quantitativamente, a incorporação das diretrizes ambientais nos marcos da política agrária brasileira, a fim de distinguir sob que circunstâncias estas diretrizes passaram a ser objeto de preocupação para as distintas forças políticas. Em terceiro momento, tem-se a intenção de deduzir como (e se) o meio ambiente se manifestou nas principais proposições e intervenções na política agrária, a fim de captar as particularidades destas distintas perspectivas. Por fim, visa confrontar a incidência e o teor das diretrizes ambientais de política agrária com o

movimento da questão agrária brasileira, a fim de projetar as limitações e potencialidades destas prescrições em responderem as distintas expressões da questão agrária.

#### 4.1 A AMBIENTALIZAÇÃO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA: CONEXÕES ENTRE POLÍTICA AGRÁRIA E MEIO AMBIENTE

Nem sempre admitida pelas forças políticas brasileiras, a relação entre o problema ambiental rural e as políticas agrárias é um importante foco de atuação perante as expressões da questão agrária brasileira. Ainda mais ao considerar que a concentração fundiária, um dos fundamentos da questão agrária, estabeleceu um modelo de produção de base agrícola desconectado das necessidades sociais do povo brasileiro. Esta é uma das características típicas das sociedades capitalistas: a expansão dos setores econômicos e a generalização de suas relações produtivas, capilarizando-as para a *totalidade* das relações sociais.

Como aponta Fleury (2014 *apud* MENIN, 2021) as disputas em torno da pauta ambiental, na América Latina, têm se centrado em torno da questão da biodiversidade, a partir da interlocução entre duas narrativas principais: a solução *técnico-científica*, baseada na generalização da tecnologia; e a ideia *socioambiental* de que os povos tradicionais são os *guardiões* da natureza, o que corrobora com a ressignificação das lutas sociais destes povos. Neste contexto geográfico, ao que parece, a agenda ambiental é um recurso discursivo para orientar a relação entre as políticas públicas e o desenvolvimentismo. Isso frisa as características de enrijecimento da mudança social destes povos, diante das determinações econômicas das bases dependentes destas sociedades.

O que é particular na expansão do capitalismo agrário brasileiro, dentre outras circunstância discutidas no Capítulo “O enraizamento das expressões da questão agrária no Brasil: Classes sociais, concentração fundiária e trabalhadores sem-terra”, é o fato de que a questão agrária foi forjada sob uma intensa exploração dos recursos naturais. É claro, toda a intervenção humana na *natureza* consiste na *transformação* dos recursos naturais a partir de circunstâncias historicamente determinadas. Contudo, ocorre que a continuação das relações de dependência, assim como a inclusão de tecnologias para aumento da produtividade agrícola, estabeleceu um *modo de produção* de alta *pressão* ambiental.

Este contexto impõe severas restrições aos projetos de desenvolvimento rural e, portanto, às políticas agrárias que tentem ampliar as possibilidades de atuação na questão agrária a partir de critérios ambientais. No fundo, como assevera Marques (2018a, p. 32),

trata-se de uma questão de consciência ambiental e, especialmente, da porosidade que a política agrária é capaz de absorver as estas distintas formas de consciência.

Ocorre que o *despertar* de uma consciência ambiental não é um processo *natural* em fluxo histórico *teleológico*. Pelo contrário, ele passa a existir a partir do momento em que a sociedade enxerga a *transformação* ambiental como um processo de longa duração que relaciona, dialeticamente, ser humano e meio ambiente. Há, além de fatores históricos específicos ao modo de produção capitalista, uma questão de sobrevivência e de manutenção das condições de existência imbricadas na apropriação dos recursos naturais.

Durante milênios, a segurança das sociedades em face da escassez, das intempéries e de outras adversidades dependeu fundamentalmente da capacidade de acumular excedente pelo incremento contínuo de ocupação do solo, tecnologia, produtividade do trabalho, bens de produção e de consumo. A situação histórica atual tornou-se subitamente não apenas diversa, mas inversa em relação a esse longo passado. Pois as crises ambientais de nossos dias, desencadeadas justamente pelo êxito das sociedades industriais em multiplicar incessantemente o excedente, não apenas impõe novas formas de escassez, mas, sobretudo geram ameaças sistêmicas à nossa segurança (MARQUES, 2018a, p. 32).

Estas *sociedades industriais* de nossos dias, nos termos referidos por Marques (2018, p. 32), na verdade são, hegemonicamente, as sociedades capitalistas centrais. Mesmo que algumas sociedades industriais *não-capitalistas* como a China, ou até mesmo alguns países em condição de *emergência* ou promotores de relações *subimperialistas*, como o Brasil, a Índia e a Rússia, tenham consolidado um relativo processo de industrialização, ainda perduraram sobre estes uma relação *híbrida* entre a degradação ambiental do setor agrário e industrial. Contudo, os países de capitalismo central, especialmente os Europeus, dependem de relações *imperialistas*, a partir de traços de dependência com as classes possuidoras dos países *subdesenvolvidos*, para garantir a soberania alimentar de seus povos.

Em outros termos, dependem da comercialização de *commodities* (e, portanto, da extração dos recursos naturais) dos países em situação dependência, para que possam fazer perdurar a sua produção *industrial* e a *reprodução* das contradições ambientais em nível global. Como aponta Barracho (2021, p. 502) o avanço da degradação ambiental se processa de maneira distinta entre os países de capitalismo central e periféricos, dado o fato de que a expansão capitalista ocorre de forma singular em razão das relações de hegemonia das classes dominantes externas e internas. Contudo, há uma similaridade: o fato de que a reprodução capitalista depende da dupla exploração da “força de trabalho humana e dos recursos que o ambiente natural dispõe, tornando-os mercadoria” (BARRACHO, 2021, p. 503).

Dada a centralidade desta dupla exploração perante a *produção e reprodução* das relações sociais capitalistas, existe um vasto (e reificado!) aparato normativo incidente sobre a legislação ambiental e sobre os *standards* legítimos de intervenção humana no meio ambiente. Parcela considerável das disposições *programáticas*, aquelas que servem como orientação das políticas agrárias nacionais, são frutos de *convenções* internacionais e da atuação de organismos multilaterais que, refletindo os interesses hegemônicos das classes dominantes internacionais, servem como guias da política agrária nacional. Mesmo que estas prescrições ambientais internacionais não sejam objeto de análise para a presente pesquisa, é indiscutível a relação de influência seletiva destas diretrizes perante os países *subdesenvolvidos*, caracterizando o que Marques (2018a, p. 51) denomina de *retrocesso do multilateralismo*.

Conforme Marques (2018a, p. 49) as relações *internacionais* surgiram como objeto de tutela do Direito Internacional, por meio da atuação dos organismos *multilaterais*, como a *solução necessária* à garantia da hegemonia norte-americana perante os projetos políticos nazifascistas, a partir de 1944. A percepção de que este novo instrumental de influência política legítima poderia garantir a soberania dos interesses americanos, paulatinamente, deu causa a uma intensa burocratização normativa e institucional. Neste processo surgiram importantes *orientação* à política ambiental, como a Conferência de Estocolmo (1972) e o Relatório Brundtland (1987).

Contudo, a partir de 1990 o multilateralismo diplomático se reduziu a um mero “concreto de esforços para gerir crises do mercado financeiro” (MARQUES, 2018a, p. 51), o que acentuou os *retrocessos do multilateralismo*, conforme Marques (2018a, p. 51), com a legitimação do Direito Internacional à invasão norte-americana ao Iraque. As *convenções multilaterais* que estabeleciam prescrições de cunho ambiental, neste contexto, passaram a ser flexibilizadas. Ou seja, se antes há havia uma dificuldade para “evoluir da ‘*soft law*’ para a ‘*hard law*’” (MARQUES, 2018a, p. 51), a não inclusão de cláusulas de sustentabilidade ambiental, do firmamento de acordos vinculantes ou, até mesmo, da falta de vontade política quanto a ratificação e cumprimento destes tratados, transformou a política ambiental *unitária* do direito internacional em uma política *fragmentária*, orientada aos setores econômicos marginais de cada país.

A Conferência Rio +20 é uma expressão desta processualidade. A orientação da política ambiental, a partir da perspectiva do desenvolvimento sustentável, resultou em um “anacronismo desenvolvimentista” (MARQUES, 2018a, p. 54) chamado o ‘Futuro que Queremos’. A formalidade destes tratados e baixa pressão internacional para a adoção de condicionamentos a produção *insustentável*, no caso brasileiro, possibilitou, entre outras

contradições ambientais, conforme sustenta Marques (2018a, p. 53), o alinhamento governamental com o agronegócio e a supressão de largas escalas da Floresta Amazônica a partir do corte raso. Isso explicita, portanto, a “contradição crescente entre as necessidades de expansão da produção e as condições do planeta para promover esse desenvolvimento” (SILVA, 2010, p. 45 *apud* BARACHO, 2021, 502).

As políticas agrárias brasileiras, portanto, refletem tanto a subordinação às prescrições de desenvolvimento propostas pelas relações internacionais, quanto sua própria negação. Isso porque, por vezes, a própria reprodução capitalista de uma agricultura de larga escala, produto e produtora da questão agrária brasileira, vê nas diretrizes ambientais de reforma agrária pontos de *desaceleração* de sua expansão.

Como sustenta Marx (2011 *apud* BARACHO, 2021, p. 503) “o capital, como dinheiro, existe como valor, mas para se valorizar, se multiplicar, precisa se transformar em mercadoria e, depois, para retornar seu *status* de valor, torna-se dinheiro novamente”. A expansão do capitalismo agrário necessita da *valorização* constante da *renda da terra*, seja a partir do processo de *produção* ou de *comercialização*. Contudo, é sob a *produção* que a depleção dos recursos naturais se mostra como fundamento de *reprodução* capitalista. Neste quadro, as políticas agrárias que, de alguma forma, resolverem *condicionar* a expansão capitalista a formas *modernas* de aumento de produtividade, estarão, conseqüentemente, tensionando um dos fundamentos do capitalismo dependente: a refuncionalização do *arcaico* (depleção meio ambiente) como fundamento de expansão capitalista.

O estabelecimento de áreas de conservação ambiental, de forma a impedir a exploração dos recursos naturais nestes locais, é um importante *locus* de atuação das políticas agrárias. Contudo, o alinhamento entre agronegócio e governo federal – em outros termos: a inclusão das *autocracias* nos processos de tomada de decisão, visando conter seu potencial politicamente disruptivo à ordem social competitiva da democracia liberal – ocasionou “perdas significativas das áreas de proteção ambiental durante o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Roussef” (MARQUES, 2018b, p. 125). No fiel da balança da relação entre Estado e *autocracias burguesas* está a garantia de governabilidade com base em contradições ambientais como, por exemplo o *desmatamento*.

Este processo se aprofundou ainda mais após o Golpe de 2016. O Governo Michel Temer impôs “uma redução ainda maior das áreas protegidas da Amazônia e o assalto final às últimas salvaguardas socioambientais não derrubadas por Dilma Roussef” (MARQUES, 2018b, p. 127), por meio da anistia à grilagem, flexibilização e isenções de licenciamento ambiental, validação da tese do ‘marco temporal’, entre outras medidas.



Estes são apenas alguns exemplos, tomando como referência a questão agrária brasileira, de uma tendência geral de nosso tempo. A crise na política agrária como via de resposta à questão agrária, especialmente quanto a suas contradições ambientais, representa a perda de protagonismo da ação pública contra o arbítrio do *mercado* e dos interesses privados. A tentativa de tornar *sustentável* um modelo de relações econômicas - e, portanto, de uma organização social que atribui a dominância de fatores econômicos aos ambientais na gestão de suas próximas crises – faz com que os fatores econômicos e ambientais, em um futuro próximo, tendam “a se inverter, cabendo ao ciclo clássico do capitalismo cada vez mais um papel apenas coadjuvante e aos crescente os custos das crises ambientais, cada vez mais o papel de protagonista” (MARQUES, 2018a, p. 61). A pretensão de formar um *capitalismo sustentável*, portanto, se manifesta como *ideologia*, pois este modo de produção

é insustentável em termos ambientais e a ideia de que se possa 'educá-lo' para o sustentabilidade pode ser considerada como a mais extraviadora evolução do pensamento político, social e econômico contemporâneos. O sistema sócio-econômico que designamos pelo termo capitalismo define-se por duas características: (1) treinamento jurídico fundado na propriedade privada do capital; (2) uma lógica Econômica segundo a qual os recursos naturais e as forças produtivas da sociedade são alocados e organizados pelos proprietários do capital com vistas à sua reprodução ampliada e à sua máxima remuneração [...] A razão mesma de ser da atividade econômica no capitalismo é o próprio crescimento. No capitalismo, ser é crescer. Ser e crescer são, no metabolismo celular de sistema, uma única e mesma coisa. A locução 'capitalismo sustentável' exprime, portanto, numa biosfera em vias de Aniquilação em um planeta em desequilíbrio térmico crescente com recursos naturais finitos: uma contradição em seus próprios termos (MARQUES, 2018a, p. 70).

Estas características das sociedades capitalistas convergem com um processo em evidência na atual conjuntura política e social do Brasil: a privatização dos recursos naturais. Como apontam Sauer e Domingues (2021, p. 449 *apud* SAUER; OLIVEIRA, 2021) os movimentos combinados de expansão, exploração e apropriação de terras caracterizam a fronteira extrativa agrária. É por meio da definição desta *fronteira*, bem como da alta mundial do preço das *commodities*, que os países latino-americanos, especialmente a partir da década de 2000, consolidaram um “modelo desenvolvimentista baseado na implantação de grandes áreas de monocultivos (especialmente de soja) e na extração intensiva de bens naturais, visando a exportação de bens primários)” (SAUER; DOMINGUES, 2021, p. 451).

A apropriação da narrativa da segurança alimentar pelos organismos multilaterais como uma questão de *falta* de comida e não como fruto da *apropriação desigual* de alimentos, conforme Sauer e Borras (2016 *apud* SAUER; DOMINGUES, 2021, p. 451), passou a reformar um cenário de “urgência no investimento em terras, tendo em vista a

produção (atual e futura) de alimentos”. O discurso de ocultamento da *má* distribuição a partir de um simulacro de baixa *produção*, na verdade, buscava direcionar o estabelecimento de áreas geográficas (especialmente em países de vasta extensão territorial, como o Brasil) para a produção de *commodities*. As políticas agrárias, portanto, incorporaram este discurso.

Nesta conjuntura, os *locus* de atuação da política agrária passaram a representar interesses, essencialmente, conflituosos. A expansão do capitalismo agrário, mediante a própria indução do discurso internacional quanto a uma maior integralização perante o mercado de *commodities*, e as possibilidades de regulamentação dos efeitos recessivos ao meio ambiente. Prevaleceu a *liberalização* das contradições ambientais, mesmo que abafada sob um instrumental jurídico que permanecia, quando muito, parcialmente aplicado. Observou-se, especialmente a partir da década de 2000 (eis que as políticas ambientais já estavam consolidadas e incluíam-se como critério de *política agrária*), uma *vista grossa* ao meio ambiente em detrimento da expansão capitalista.

Esta processualidade é expressa quando se enfoca o tema do desmatamento. Há, conforme sustenta Marques (2018b, p. 86) uma curva ascendente quanto ao incremento do desmatamento, em escala global, considerando o período de 1800-2016. O autor argumenta que sete fatores principais, todos em aceleração, movimentam esta *ascensão*: a “extração de madeira, avanço da fronteira agropecuária, incêndios, mineração, hidroelétricas, urbanização e as estradas abertas na floresta em decorrência destes fatores” (MARQUES, 2018b, p. 86). Este processo é uma tendência observável em escala global que reduz consideravelmente as paisagens florestais intactas, a partir da intervenção humana.

As formas de utilização da terra são as causas essenciais para o aumento do desmatamento. Apesar das secas representarem parcela das causas para dos incêndios nas florestas tropicais, os “fazendeiros interessados na expansão da pastagens e do cultivo, entre outros, da soja e das palmeiras de que se extrai o óleo de palma” (MARQUES, 2018b, p. 86), Enquanto o óleo de palma é um típico produto de exportação da Indonésia e Malásia, a soja é a principal *commoditie* inserida pelo Brasil nas escalas de valor global. Inclusive, a expansão da área para produção de *commodities* ocasiona cerca de 90% dos incêndios nas florestas brasileiras (MARQUES, 2018b, p. 103).

Este é um indicativo do quanto à questão agrária brasileira se relaciona com a luta pela garantia a um meio ambiente saudável, seja para as atuais, quanto para as futuras gerações. A atuação das políticas agrárias fundiárias, portanto, assume posição de destaque quanto a possibilidade de, a partir da reordenação territorial e produtiva da sociedade agrária,

possibilitar um caminho para uma utilização dos recursos naturais *necessários* para a garantia das necessidades sociais *não-capitalistas* do povo brasileiro.

Passa por este caminho, portanto, a superação da conversão do meio ambiente em mercadoria, como ocorre com terras ainda não exploradas na Amazônia. Isso porque

Na lógica extrativa não existe a preocupação com o investimento na reprodução material dos recursos explorados, atendo-se apenas à extração dos recursos já disponíveis. Toda a riqueza extraída é exportada, ficando no local de extração apenas a degradação do ambiente natural (expropriação), a expropriação da população local (perda de seus bens naturais, expulsão etc.) e o desgaste humano dos trabalhadores envolvidos (exploração) (SAUER; DOMINGUES, 2021, p. 452).

Apesar da luta por terra no Brasil não ter nascido como uma reivindicação *socioambiental*, a partir de uma leitura de preservação do meio ambiente com a garantia de condições mínimas de existência para o povo brasileiro (e suas respectivas comunidades tradicionais), a conjuntura da política brasileira aproximou-a das políticas ambientais. Como será detalhado no tópico “4.3.5” o instrumental da reforma agrária, a partir do Governo Luiz Inácio da Silva, internalizou diversas *diretrizes ambientais* como orientações de política agrária. Este processo também foi potencializado pela abertura política aos trabalhadores rurais e comunidades tradicionais como sujeitos de política pública.

Este *movimento* de política agrária trouxe uma perspectiva de *cidadania* ao campo, a partir da garantia de direitos (inclusive *ambientais*) ao *ambiente* rural brasileiro. A apreensão do *movimento* da reforma agrária, portanto, também pode indicar como as políticas agrárias de maior incidência nos setores populares do campo são capazes de responder a problemática ambiental em um importante setor da acumulação capitalista brasileira. Contudo, como já argumentado, os últimos anos expressam uma *contenção* da reforma agrária, em especial as reformas articuladas distributivas que, a partir do II PNRA, passaram a abarcar distintas *diretrizes* ambientais.

Conforme Zeneratti (2021, p. 565) “os números referentes às ocupações de terra no Brasil caíram significativamente nos últimos anos, chegando em 2019 ao menor patamar desde a Constituição Federal de 1988”, o que aponta um total abandono das estratégias de luta para a reordenação fundiária. Considerando que a luta por terra sempre foi uma importante propulsora das reformas brasileiras, a *queda* na intensidade das reivindicações caminha, também, para a redução das capacidades de incidência perante as formas de ocupação da terra. As *diretrizes ambientais* que pautaram o instrumental da reforma agrária, especialmente a partir do II PNRA, agora estão sufocadas e se reduziram a meros *formalismos*.

Houve, também, uma transição qualitativa das formas de *acesso à terra* no Brasil. Penna *et al.* (2021, p. 12) faz um apanhado deste processo a partir da perspectiva do desmanche das políticas de reforma agrária, que foi sentida pelos trabalhadores rurais em razão da “diminuição e finalização de políticas públicas destinadas para a população pobre e o crescimento de políticas públicas para as corporações, com destaque para a bancada ruralista” (FERNANDES *et al.*, p. 2, 2018). A sustentação do Governo Temer e Bolsonaro pelos setores burgueses do campo impôs pressão para que o governo adotasse focalizasse as políticas compensatórias na regularização fundiária.

Merece destaque que, inclusive, esta sempre foi uma das reivindicações dos movimentos sociais de luta por terra, no sentido de regularizarem a situação dos posseiros. A base social já enfraquecida, se mostrou desorientada por este movimento. Suas possibilidades de atuação que, até então, haviam adquirido certa aderência institucional sofreram um forte baque pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), além da extinção dos povos indígenas, tradicionais e do campesinato do censo agropecuário de 2018, o que desfavoreceu a sistematização de dados que sustentassem *mudanças de rumo* nas políticas agrárias neoliberais ora implementadas (PENNA *et al.*, 2021, p. 12).

Em paralelo a redução da capacidade de atuação dos trabalhadores sem terra e das comunidades tradicionais quanto à luta por terra - da qual a *ocupação* é uma estratégia fundamental - se formou uma ampla coalizção do capital internacional e de setores poderosos da sociedade brasileira que enxergam a destruição das florestas como uma externalidade de sua prática econômica (MARQUES, 2018b, p 134). A *comercialização* de *commodities* é apenas uma ponta deste processo. A floresta começa a colapsar com a venda de madeira ilegal (muitas vezes cortada a partir da mão de obra escrava) e com as queimadas na vegetação rasteira; perdura com a perda da biodiversidade local, a partir das pastagens extensivas de cultura única, e com a utilização de agrotóxicos para garantia do aumento de produtividade; e termina com a *comercialização* dos recursos naturais nacionais, que garante a apropriação privada dos dividendos aferidos por este ciclo.

Há, portanto, uma apropriação dos recursos naturais *comuns* para a garantia da acumulação *privada* do *valor* capitalista agregado por meio desta troca econômica. A *velha* continuidade da *socialização* dos *custos* e da privatização dos *benefícios*. A distinção é que, agora, esta máxima se dá, também, em termos ambientais.

As políticas agrárias, potenciais reguladores deste processo, inegavelmente foram *ambientalizadas*. Contudo, a reação *autocrática* a este processo não se desenhou em caminho diferente do que ocorreu com os direitos sociais. A diferença é que agora não se tratava mais

de *bloquear* a inserção dos trabalhadores a ordem social competitiva, mas sim de continuar a *refuncionalização* da destruição ambiental como fundamento da reprodução capitalista.

Apesar da definição de determinados *locus* de atuação de política agrária - seja perante incêndios, questão fundiária, produção agroecológica, entre outros - aparentemente, o delineamento destas diretrizes caracterizou um fenômeno de superfície. Prescrito em legislações, mas ainda incipiente na prática. A efetiva *ambientalização* das políticas agrárias, portanto, depende da superação de contradições estruturais da sociedade de classes brasileira, que relacionam formas de *produção e reprodução* da vida social com intensas contradições ambientais. O poder *autocrático* daqueles que definem, arbitrariamente, como utilizar o meio ambiente, claramente, é um ponto a ser superado.

#### 4.2 ESPECTRO POLÍTICO, INTECIONALIDADE E TEMPO SOCIAL: UMA MIRADA À POLÍTICA AGRÁRIA

A política agrária não pode ser compreendida por si só. Tomá-la como se fosse o *todo* é um equívoco reducionista. Isso porque o setor agrário brasileiro, como já argumentado, é um importante pilar de sustentação das mudanças sociais. A política agrária, neste contexto, assume protagonismo como meio de incidência perante as relações de produção do capitalismo agrário nacional.

Contudo, também não pode ser vista, estritamente, como uma política cujo objeto de tutela é o trabalho. É pela via da política agrária, por exemplo, que modos de vida *tradicionais* são reconhecidos e recebem garantias jurídicas. Também é por este *tipo* de política que projetos de zoneamento e de reforma da estrutura fundiária brasileira são articulados.

Portanto, a política agrária é uma via de intervenção *legítima* nas relações sociais do mundo rural, cujas *frentes* de atuação são amplas. Esta amplitude nas possibilidades de incidência da política agrária exige a compreensão das *intencionalidades* das propostas que sob ela incidem. Todavia, essas *intencionalidades* não param no tempo: são produtos de seu próprio tempo, o *tempo social* que orienta o propositor destas intervenções.

O foco ambiental inserido nas políticas agrárias, o escopo desta dissertação, retrata esta assertiva de maneira bastante clara. A inclusão do *fator ambiental* neste tipo de política sofreu influência direta da perspectiva de *tempo* que calcava as *intencionalidades* das intervenções propostas por determinado *espectro político*. Este *espectro político* é responsável por delinear *amplitudes e focos de atuação* conforme um programa político orientador.

Para além da avaliação das intervenções na política agrária, a partir da referência de existência (ou não) de diretrizes ambientais, outros três eixos interpretativos foram propostos: temporalidade; intencionalidade; e espectro político. Estas categorias, que correspondem aos eixos analíticos, tratam-se de classificações que refletem aspectos expressos (de implícito ou explícito) em cada um dos documentos incluídos para os fins de pesquisa quantitativa.

Portanto, a avaliação quantitativa sobre o panorama das intervenções na política agrária brasileira foi baseada nestas *três* categorias, que consistem, em última instância, em inferências *perceptivas* decorrentes da análise textual. Enquanto o estrato de pesquisa definido para a análise quantitativa foi formado a partir de uma lógica *analítica* e, portanto, pela *acumulação* de referências documentais, a quantificação de determinadas características foi o procedimento utilizado para *distinguir* aspectos salientes a este estrato de pesquisa. A seguir, estes procedimentos de *classificação* serão mais bem detalhados.

#### **4.2.1 Categorias em análise: Espectro político, Intencionalidade e Tempo Social**

O *estrato documental quantitativo* arrolou um total de 137 intervenções na política agrária brasileira – considerando planos, projetos, prescrições, legislações, regulamentos, entre outras documentações análogas – e fundamentou o delineamento de um panorama mais ou menos seguro quanto à atuação das forças políticas nas construção de respostas às expressões da questão agrária. Neste processo, dada a densidade dos documentos e das informações que os compõem, surgiu a necessidade de classificá-los por características.

Além do escopo da pesquisa, ou seja, a apreensão da inclusão ou não inclusão de *diretrizes ambientais* nos extratos documentais de parcela da política agrária brasileira, percebeu-se, no decorrer do processo, que outras três características seriam essenciais para a interpretação dos dados e o delineamento de *tendências* sobre as motivações da *inclusão* e *não exclusão*. Estas *motivações* puderam ser observadas, ao juízo do pesquisador, a partir da identificação do *tempo social*, da *intencionalidade* e do *espectro político* que orientavam o *produtor* e o *produto* da intervenção: os sujeitos históricos e a política agrária em si.

A aferição destas informações decorreu, essencialmente, de um processo de categorização imposto aos documentos, buscando agrupar “conjuntos de elementos de significação próximos” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 22). Este procedimento foi orientado pelo método dedutivo, eis que as categorias já haviam sido construídas antes do exame do *corpus*. Logo, a partir de uma *leitura de manifesto* (MORAES; GALIAZZI, 2007,

p. 49), sem que houvesse maiores pretensões quanto a um procedimento de coleta detalhada dos dados observados, foram sendo construídas categorias.

Paulatinamente, estas categorias foram sendo depuradas. Ou seja, foram sendo “delimitadas cada vez com maior rigor e precisão” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 22), ao passo que seu *significado* foi se aproximado cada vez mais da narrativa transcrita na pesquisa como um todo. Ocorreu, portanto, um processo de *absorção* de discursos e de constante *produção* de novas perspectivas teóricas.

Ao amadurecimento deste processo, foram distinguidos *seis* períodos distintos relacionados à temporalidade das políticas agrárias. Além disso, *sete* espectros políticos diversos se mostraram atuantes na política agrária entre 1850 a 2021. Ainda, foram observados *onze* agrupamentos de intencionalidades da política agrária brasileira. Na sequência, segue um breve apanhado, de cunho explicativo, sobre o processo de construção destas *abstrações*, seguido por uma sistematização de seus critérios.

A categoria analítica *espectro político*, explicitada no Quadro 3, emergiu da necessidade de situar como determinada prescrição de política agrária se relaciona com um projeto político amplo, considerando as possibilidades históricas assumidas pela medida na resposta às expressões da questão agrária brasileira. Tendo em vista o caráter panorâmico assumido neste processo de *situação*, as categorias foram definidas em projetos amplos sem que houvesse a pretensão de uma maior *precisão* conceitual. Importava, essencialmente, em permitir uma visualização simples do projeto de *todo* (espectro político) pelo qual a *parte* (política agrária) se inseria.

Quadro 3 – Classificação documental por espectro político

<b>Espectro Político</b>	<b>Significado</b>	<b>No que incide</b>	<b>Documentos Afetados</b>
Capitalismo Dependente	Abstrai um projeto político baseado na grande propriedade e na produção para o mercado externo.	Em proposições de <i>privatização</i> da grande propriedade, do aumento da produtividade, de reforma agrária para apaziguar conflitos, entre outras medidas que <i>abafem</i> as demandas populares internas e <i>exarcebem</i> os interesses externos.	Nº 1, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 44, 45, 46, 109, 110
Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais	Classifica as reivindicações de política agrária protagonizadas pelos trabalhadores rurais, setores populares ou seus	Nas intervenções propostas por organizações de trabalhadores rurais, movimentos sociais	Nº 3, 7, 29, 34, 41, 50, 54, 55, 63, 71, 72, 73, 78, 83, 84

	representantes institucionais ligados a <i>radicalização</i> de respostas à questão agrária.	ou representantes institucionais ligados as pautas da agricultura familiar, segurança alimentar, reforma agrária, entre outras análogas.	
Desenvolvimentismo	Agrupa as intervenções na política agrária voltadas ao desenvolvimento de um mercado interno, impulsionando o desenvolvimento econômico <i>dentro da ordem</i> .	Nos documentos que discorriam sobre desapropriação, zoneamento, titulação e outras formas de garantia de acesso a terra e de fortalecimento do mercado interno.	Nº 2, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 38, 39, 40, 48, 49, 52, 56, 57, 65, 80, 81, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 105, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 135
Igreja Católica e Direitos Humanos	Engloba as orientações da Igreja Católica e de organizações de incidência política nos pontos de atuação com as bases sociais agrárias	Nos documentos de organizações da sociedade civil sobre segurança alimentar, bem como nas visões da Igreja Católica sobre a questão agrária brasileira.	Nº 5, 8, 127, 130
Democracia Liberal	Abstrai as intervenções na política agrária voltadas a consenso jurídico constitucional ou a critérios de transparência da ação pública	Nos documentos referentes a bancos de dados sobre a questão agrária brasileira, além do aparato institucional, diretamente, relacionado à perspectiva constitucional.	Nº 35, 36, 37, 43, 47, 53, 116, 117, 132, 133, 134
Desenvolvimento Sustentável	Engloba as perspectivas de indução a um modelo de desenvolvimento <i>dentro da ordem</i> , com medidas diretas de condicionamento a exploração do meio ambiente.	Incide no documental relacionado às propriamente ambientais ou que planificavam a política agrária sobre si.	Nº 42, 66, 67, 69, 74, 82, 87, 88, 89, 95, 98, 100, 102, 103, 104
Neoliberalismo	Medidas de política agrárias coerentes com o ideário de <i>financeirizado</i> de mercado e com a transformação irrestrita da terra como mercadoria.	Prescrições de liberalização da política agrária, geralmente baseados no crédito, e que absorvem reivindicações dos trabalhadores como <i>medidas compensatórias</i> a recessão macroeconômica.	Nº 51, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 68, 70, 75, 76, 77, 79, 101, 115, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 131, 136, 137

Fonte: organizado pelo autor, 2022.



Já a classificação por *intencionalidade*, apresentada no Quadro 4, tem o intuito de abstrair agrupamentos de elementos expressos na prática dos sujeitos históricos a partir das orientações teóricas do documental. Relaciona-se a uma perspectiva materialista da categoria da *práxis* que vê o homem como ser ontocriativo, como sujeito histórico que *cria* a “realidade (humano-social) e que, portanto, compreende a realidade (humana e não-humana, a realidade em sua totalidade)” (KOSIK, 1995, p. 222).

Esta categorização, portanto, visa aglutinar prescrições de política agrária com uma perspectiva *prático-teórica* em comum. Isso porque a *práxis* não é, meramente, a teoria (expressa pelo documental) contraposta à prática (visualizada conforme a *apreensão* do processo histórico): é a “determinação da existência humana como *elaboração* da realidade” (KOSIK, 1995, p. 222).

Quadro 4 – Classificação documental por intencionalidade

<b>Intencionalidade</b>	<b>Significado</b>	<b>No que incide</b>	<b>Documentos Afetados</b>
Zoneamento e Regularização	Tem a finalidade de burocratizar a propriedade capitalista, especialmente, a partir da titulação das formas de propriedade.	Nas políticas de regularização fundiária, na Lei de Terras ou em proposições de ordenamento territorial.	Nº 1, 4, 24, 28, 30, 31, 38, 40, 53, 62, 90, 92, 120, 131
Burocratização das Políticas Agrárias	Visam construir um aparato normativo apto a instrumentalizar as políticas agrárias para a consecução de seus fins específicos.	Na criação de instituições, na regulamentação de títulos da dívida, na formação de legislações de reforma agrária, entre outras.	Nº 2, 9, 15, 18, 21, 22, 23, 26, 27, 33, 36, 37, 39, 44, 46, 47, 48, 51, 58, 68, 72, 80, 81, 86, 99, 100, 104, 105, 106, 111, 112, 114, 115, 121, 123, 124, 125, 126
Proposta de Reforma Agrária	Orientam as diretrizes essenciais e os princípios das propostas concretas de reforma da estrutura agrária.	Nas propostas proposições de movimentos sociais ou políticas estatais que visavam <i>modificar</i> a estrutura fundiária pela distribuição de propriedade.	Nº 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 29, 34, 41, 49, 50, 57, 63, 71, 73, 78
Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Focalizam os problemas enfrentados pelo desenvolvimento das relações econômicas a partir da leitura das consequências ambientais.	Perante as políticas ambientais ou nas prescrições de condicionamento ambiental do desenvolvimento econômico.	Nº 32, 42, 67, 69, 82, 87, 94, 95, 102, 113, 118, 135, 136
Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Expressa as medidas de abafamento dos conflitos agrários ocorridas no Governo	Legislações de estrangeirização da terra, além do aparato	Nº 13, 14, 16, 17, 19, 20, 25

	Militar, além das políticas de indução ao uso da terra por estrangeiros.	jurídico do Estatuto da Terra.	
Desenvolvimento Rural e Política Social	Medidas orientadas para a indução, <i>dentro da ordem</i> , do desenvolvimento das formas jurídicas de propriedade e das relações de produção no campo.	Nos projetos de desenvolvimento estrutural dos setores campestres a partir da garantia de direitos.	Nº 35, 43, 45, 89, 91, 93, 97
Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Conjunto de prescrições que visa estipular e garantir o direito a segurança alimentar pelas atividades da agricultura familiar.	Legislações e prescrições de reforma agrária, além de manifestações institucionais e da sociedade civil sobre a segurança alimentar.	Nº 52, 54, 55, 65, 83, 84, 98, 119, 127
Extensão, Crédito Rural e Tributação	Prescrições de aspectos técnicos e financeiros de instrumentalização da política agrária.	Em legislações relativas a PNATER ou incidente sobre aspectos financeiros das políticas agrárias.	Nº 56, 96, 107, 108
Liberalização da Política Agrária	Agrupamento de orientações das políticas agrárias ao ideário neoliberal de mercado.	Prescrições do Banco Mundial, legislações de captação de recursos e de reforma de mercado.	Nº 59, 60, 61, 70, 85, 110, 128, 129, 137
Prescrições Acadêmicas e Modelos de Agricultura	Discussões sobre reformas nos modelos de agricultura, baseadas em discussões de maior ênfase acadêmica e menos de orientação política expressa.	Relatório e divulgação de estudos acadêmicos sobre formas e diretrizes de agricultura.	Nº 64, 66, 88, 101, 103, 109
Informes e Banco de Dados	Agrupação orientações políticas sobre aspectos da questão agrária brasileira, como dados sobre programas de reforma agrária e sobre a produção agropecuária,	Sistemas informatizados sobre dados agrários do Brasil, além de relatórios de organizações da sociedade civil.	Nº 116, 117, 132, 133, 134

Fonte: organizado pelo autor, 2022.

Por fim, os documentos foram agrupados a partir da delimitação de um período temporal, fator necessário para distinguir alguns traços da questão agrária brasileira, o que pode ser visto no Quadro 5. Neste quadro, as políticas agrárias davam indícios das formas de consciência das classes sociais em cada *momento histórico*. Portanto, a atuação em determinado *momento histórico* depende, para além da conjuntura política e da correlação de forças, da realidade material que a engendra.

Kosik (1995, p. 222) aponta que a história representa um processo de distinção entre o humano e o não-humano: “o que é humano e o que não é humano não são já

predeterminados; são determinados na história mediante uma diferenciação prática (KOSIK, 1995, p. 222)”. Portanto, para compreender as possibilidades de atuação de determinada política agrária, ou seja, sua *intencionalidade*; e para apreender o *espectro* político que a orienta, a abstração de marcos foi a medida utilizada para absorver a particularidade de cada *momento histórico*. Trata-se de situar estes processos na *prática*.

Isso porque à história e, portanto, seu processo *prático* de *produção da realidade* em sua totalidade, há uma inerente condição: a continuidade (KOSIK, 1995, p. 238). A continuidade é a condição para atuação da política agrária, pois define o *agora* a partir do que ocorreu *antes*. Assim, a partir da utilização dos períodos como forma de compreensão da *continuidade*, algumas determinações sobre a questão agrária se manifestaram.

Quadro 5 – Classificação documental por temporalidade

<b>Temporalidade</b>	<b>Nominação</b>	<b>Delimitação por marcos</b>	<b>Determinações da questão agrária</b>
1850-1964	As possíveis respostas à questão agrária	Inicia com a Lei de Terras e termina com Golpe Militar em João Goulart	Estimula a burocratização da propriedade capitalista, sedimentando a concentração fundiária. Distintas correntes políticas se organizam para apresentar propostas de resposta às expressões da questão agrária.
1964-1984	A resposta autocrática à questão agrária	Tem início com o Estatuto da Terra e final com a crise da Ditadura Militar, que culmina com o término do mandato de João Figueiredo.	A definição de uma via de desenvolvimento dependente, a partir da <i>refuncionalização</i> de relações de produção pré-capitalistas. A política agrária que incidia sobre os setores populares, na verdade, servia para desmobilizar suas reivindicações.
1984-1993	Redemocratização dos problemas fundiários	Vai desde o I Programa de Reforma Agrária do MST até a regulamentação constitucional da reforma agrária em 1993.	Um relativo incremento nos planos de política agrária a partir da compreensão de que a modificação das relações no campo era um pressuposto democrático. Contudo, se concentrou a buscar a vigência das legislações já existente, sem alargá-las.
1994-2001	As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo	Compreende o procedimento de desapropriação até o final do governo FHC.	Os impulsos à política agrária popular foram seguidos por movimentos de liberalização destas políticas. O acesso e manutenção na terra assumiam a perspectiva de política compensatória.
2002-2016	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra	Considera o período entre o programa agrário da eleição do Governo Lula até o Golpe de 2016.	O avanço das políticas agrárias populares convergiu com sua conciliação com a expansão do capitalismo agrário. Houve um alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais que instituiu o mais amplo plano da Reforma Agrária brasileira.
2016-2021	Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária	Inicia com o Governo Temer e se estende até o terceiro ano do Governo Bolsonaro.	A redução da capacidade estatal no financiamento das políticas públicas aprofundou a dependência de recursos captados no setor privado para a promoção

			das políticas agrárias. Está em curso um processo de abandono das políticas de agricultura familiar e de redução a reforma agrária desapropriacionista para as reformas de mercado.
--	--	--	---

Fonte: organizado pelo autor, 2022.

O estabelecimento destes *três* eixos de classificação proporcionou uma visão ampla sobre os movimentos da questão agrária brasileira. Com este aporte, algumas *tendências* foram verificadas com o passar do tempo, a partir da contagem do comparecimento ou não de determinadas *classificações* sobre o material abordado. Na seção que segue será demonstrada uma breve caracterização sobre o apanhado das políticas agrárias brasileiras e algumas relações entre as categorias abstraídas e as diretrizes ambientais.

#### 4.2.2 Visão quantitativa e panorâmica: Uma mirada à política agrária

A inclusão de diretrizes ambientais nas políticas agrárias brasileiras é um processo de longa duração que se relaciona com mudanças na perspectiva da compreensão do *tempo social* pelos sujeitos históricos. Ou seja, representa a mediação de uma *questão de consciência*, quanto a distintas formas de *atuação* perante o meio ambiente, e de uma questão de *existência*, que orienta os distintos meios de apropriação dos recursos naturais para a produção do trabalho humano.

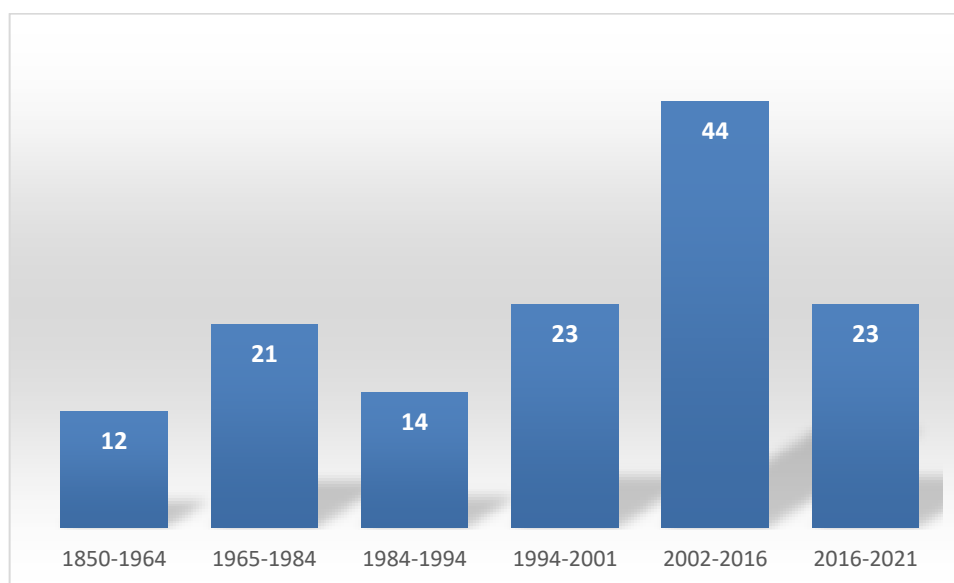
A visão panorâmica ora articulada busca apreender alguns movimentos da política agrária brasileira, a partir da quantificação de suas expressões (por meio da atribuição de categorias), com o intuito de perceber tendências. Esta percepção *indica* caminhos que podem ser mais bem detalhados, quando da análise dos dados *qualitativos*.

Logo, neste momento não importa avaliar *como* as diretrizes ambientais expressaram-se nos mais distintos programas políticos. Mas, sim, compreender qual a *intensidade* da incidência. Este fator, posteriormente, servirá de subsídio para a compreensão de sua relação com a questão agrária, a partir da aferição de *como* as prescrições incidiram *qualitativamente* neste macroprocesso da sociedade brasileira.

Neste quadro, um panorama das 137 intervenções na política agrária consideradas para os fins desta pesquisa, pode ser visualizado nas quatro próximas figuras apresentadas a seguir, que focalizam período de tempo total. Estes gráficos permitem a visualização de alguns elementos, quantificáveis, salientes a análise textual (e seu respectivo processo de *categorização*).

A Figura 2 – Quantidade de proposições por período de tempo (1850-2021) dimensiona o número absoluto de proposições de política agrária manifestadas no *estrato quantitativo*, a partir da definição das seis temporalidades já percorridas. Apesar da clara dominância de 2002-2016 como período mais profícuo para a burocratização das políticas agrárias, há um relativo equilíbrio entre os demais períodos, especialmente entre 1994-2001 e 2016-2021, marcados pela expansão do neoliberalismo.

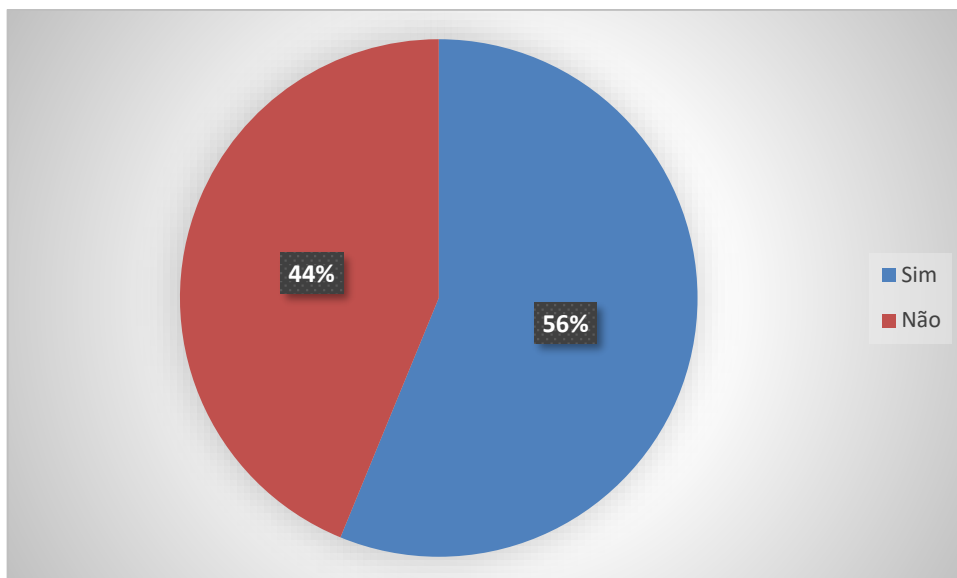
Figura 2 - Quantidade de proposições por período de tempo (1850-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Mantendo a visão panorâmica que focaliza o mesmo recorte temporal, a Figura 3 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1850-2021) expressa à porcentagem de 56% dos documentos que, de alguma forma, incluem *diretrizes ambientais* em suas disposições. Esta pequena dominância das políticas agrárias que incluem diretrizes ambientais indica, ainda, uma forte persistência das prescrições de política agrária que apartam questões ambientais, sociais e econômicas.

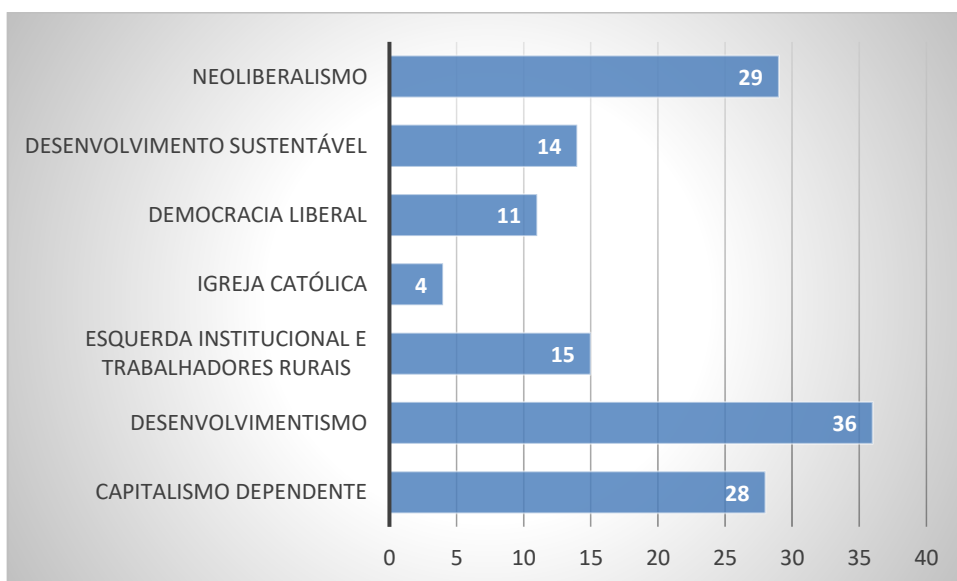
Figura 3 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1850-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Na sequência, a Figura 4 - Quantidade de proposições por espectro político (1850-2021) apresenta em números absolutos a quantidade de propostas de intervenção na política agrária a partir da diferenciação do espectro político que a orienta. Do total de 137 intervenções consideradas para os fins deste levantamento, desponta o desenvolvimentismo como o principal agrupamento, seguido pelo espectro político neoliberal e do capitalismo dependente. Destes três principais agrupamentos, depreende-se que a maior parte de intervenções, essencialmente, está preocupada com a manutenção da agricultura nacional vinculada ao comércio de *commodities*.

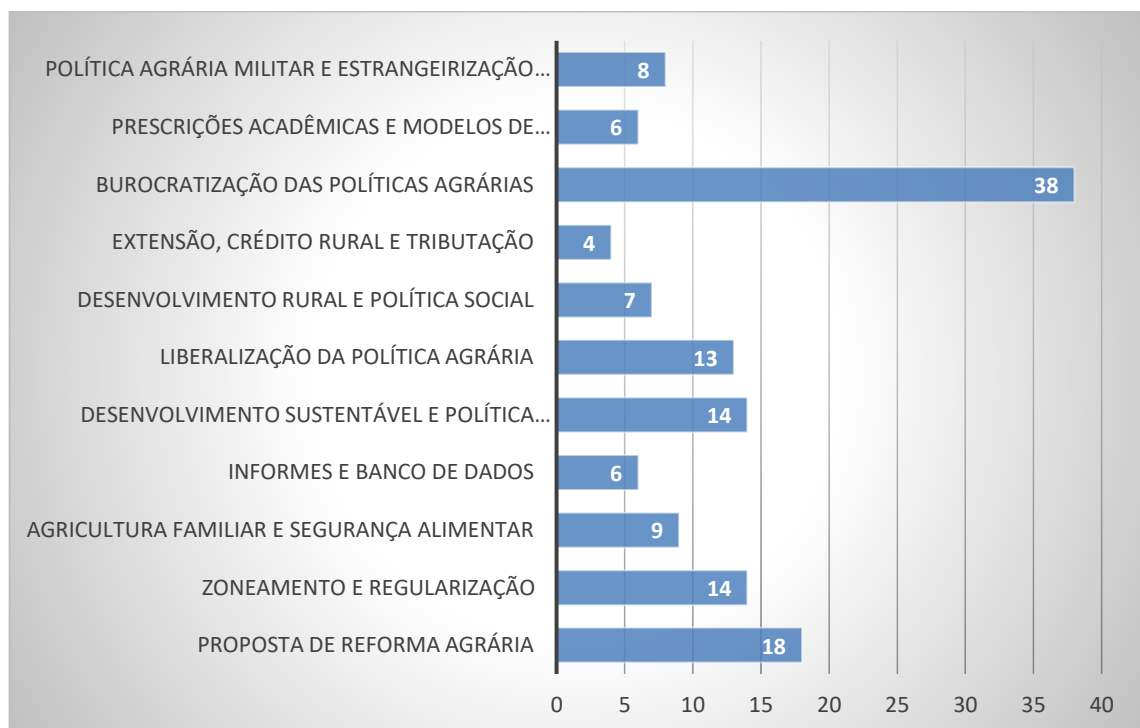
Figura 4 - Quantidade de proposições por espectro político (1850-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

O mesmo foi realizado na Figura 5 – Quantidade de proposições por intencionalidade (1850-2021), a partir da focalização das distintas intencionalidades expressas pelas intervenções de política agrária. Há uma relativa heterogeneidade entre as distintas intencionalidades, com uma quase absoluta dominância de intervenções na política agrária visando à *burocratização* das estruturas institucionais e normativas aptas a incidir perante as expressões da questão agrária brasileira.

Figura 5 – Quantidade de proposições por intencionalidade (1850-2021)

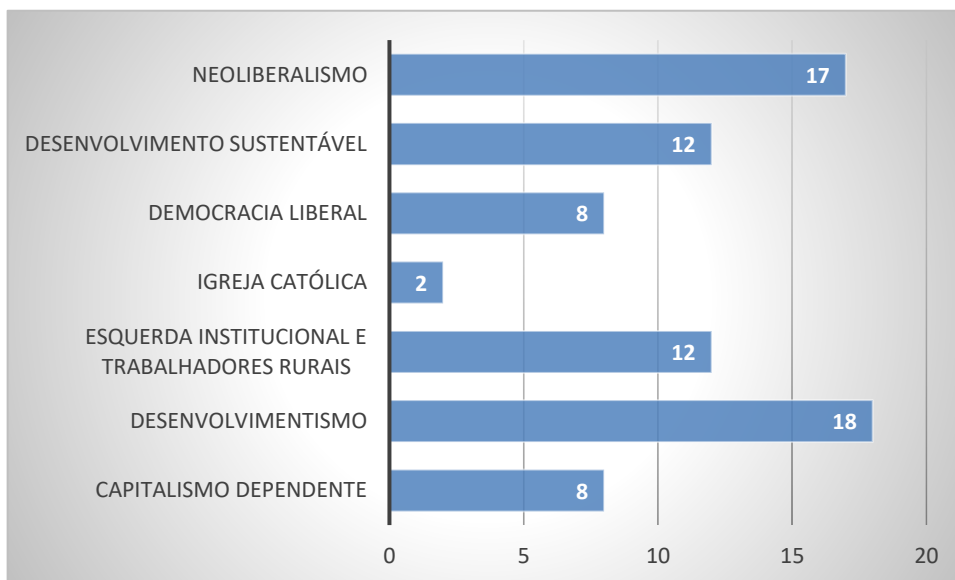


Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Na sequência, tanto a Figura 6, quanto a Figura 7 expressam cruzamentos entre a existência de diretrizes ambientais nas políticas agrárias e o espectro político ou a intencionalidade de cada uma destas propostas. Trata-se, portanto, de um balanço que considera o total de 77 prescrições *ambientais* de política agrária, a partir das variáveis relacionadas aos *produtores* destas intervenções. Os resultados indicavam haver uma tensão, quanto à apropriação das diretrizes ambientais, por setores neoliberais e desenvolvimentistas da sociedade brasileira. O *locus institucional* desta disputa são as medidas de burocratização

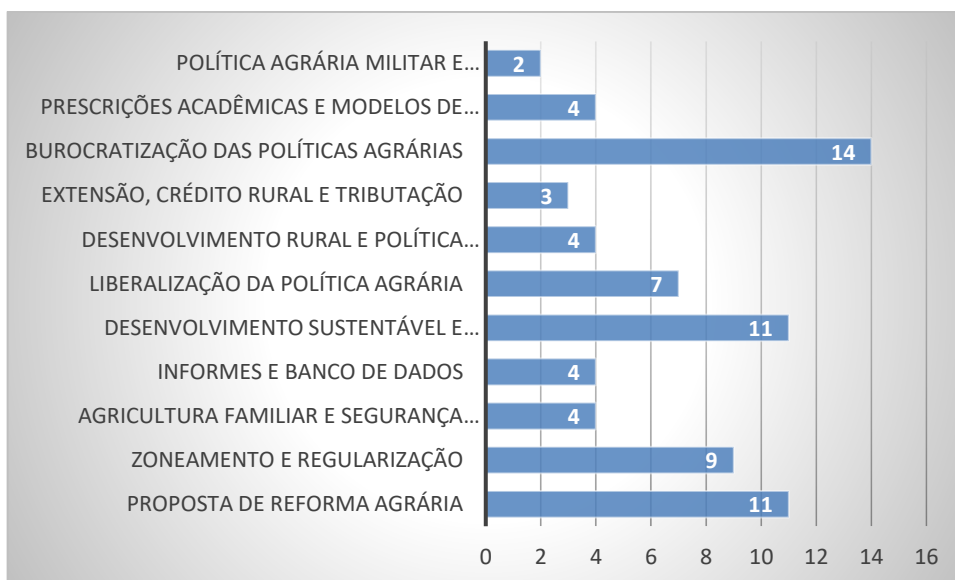
da reforma agrária e, em menor intensidade, as prescrições relativas as proposta de reforma agrária e de desenvolvimento sustentável.

Figura 6 - Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1850-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Figura 7 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1850-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Contudo, deve-se ter em mente uma questão metodológica importante. A opção pela exposição da quantificação dos documentos que incorporam diretrizes ambientais a partir da utilização de números absolutos, apesar de retratar bastante bem as discussões bibliográficas



(e, portanto, *históricas* e *sociais*) que serviram de base para a *apreensão* das *principais* intervenções na política agrária brasileira, não permite estabelecer, por si só, uma *certeza* sobre a *consideração* da pauta ambiental para cada uma destas forças políticas. O mesmo ocorre com as respectivas *orientações* de política agrária.

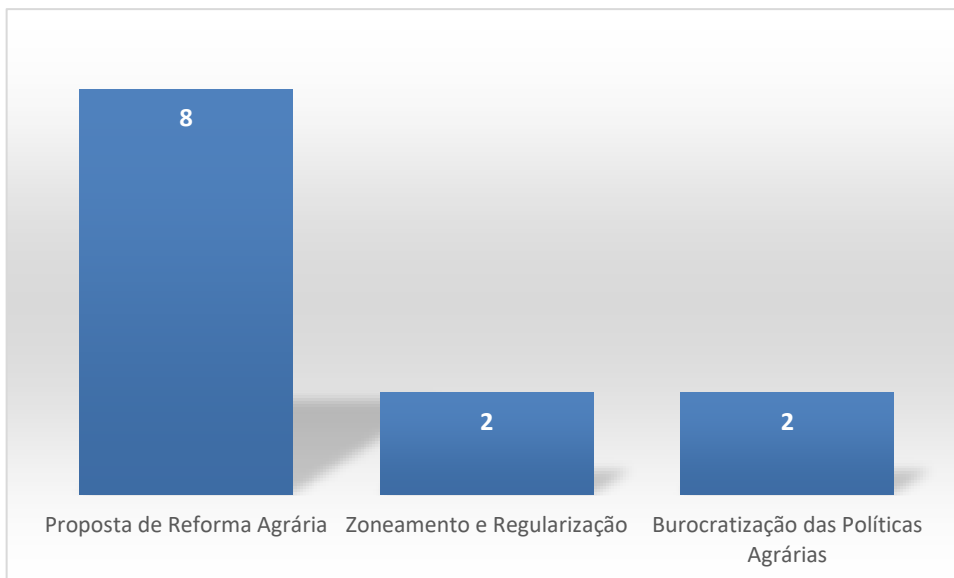
Acredita-se, por outro lado, que este fator possa estabelecer *indicativos* de como, quantitativamente, a *inclusão* da agenda ambiental – perante as intervenções na política agrária – mobilizou interesses distintos. Ou, ao menos, estabelecer *indícios* das oportunidades históricas (perdidas ou não) que tornaram *passíveis*, para as forças políticas, incluírem *diretrizes ambientais* na política agrária.

Ao menos no plano da aparência *quantitativa* da política agrária, percebe-se uma ligeira preponderância de proposições que incluam, de alguma forma, diretrizes ambientais em suas disposições. Talvez este *indicativo* se justifique em razão de que em algumas *temporalidades* houve maior ou menor incidência na política agrária, representando, portanto, uma *ambientalização* como consequência da *burocratização* do direito e das relações sociais agrárias. Talvez seja, meramente, uma questão de *consciência* dos setores políticos. Ou até mesmo de *discursos* construídos que, não necessariamente, assumiam a intenção de mudar *qualitativamente* o meio ambiente.

Para medir a *temperatura* destes questionamentos, então, procedeu-se maior foco para os períodos em apartado. Desta forma, sem pretensão de esgotar as possíveis variáveis, foram relacionados alguns aspectos *quantitativos* salientes a cada *seção* deste estrato.

No que se refere a primeira delimitação temporal, o período de 1850-1964, percebe-se haver uma clara preponderância da reforma agrária como objeto de reivindicação em sede de política agrária. Conforme aponta a Figura 8 – Quantidade de proposições por intencionalidade (1850-1964), a discussão da reforma agrária assumiu uma relevância majoritária nos projetos de desenvolvimento rural da época.

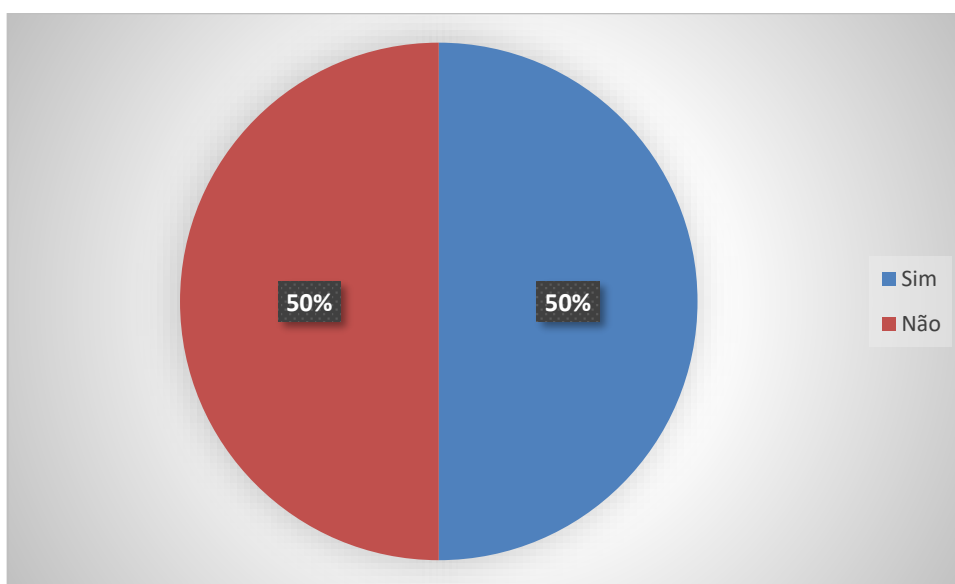
Figura 8 - Quantidade de proposições por intencionalidade (1850-1964)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Neste período há uma considerável inclusão de fatores que, posteriormente, viriam a ser *significados* como ambientais no escopo das políticas agrárias. O mesmo número de proposições *incluiu e não incluiu* diretrizes ambientais, conforme mostra a Figura 9. A vista conjunta com a dominância da reforma agrária (Figura 8) pode apontar, desde já, uma possível aproximação (mesmo nesta época) da reforma da estrutura agrária com condicionamentos ambientais, mesmo que a partir de uma ótica preservacionista.

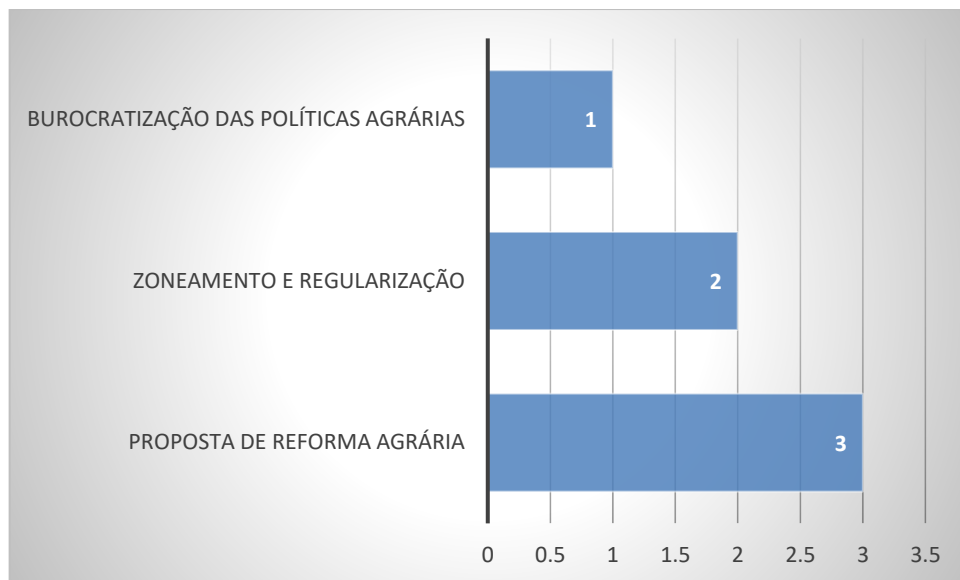
Figura 9 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1850-1964)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

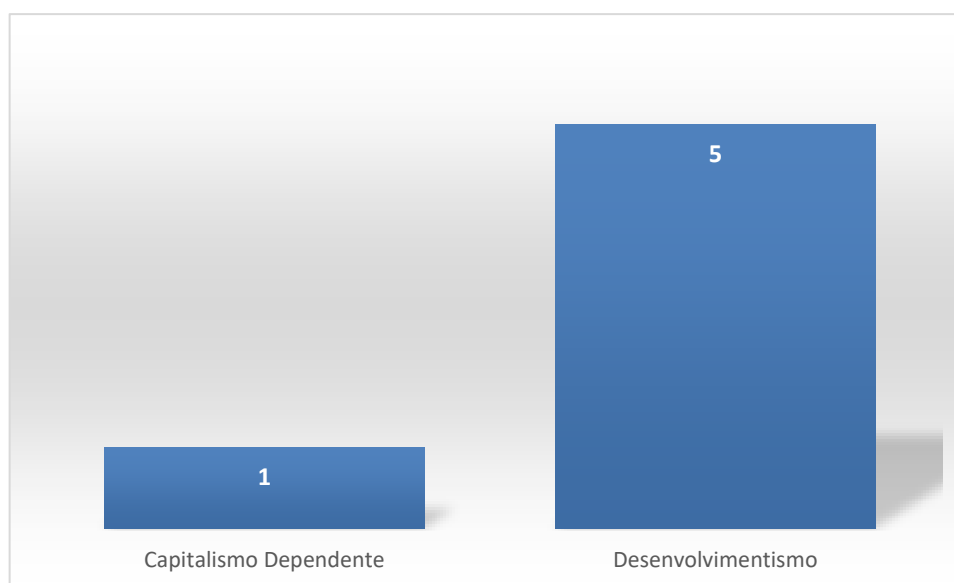
Já a Figura 10 e a Figura 11 discutem *como* as *diretrizes ambientais* apareceram nas políticas agrárias e por quem foram incluídas. A Figura 10, na verdade, mostra que as propostas de reforma agrária – apesar de ainda serem numericamente superiores - não foram as únicas responsáveis por impulsionar as *ditrizes ambientais* da época. E, definitivamente, como aponta a Figura 11 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1850-1964), a aproximação entre preservação dos recursos naturais e política agrária partia de uma leitura desenvolvimentista.

Figura 10 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1850-1964)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Figura 11 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1850-1964)

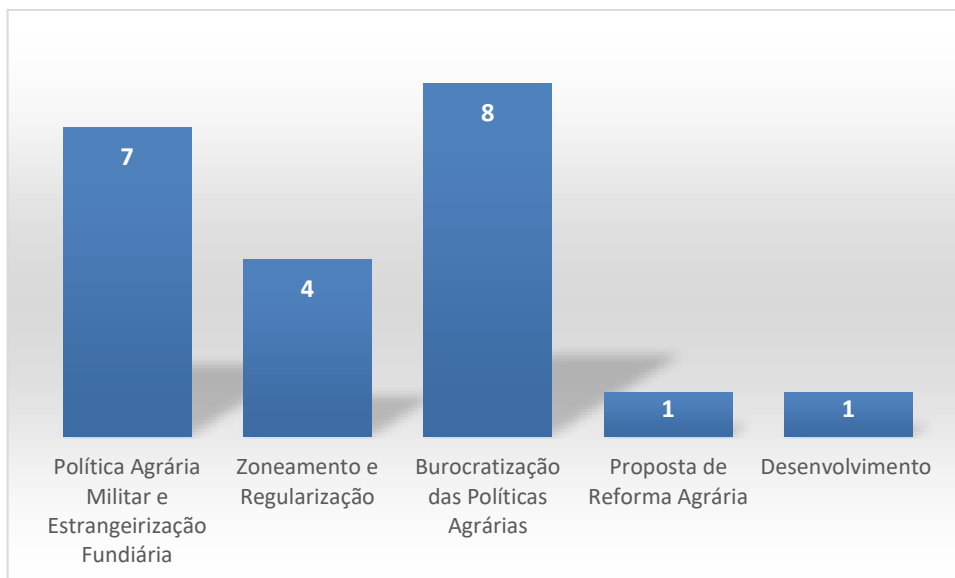


Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

O Golpe Militar de 1964 demarcou um segundo período da política agrária brasileira, cuja característica central é, essencialmente, sua natureza *autocrática*. A análise quantitativa deste período se fez valer dos mesmos cruzamentos que fornecem o panorama do recorte temporal anterior, que vai de 1850 a 1964. Inclusive, dado o fato de que até então eram seletos os *espectros políticos* atuantes perante a política agrária, o cruzamento com a categoria *intencionalidade* pôde elucidar maiores indicativos sobre qual intenção era coligada com a *ambiental*. Da mesma forma, o período de 1984-1993 (em que a *redemocratização* se destacou), também foi orientado, por este pressuposto e, posteriormente, será apresentado.

Há uma hegemonia do Governo Militar quanto as intervenções na questão agrária brasileira. A política agrária é apenas uma particularização deste processo. No mesmo sentido, conforme expressa a Figura 12 - Quantidade de proposições por intencionalidade (1964-1984), além das medidas que visam a burocratização da reforma agrária, são residuais as proposições de política agrária não relacionadas a definição de um projeto de reforma agrária voltado para a diminuição da tensão social dos conflitos agrários.

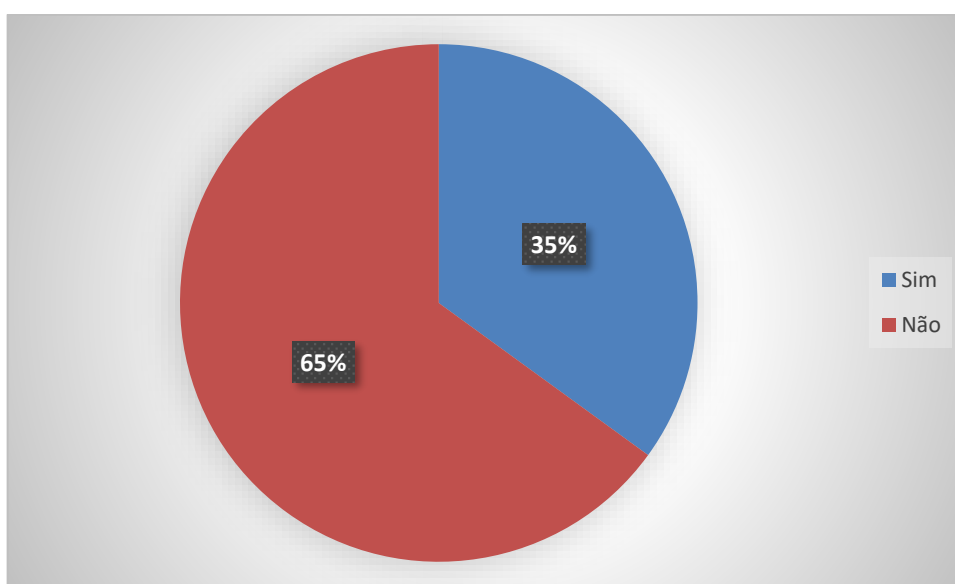
Figura 12 - Quantidade de proposições por intencionalidade (1964-1984)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

A maior parte das políticas agrárias deste período não contemplam diretrizes ambientais, conforme expressa a Figura 13. Esta questão evidencia uma tendência relacionada ao desenvolvimento capitalista dependente: o impulsionamento das atividades agrícolas voltadas à produção em massa e para exportação exigem menores *condicamentos* ambientais, dada o elevado impacto ambiental.

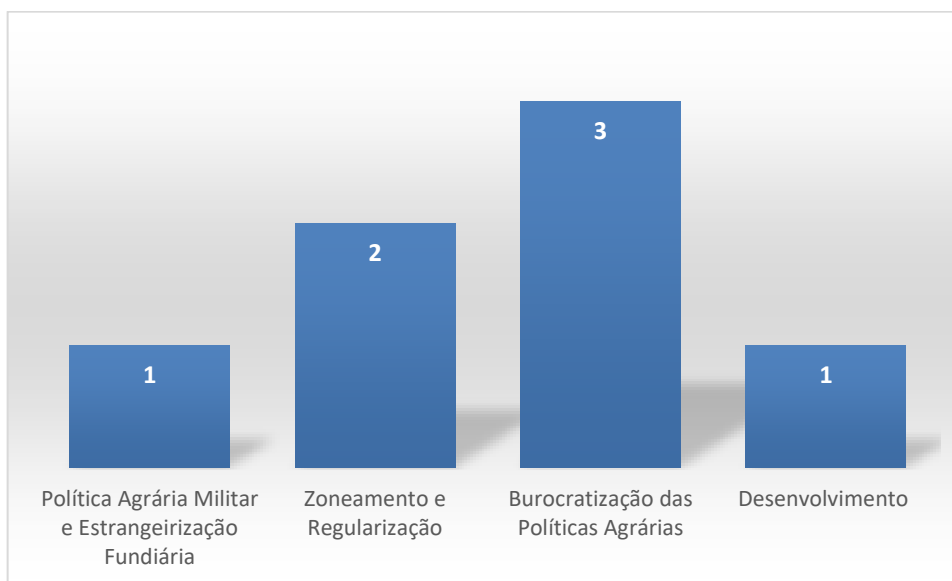
Figura 13 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1964-1984)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Durante o período do Governo Militar houve um significativo abafamento das conexões entre política agrária e meio ambiente. Conforme a Figura 15, todas as sete intervenções na política agrária que partem de diretrizes ambientais na formulação de suas prescrições foram orientadas por um espectro político dependente. Ainda, segundo mostra o levantamento da Figura 14 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1964-1984), estas medidas foram orientadas por quatro intencionalidades distintas.

Figura 14 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1964-1984)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

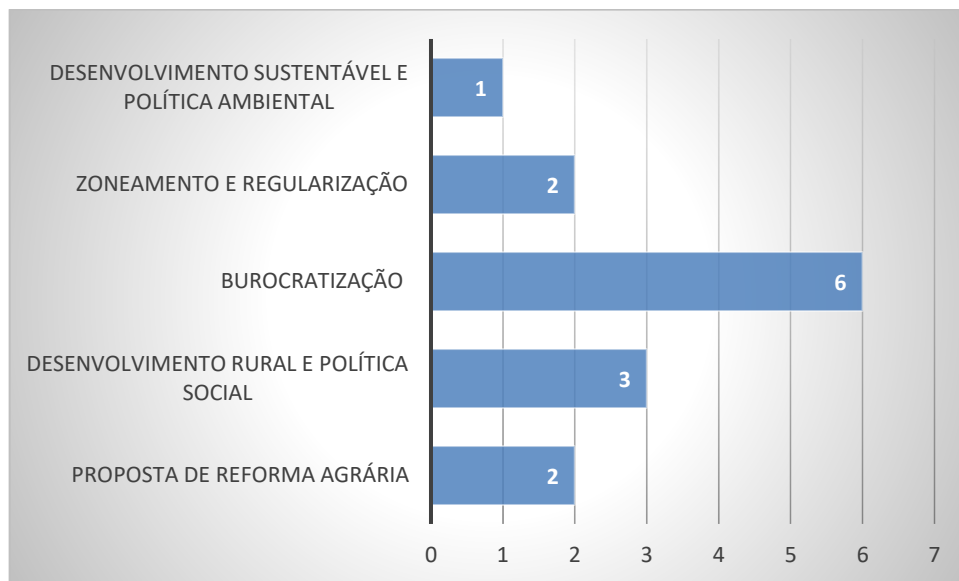
Figura 15 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1964-1984)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

A abafamento da pauta ambiental perante as políticas de reforma agrária, ideologicamente, sofre modificações a partir da *redemocratização*. A queda da repressão, inclusive, também trouxe modificações para as políticas agrárias em geral. Uma maior diversificação das intencionalidades destas políticas pode ser visualizada na Figura 16 – Quantidade de proposições por intencionalidade (1984-1993).

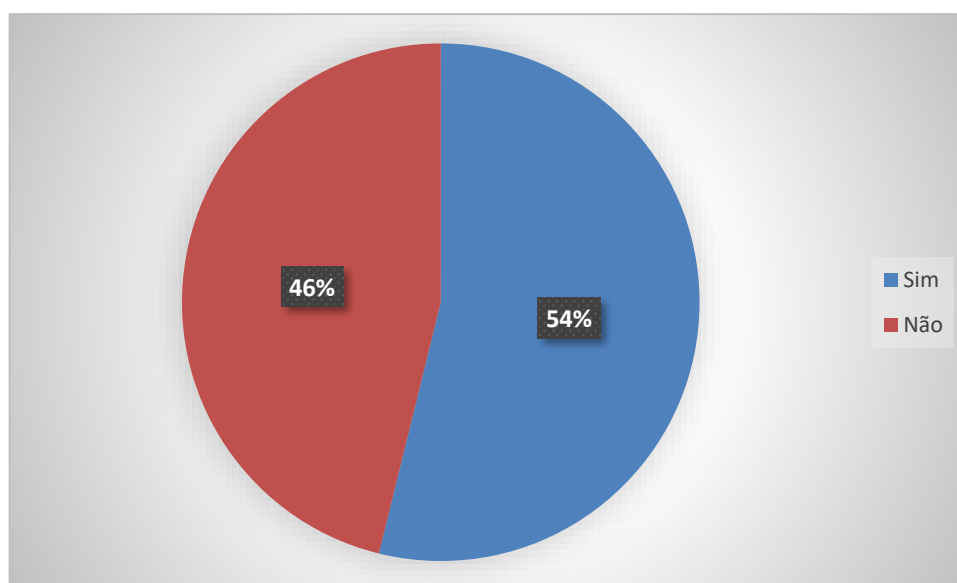
Figura 16 - Quantidade de proposições por intencionalidade (1984-1993)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Em relação ao Governo Militar, há um considerável aumento das manifestações de *diretrizes ambientais*, incluídas em mais da metade das proposições de política agrária da época, como expõe a Figura 17 - Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1984-1993). Antes, apenas 35% das políticas agrárias consideravam diretrizes ambientais. Agora, este número chega a 54%.

Figura 17 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1984-1993)

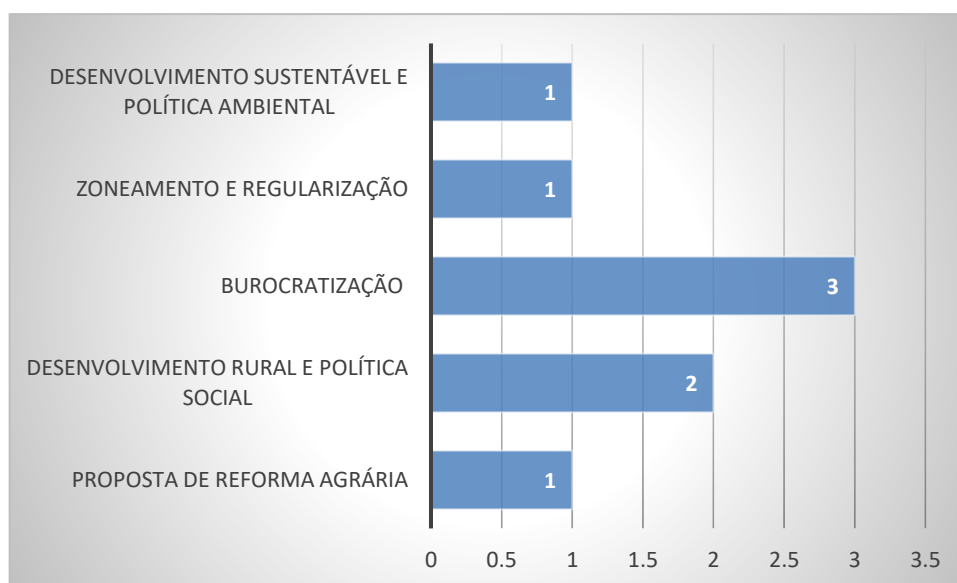


Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Há, também uma considerável diversificação dos temas das políticas agrárias, conforme a Figura 18, o que *indica* ser uma consequência da queda da repressão institucionalizada aos movimentos sociais e suas propostas de desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo há uma *diversificação* dos espectros políticos atuantes na política agrária, conforme a Figura 19 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1984-1993), acompanhada por uma maior *heterogeneidade* da intencionalidade da política agrária. Verifica-se um maior diálogo entre as intervenções populares na política agrária e a incorporação de diretrizes ambientais.

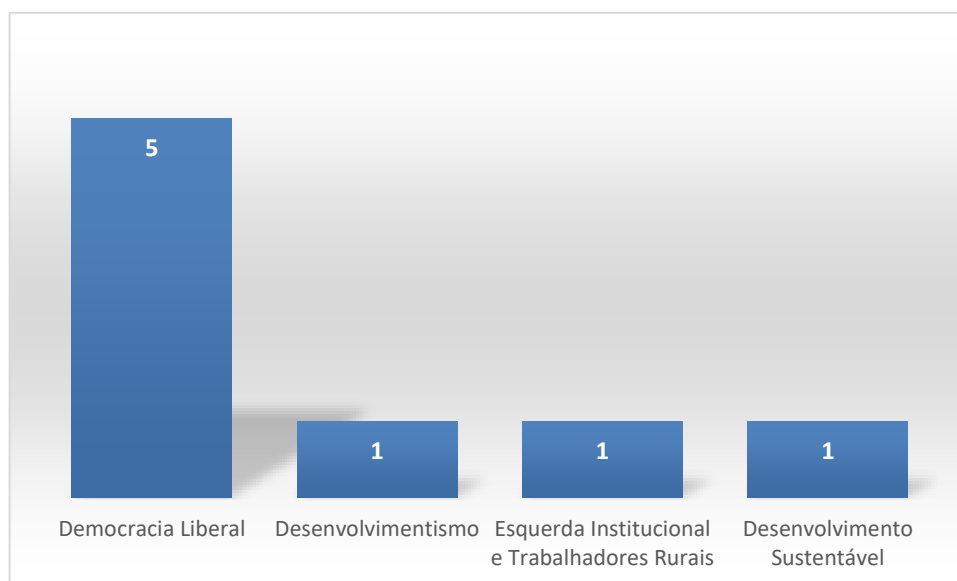


Figura 18 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1984-1993)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Figura 19 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1984-1993)



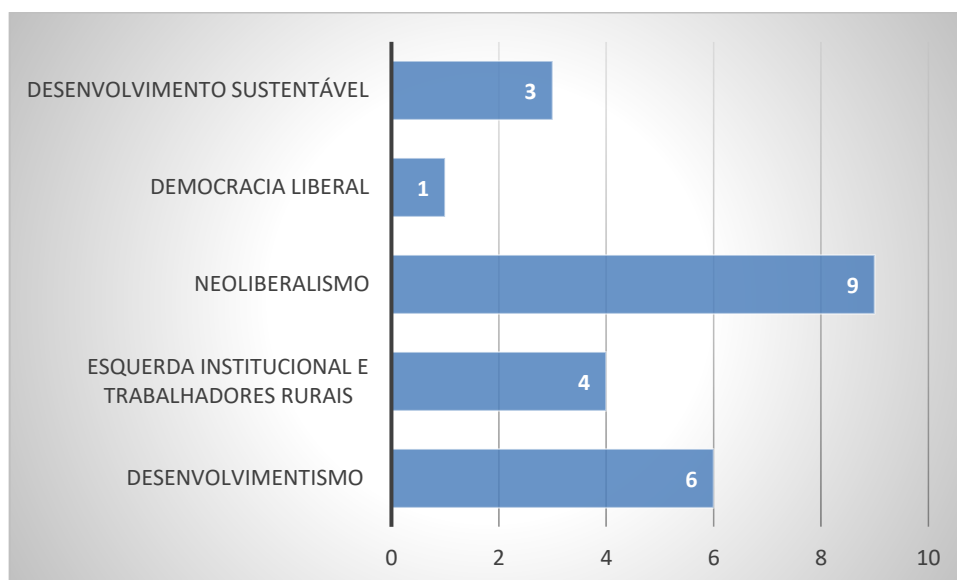
Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

No período posterior, que compreende o Governo FHC e vai de 1994 até o final de 2001 a correlação entre a quantidade de proposições foi exposta a partir dos espectros políticos que nela intervinham. Em contraposição aos recortes de tempo anteriores, o foco no espectro político se justifica na medida em que somente após a *redemocratização* é que houve maior porosidade, tanto política quanto no debate público, para a divulgação de planos e

programas de *ação* perante a política agrária. Portanto, esta diretriz analítica compreende, também, os demais períodos de tempo.

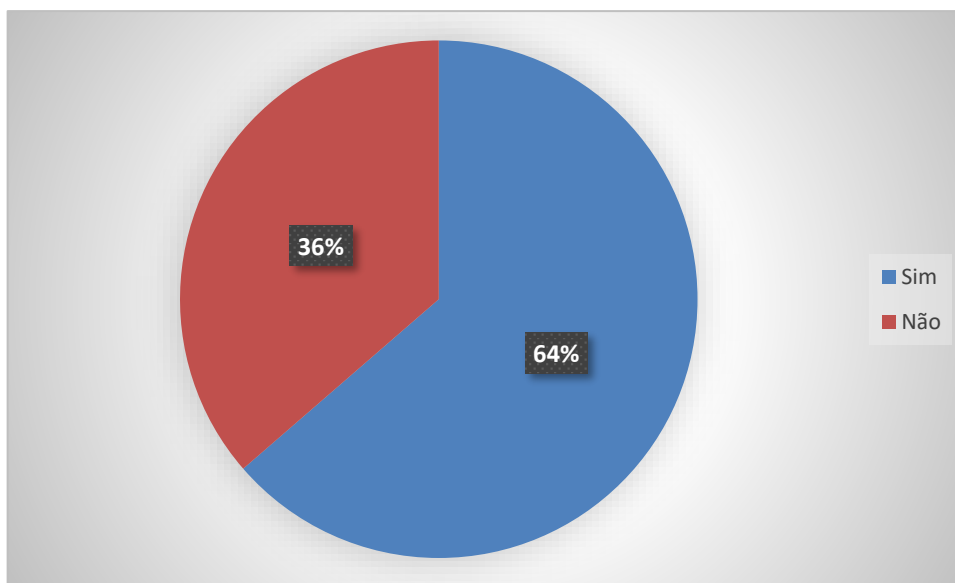
Conforme aponta a Figura 20 - Quantidade de proposições por espectro político (1994-2001), o FHC assumiu uma postura ativa quanto a incidência política na política agrária. Para tal, alinou seu programa neoliberal com medidas de acesso à terra e de indução da agricultura familiar. No mesmo período, os movimentos sociais também passaram a atuar, em contraposição ao movimento neoliberal do Estado, no sentido de delinear suas próprias visões sobre a política agrária. O resultado deste processo foi uma considerável inclusão de *diretrizes ambientais* nas proposições da época, como mostra a Figura 21 - Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1994-2001).

Figura 20 - Quantidade de proposições por espectro político (1994-2001)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

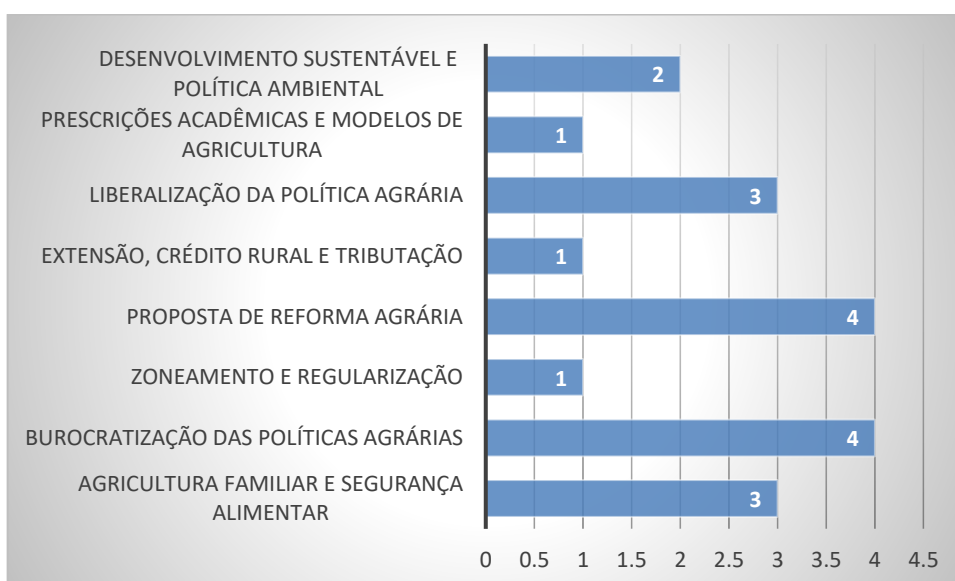
Figura 21 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (1994-2001)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Houve, portanto, uma intensa tensão entre distintas *visões de mundo* que abarcavam, cada uma a sua maneira, a pauta ambiental. Este processo ocasionou uma grande *diversidade* de intencionalidades que incidiram perante a questão agrária. As dominantes entre elas, segundo a Figura 22 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1994-2001), são as propostas de reforma agrária e a burocratização das políticas agrárias, provavelmente, em razão de que sobre as políticas de reforma agrária incidiam tanto as pressões dos movimentos sociais como o eixo de atuação da política governamental.

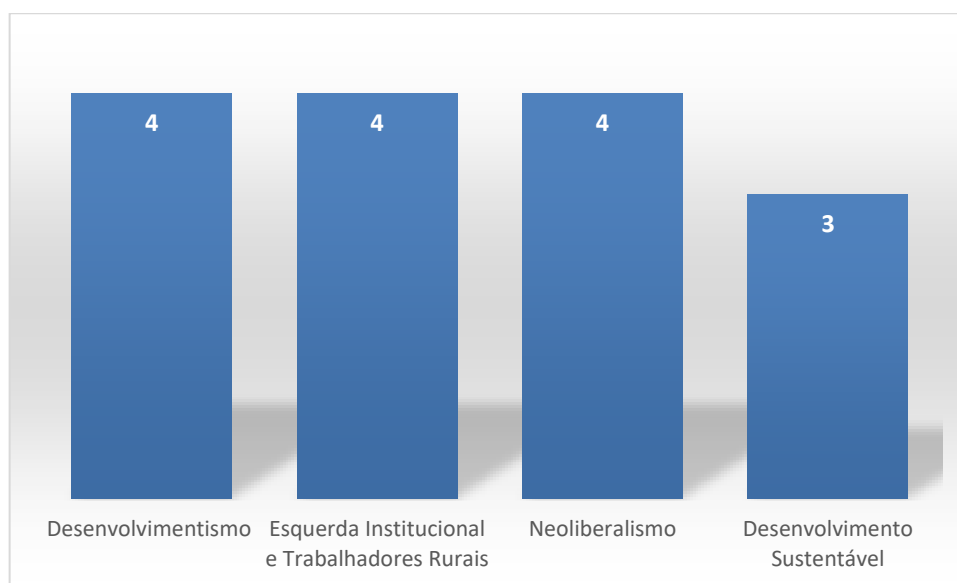
Figura 22 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (1994-2001)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Outro indicativo de uma intensa disputa entre sociedade civil e Estado quanto o processo de formulação da agenda de política agrária pode ser visualizado na Figura 23. As quatro categorias estão bastante bem distribuídas, sem que haja um espectro político predominante numericamente. Há uma igualdade de quatro incidências nas propostas orientadas por leituras desenvolvimentistas, neoliberais e de trabalhadores rurais.

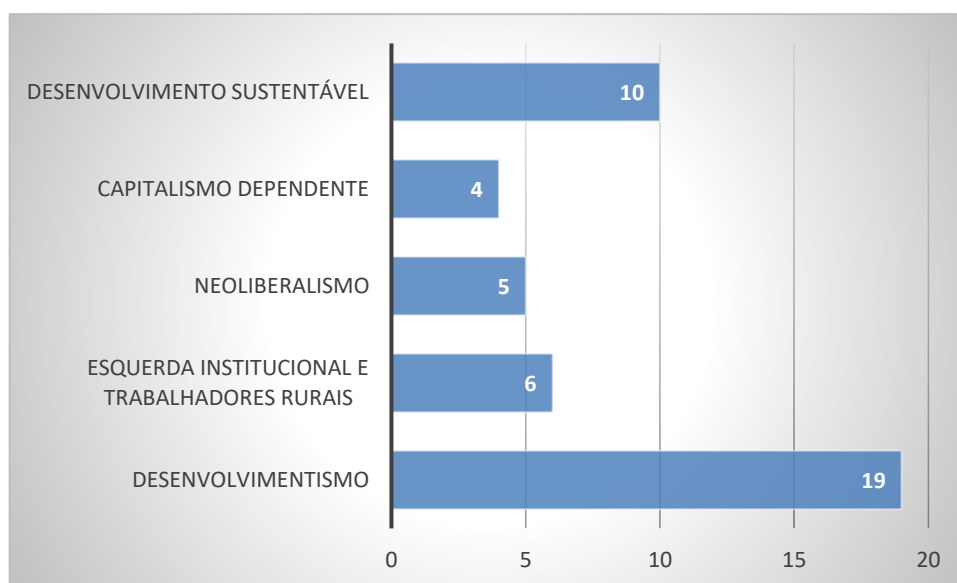
Figura 23 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (1994-2001)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

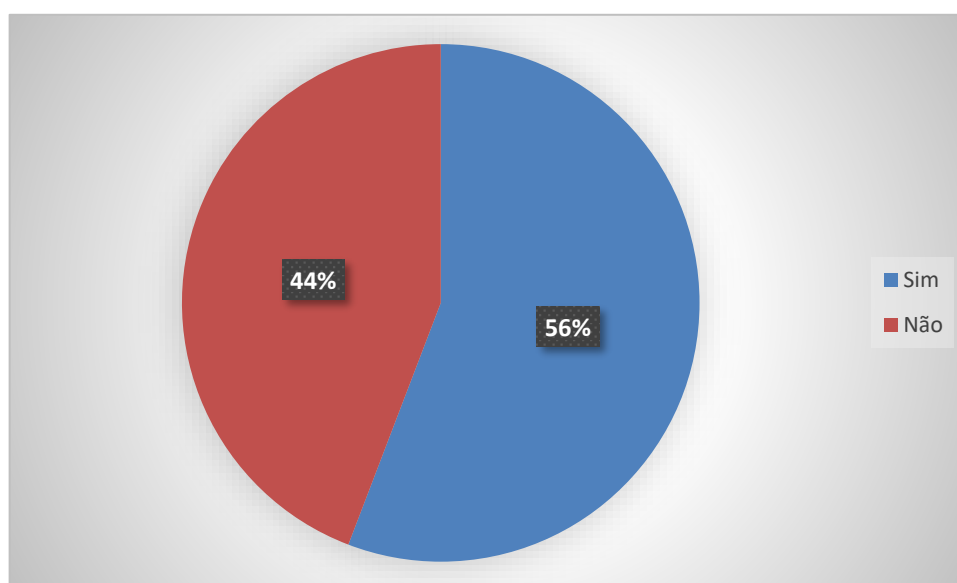
O alinhamento entre Estado e os movimentos sociais de luta por terra, característica do período compreendido entre 2002 até o Golpe de 2016, foi dominada por um espectro *desenvolvimentista* de política agrária, conforme expõe a Figura 24 - Quantidade de proposições por espectro político (2002-2016). Contudo, a considerável incidência de diretrizes ambientais, bem como a intencionalidade de materialização de um modelo de desenvolvimento sustentável, a partir do aparato normativo já delineado na Constituição Federal de 1988, são *indicativos* de um incremento na preocupação ambiental na época. Neste quadro, a Figura 25 - Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (2002-2016) compila esta tendência.

Figura 24 - Quantidade de proposições por espectro político (2002-2016)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Figura 25 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (2002-2016)

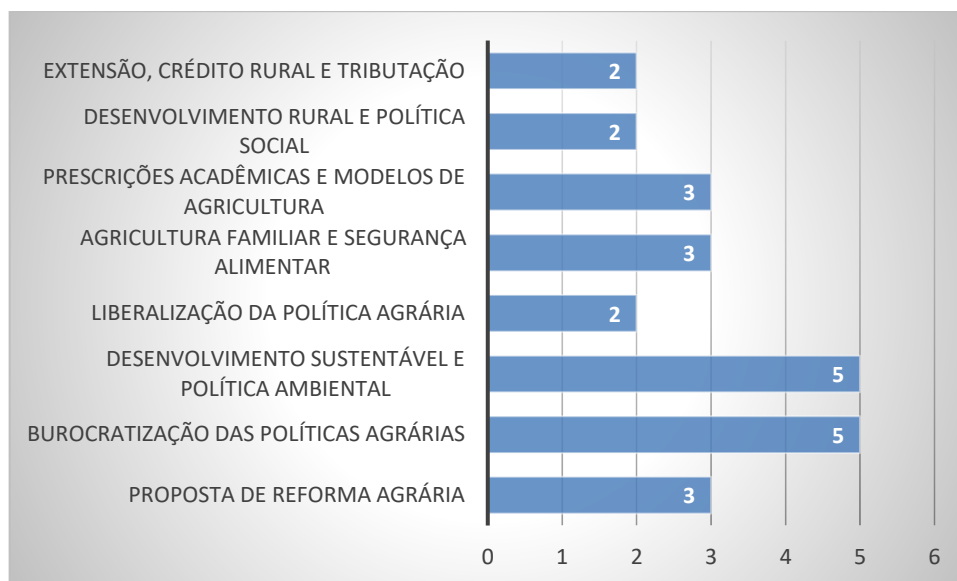


Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Inclusive, como aponta a Figura 26 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (2002-2016), as diretrizes ambientais incidiram em diversos temas da política agrária brasileira. As conexões com a política ambiental passaram a ser mais estreitas, especialmente a partir das políticas de reforma agrária. Há, neste quadro, uma igual incidência entre intenções de estabelecimento de um modelo produtivo sustentável e de burocratizar as políticas agrárias a partir destes critérios. O estreitamento entre política agrária e meio

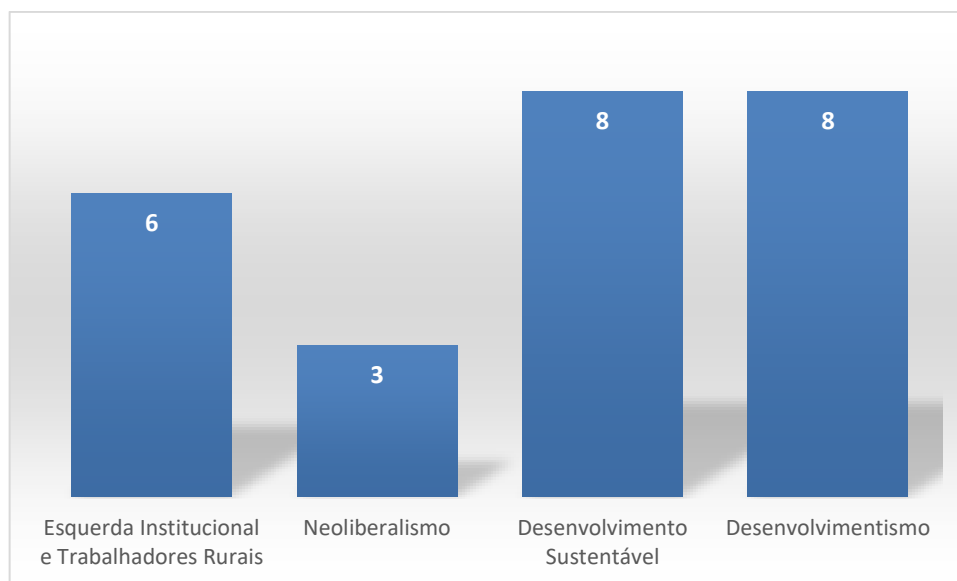
ambiente também se expressa na Figura 27 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (2002-2016) que, novamente, *indica* a possibilidade de intensificação da atuação política para a materialização de um modelo institucional de desenvolvimento sustentável.

Figura 26 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (2002-2016)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

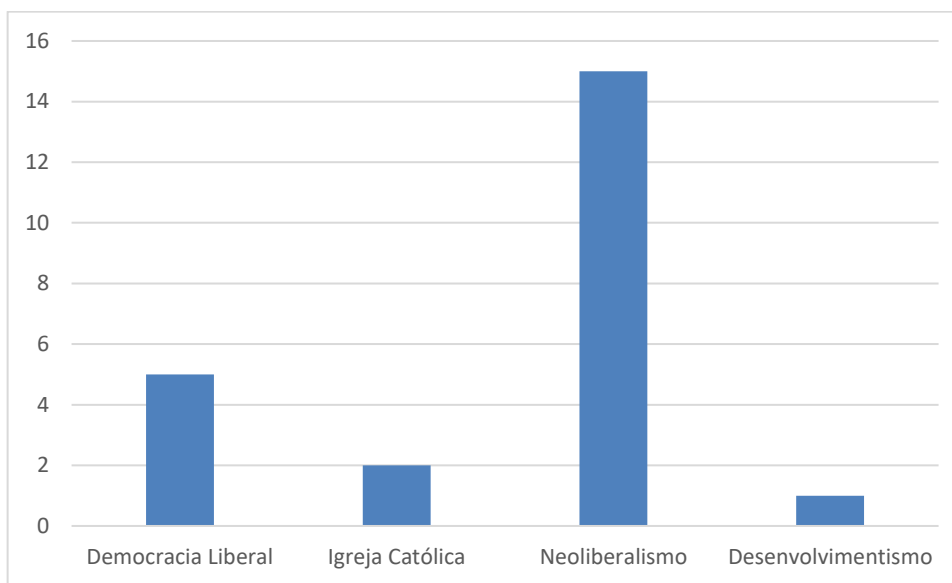
Figura 27 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (2002-2016)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Por fim, as determinações do último marco temporal abstraído, que compreende o Governo Temer até o terceiro ano do Governo Bolsonaro, residem no fato de que há uma intensa hegemonia de proposições de atuação na política agrária a partir de uma leitura *neoliberal* da sociedade brasileira. A Figura 28 - Quantidade de proposições por espectro político (2016-2021) verifica esta tendência a partir da quantificação da classificação do espectro política das medidas consideradas no *estrato quantitativo*.

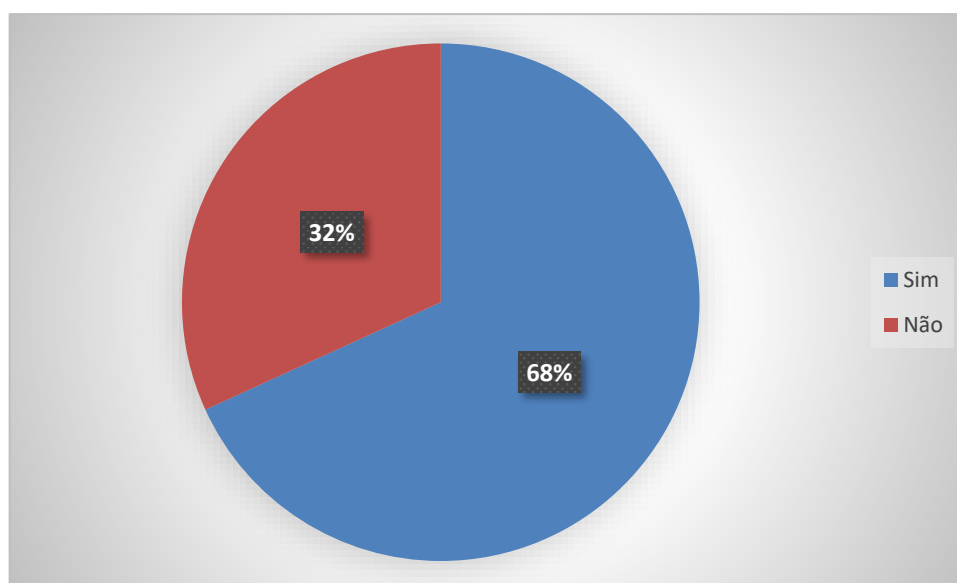
Figura 28 – Quantidade de proposições por espectro político (2016-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Este processo *indica* uma forma de atuação da questão agrária baseada no reforço da centralidade da renda por terra, a partir de uma produção e comercialização, a princípio, voltada à exportação. Contudo, há uma alta incidência de pautas ambientais nas proposições deste período, conforme aponta a Figura 29 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (2016-2021).

Figura 29 – Porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais (2016-2021)

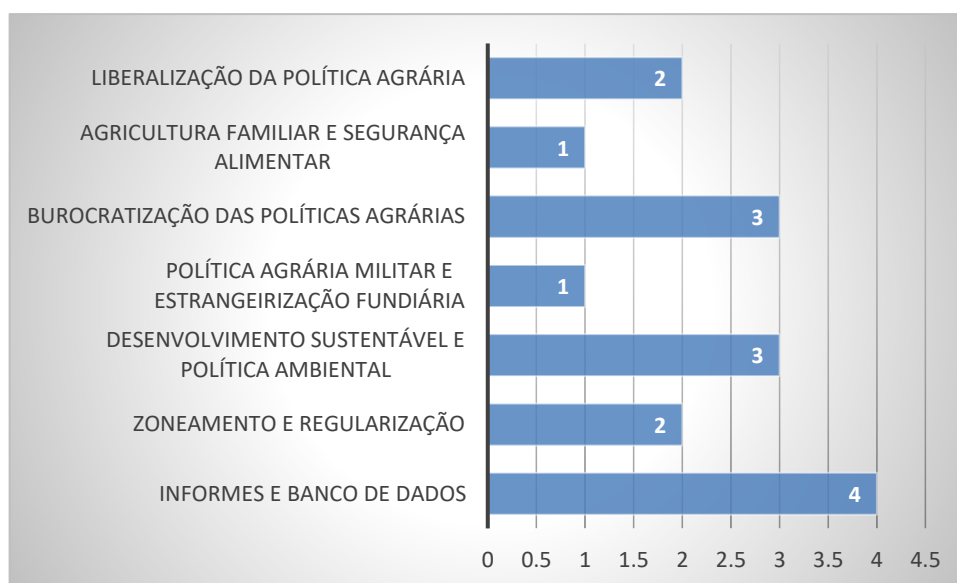


Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

As intencionalidades das intervenções na política agrária que incorporam diretrizes ambientais compõem eixos distintos. O eixo com maior incidência neste estrato de pesquisa diz respeito aos bancos de dados governamentais e de movimentos sociedade civil, além de informativos sobre questões agrárias. Contudo, os eixos de maior incidência (desconsiderando os informes e bancos de dados) versam sobre desenvolvimento sustentável e sobre a burocratização das políticas agrárias, conforme expõe a Figura 30. Interpretando este dado em conjunto com a Figura 31 - Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (2016-2021), percebe-se que a elevada taxa de diretrizes ambientais converge com a *capilarização* do espectro político neoliberal como orientador das políticas agrárias brasileiras.

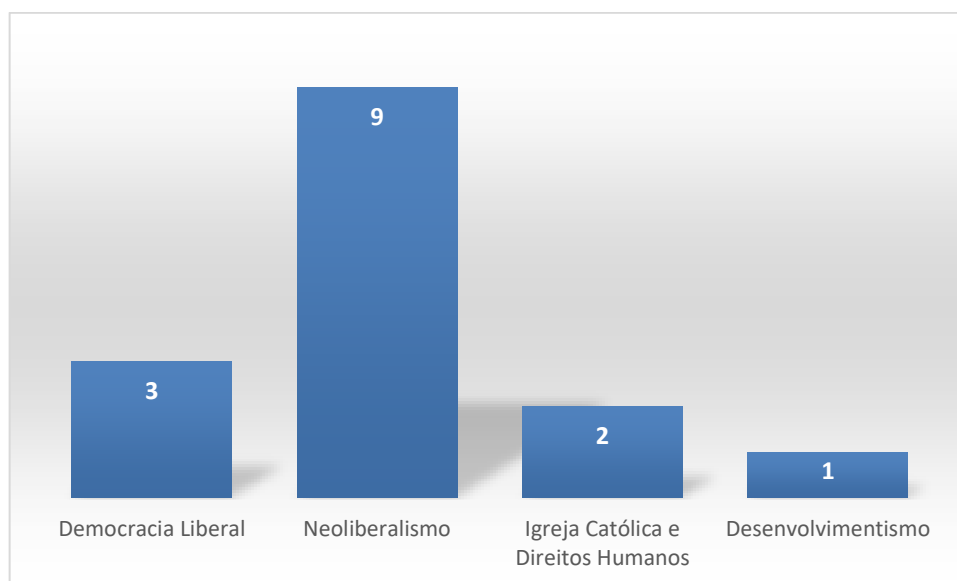


Figura 30 – Distribuição das diretrizes ambientais por intencionalidade (2016-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Figura 31 – Distribuição das diretrizes ambientais por espectro político (2016-2021)



Fonte: Organizado pelo autor, 2022.

Vista em sua imediatez, esta tendência poderia indicar uma alta preocupação ambiental, que orienta a atuação das políticas agrárias neoliberais em áreas distintas. Contudo, não se pode desligar o *formalismo* dos juízos jurídicos de *dever-ser* com o movimento concreto da questão agrária brasileira. Esta aparente contradição pode se justificar como um recurso *discursivo* de busca de legitimidade jurídica que converge com a pauta ambiental.

A longa duração da inclusão de *diretrizes ambientais* no escopo da política agrária e a inexistência de uma hegemonia quanto a *ambientalização* ou *não-ambientalização* destes pressupostos reforça a existência de uma correlação entre as determinações históricas do desenvolvimento capitalista dependente e da depleção do meio ambiente dos países de base econômica agrária. Os sujeitos históricos, neste quadro, não se mostram *passivos* a este processo. Há, essencialmente, uma compreensão distinta sobre o *tempo social*.

Mesmo com a desconsideração (momentânea) do *teor* das diretrizes ambientais, o panorama delineado aponta que o relativo processo de inclusão de diretrizes ambientais não caminha, estruturalmente, para uma *reforma ambiental* da questão agrária brasileira. Tão pouco para a *ambientalização* das políticas agrárias.

Na verdade, caminha e “*descaminha*”. Ao passo que *refuncionaliza* uma base agrária arcaica, assenta na prescrição jurídica uma outra funcionalidade: a de *fazer* o direito; e *não-fazer* o direito. A de *expressá-lo* juridicamente e não *materializá-lo*. É por esta razão que para além da compreensão de *quanto* o meio ambiente foi pautado na política agrária brasileira cabe, também, avaliar *como* esta pauta se transformou em proposição de *ação social*.

#### 4.3 ENTRE EVIDÊNCIA E ESQUECIMENTO: AS DIRETRIZES AMBIENTAIS DE POLÍTICA AGRÁRIA

As diretrizes ambientais de política agrária enfrentaram momentos de evidência e esquecimento como critério de tomada de decisão política. Qualitativamente, o panorama sobre a *ambientalização* da política agrária brasileira foi marcado por encontros e dissidências entre a resposta à questão agrária e a visualização de um potencial *locus* de intervenção perante suas contradições ambientais.

Nos dois primeiros períodos aqui seccionados, as principais intervenções de política agrária mostram que, quando muito, o critério de decisão *ambiental* incluído nestas políticas era voltado para a *conservação* dos *recursos naturais* e, no máximo, a *preservação* destes. Na verdade, na maior parte dos documentos não havia nenhuma espécie de diretriz ambiental.

Esta evidência, contudo, muda definitivamente após a redemocratização. Todavia, deve-se ter em mente que neste período já existia a Política Nacional de Meio Ambiente e o processo de inclusão do meio ambiente como valor estruturante da ordem constitucional já estava em curso. Pode-se dizer que a tutela ambiental brasileira não *surge* do campo, mas sim para ele se estende com o passar do tempo.

Mesmo este alastramento de diretrizes ambientais perante as políticas agrárias - que caracterizam o terceiro, quarto e quinto períodos delineados - não foi uniforme. Isso porque a exploração do meio ambiente é um dos fundamentos de expansão do capitalismo agrário, o que contrasta diretamente com as diretrizes de tutela ambiental. A partir desta época, o esquecimento de pressupostos ambientais nas políticas agrárias (ou sua não-aplicação) expressa muito mais uma atitude deliberada no sentido de perpetuar a continuidade das expressões da questão agrária, do que a inexistência de porosidade normativa.

Entre os avanços e retrocessos das prescrições ambientais, pouco se manifestou concretamente. Ou seja, mesmo que haja relativa inclusão de diretrizes ambientais, a prática de utilização da propriedade ainda caracteriza um modelo predatório de sociedade, tanto em questão ambiental, como social.

Conforme já mencionado na introdução, às *percepções* ora expostas, que focalizam as diretrizes ambientais da política agrária brasileira, são inferências baseadas na análise textual (de natureza qualitativa) de um estrato de pesquisa delineado, ao todo, em 38 documentos. Este material já havia sido considerado, para fins de pesquisa quantitativa, em um *corpus* composto por 137 documentos. Dado o vasto número, a inclusão dos documentos que compõem o *corpus* da pesquisa qualitativa dependeu de critérios de inclusão e exclusão.

Estes critérios foram articulados a partir de dois *tipos* distintos. Os critérios de ordem *objetiva*, que representam pressupostos de delineamento da pesquisa a partir de determinadas orientações definidas na delimitação do tema. Além dos critérios de ordem *subjetiva*, que, ao contrário dos critérios objetivos, foram articulados a partir da definição de prioridades, por parte do pesquisador, quanto às *principais* proposições e intervenções na questão agrária aparentes no estrato de pesquisa.

Enquanto os critérios de ordem objetiva surgem como corolário lógico da delimitação do tema, os critérios subjetivos se fizeram necessários na medida em que o acervo documental ainda era demasiado grande para uma análise textual aprofundada, considerando o tempo de um mestrado. Em termos concretos: depois da aplicação dos critérios objetivos, os 137 documentos que compõem o *estrato quantitativo* foram reduzidos a um acervo de 72 itens. Ainda assim um vasto número, que impossibilitaria uma análise detalhada, de cunho qualitativo, sobre este estrato remanescente.

Visando estabelecer uma estratégia metodológica para delimitar ainda mais o material incorporado ao estrato qualitativo, percebeu-se a necessidade de selecionar determinados documentos *em detrimento* de outros. Eis o âmago dos critérios tipicamente *subjetivos*. Contudo, somente após uma leitura preliminar e contextual do estrato, percebi que

a *essencialidade* que sustenta a escolha de um documento *em detrimento* de outro está expressa na própria narrativa histórica apreendida pelo documental que compõem o estrato.

Constatou-se, portanto, que a definição de teses – ou seja, de argumentos gerais baseados na interpretação inferencial dos documentos que compõem o estrato – poderia ajudar na seleção dos documentos *essenciais* de cada um dos seis períodos delineados. Depois de firmadas, estas afirmativas serviram para compreender quais espectros políticos disputavam hegemonia em cada época, bem como quais as intencionalidades das intervenções na política agrária, compreendida como uma *seção tematizada* da questão social brasileira.

Na prática, este procedimento de inclusão e exclusão caracterizou um movimento entre *parte e todo*: ou seja, entre a política agrária e os embates da sociedade brasileira em cada um destes períodos. Em última instância, como aponta Kosik (1995, p. 53), as mediações entre *totalidade e particularidade* problematizam *como se cria* a realidade, para depois responder ao *que é realidade*. A partir desta influência, visando estabelecer o *essencial*, perguntou-se: *como se cria* a política agrária (e suas diretrizes ambientais), para responder ao *que são as diretrizes ambientais de política agrária*.

Neste processo, os documentos caracterizaram as *partes* e as *teses* o todo. No intuito de delinear os critérios subjetivos de inclusão ao estrato documental, seguem seis teses sobre a questão agrária brasileira, referenciadas a partir dos marcos de temporalidade deste trabalho.

Quadro 6 – Teses sobre a questão agrária brasileira, que subsidiaram os critérios subjetivos de inclusão e exclusão, por temporalidade

Temporalidade	Teses sobre a questão agrária brasileira
<p><i>As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)</i></p>	<p>(i) Durante o período de 1850 a 1964 ocorreu um intenso processo de privatização da terra no Brasil, mesmo que este processo continue até os dias atuais. A particularidade da privatização da propriedade fundiária, neste período, é a sua convergência com a transição de uma economia e um arranjo social estritamente agrário para a consolidação de uma sociedade urbana e em processo de industrialização. Neste quadro, tendo em vista a capacidade do setor agrário em suportar os ritmos sociais exigidos pelo processo de industrialização, foram engendradas as condições estruturais pela qual a questão agrária se expressou no decorrer do tempo. O período marca a emergência de distintas orientações <i>teóricas</i> e <i>práticas</i> na resposta às expressões da questão agrária, pela via da política agrária. Mesmo que algumas iniciativas tenham se dado no sentido de ordenar a distribuição territorial, as respostas mais radicais se desenrolaram no entorno do debate sobre a reforma agrária, a partir de manifestações contraditórias, englobando setores desenvolvimentistas, conservadores e</p>

	movimentos populares.
<i>A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)</i>	(ii) A partir de 1964 até meados de 1984 se manifestou a hegemonia de uma política <i>conservadora e autocrática</i> relativa à questão agrária. Ao mesmo tempo, politicamente, este período caracteriza o Governo Militar, que emerge a partir de um <i>golpe</i> aos projetos desenvolvimentistas das reformas de base e se consolida como meio de defesa da burguesia conservadora à propriedade privada. A política agrária e, portanto, as respostas a questão agrária são tratadas como meio de <i>bloqueio</i> a mudança social e de <i>refuncionalização</i> das relações coloniais, a partir da produção e reprodução de relações capitalistas dependentes. As respostas <i>militares</i> à questão agrária se concentram no Estatuto da Terra, além dos planos e legislações que o operacionalizam. Esta ótica de política agrária se mantém até os dias atuais, mesmo que perca hegemonia a partir de 1984 com a queda do regime militar e, posteriormente, com as reformas institucionais referentes política agrária.
<i>Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)</i>	(iii) O estopim da crise da ditadura militar ocorre em 1984, marcando a redemocratização da sociedade brasileira. A política agrária, neste contexto, passa por uma profunda reformulação. Contudo, esta reformulação se limitou aos interesses da democracia liberal brasileira, que não absorveu as demandas dos trabalhadores em sua plenitude, especialmente pelo fato de que foi neste período que os movimentos sociais passaram a se rearticular politicamente. Mesmo que não tenha representado efeitos concretos, a constitucionalização da reforma agrária e de pressupostos de política agrária foi fundamental para a definição de formas de atuação perante a questão agrária, a partir deste marco.
<i>As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)</i>	(iv) A partir de 1994 começa a se desenhar um novo giro nas políticas agrárias. Seja por conta da trajetória prático-teórica de Fernando Henrique Cardoso, ou até mesmo da sistematização de um quadro institucional constitucional sobre a política agrária, este governo visualizou o setor agrícola como ponto essencial de seu projeto de <i>desenvolvimento sustentado</i> , articulado a inclusão do Brasil perante as cadeias de valor global. Na prática, visando apaziguar os conflitos no campo – assim como as sistemáticas ocupações de terra realizadas por movimentos sociais organizados em prol da reforma agrária – o governo FHC buscou organizar estratégias de acesso à terra coerentes com o neoliberalismo. Neste Governo há uma considerável aproximação do Estado brasileiro com organizações multilaterais, como o Banco Mundial, em prol de implementar políticas compensatórias dos efeitos recessivos do neoliberalismo perante o campo.
<i>Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)</i>	(v) A vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002, que culminou com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizou um novo marco nas relações entre Estado e Movimentos Sociais. De 2002 até 2016 alguns dos principais movimentos de luta por terra, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, pela primeira vez, tiveram programas políticos convergentes com os

	governos. Contudo, não se chegou a construir a hegemonia dos interesses dos trabalhadores rurais em detrimento dos grandes proprietários. Apesar de que neste momento a reforma agrária tomou posição de centralidade na política agrária brasileira, a partir de um diálogo íntimo com legislações de indução a agricultura familiar, entre outras pautas alinhadas aos interesses dos trabalhadores rurais, foi limitada pelos incentivos governamentais às atividades dos grandes proprietários. Esta perspectiva conciliatória, de modo geral, ocasionou uma profunda burocratização da política agrária sem romper com um dos pilares fundamentais da situação de dependência brasileira: a renda fundiária da grande propriedade.
<i>Da reforma agrária à regularização fundiária (2016-2021)</i>	(vi) A ruptura institucional de 2016, que culminou com o <i>golpe</i> na presidente Dilma Roussef, marcou um profundo <i>retrocesso</i> nas políticas agrárias, sob o ponto de vista dos trabalhadores rurais e dos setores médios da sociedade brasileira. Houve (e ainda está em curso) um verdadeiro <i>desmonte</i> da estrutura institucional da política agrária que compreendeu a revogação de legislações, extinções de conselhos, além da própria inviabilização financeira de determinadas pontos-chaves destas atividades. Contudo, ainda existem algumas respostas em curso à questão agrária. A regularização fundiária é uma delas, que veio a substituir a reforma agrária articulada a partir da desapropriação. Além disso, outras formas de política agrária baseadas na renda especulativa financeira e alinhada com interesses práticos neoliberais propiciaram uma enorme <i>liberalização</i> da política agrária. As vias de política agrária, longe de buscarem democratizar a propriedade, agora se focam em <i>titulá-la</i> e fomentar um mercado de terras.

Fonte: organizado pelo autor, 2022.

As assertivas elencadas no Quadro 6 fornecem a base teórica pela qual os critérios subjetivos empregados pudessem ser articulados. No Quadro 7 segue uma compilação destes critérios, a partir do apontamento de seu teor e incidência.

Quadro 7 – Critérios subjetivos empregados na formação do estrato documental qualitativo

<b>Natureza/ Número</b>	<b>No que incide</b>	<b>Teor do critério</b>	<b>Documentos afetados</b>
<b>As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)</b>			
Exclusão nº 1	Unidade temática “Burocratização das Políticas Agrárias”	Processo residual à época, tendo em vista a incipiência de uma política agrária uniforme, a partir de diretrizes sistematizadas.	Nº 09, 02
Inclusão nº 1	Inclui o documento de nº 12, enquanto exclui os documentos de nº 6, 10 e 11	Dentre as propostas de reforma agrária dos setores desenvolvimentistas, o	Inclui: Nº 12 Exclui: Nº 6, 10 e 11

		Projeto de Goulart desponta como o mais relevante, dada sua relação com o Golpe de 1964 e o fato de que consistiu na primeira medida de estado em favor da reforma agrária.	
Inclusão nº 2	Inclui o documento de nº 3, enquanto exclui o documento de nº 7	Dentre as propostas de reforma agrária das esquerdas da época, o Projeto do PCB de 1946 foi escolhido por ter sido a primeira manifestação em defesa da reforma agrária. Dado seu escopo institucional foi escolhida em detrimento da proposta dos movimentos sociais.	Inclui: Nº 3 Exclui: Nº 7
Inclusão nº 3	Inclui o documento de nº 5, enquanto exclui o documento de nº 8	Dentre as propostas de reforma agrária da igreja católica, sua primeira proposta, em 1950, foi escolhida em detrimento da segunda, por tratar sobre a questão agrária de modo mais geral e menos regional.	Inclui: Nº 5 Exclui: Nº 8
Inclusão nº 4	Inclui o documento de nº 1, enquanto exclui o documento nº 4	Considerando as medidas de zoneamento e regularização, a Lei de Terras é a principal. Isso porque fornece as bases para propriedade privada capitalista, a partir de bases coloniais pretéritas.	Inclui: Nº 1 Exclui: Nº 4
<b>A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)</b>			
Exclusão nº 2	Unidade temática “Burocratização das Políticas Agrárias”	Processo residual à época, tendo em vista a preocupação da época em estabelecer um determinado tipo de política agrária, como foco no poder e na autoridade e menos nas rotinas burocráticas.	Nº 24, 28, 30, 31
Inclusão nº 5	Inclui o documento de nº 20, enquanto exclui o documento nº 25	Tendo em vista que ambos tratavam sobre estrangeirização fundiária, selecionei a lei referencial em detrimento do decreto.	Inclui: Nº 20 Exclui: Nº 25
Inclusão nº 6	Inclui o documento de nº 18, enquanto exclui o documento nº 15, 19, 23, 26 e 33.	Dentre as legislações do período incidentes, diretamente, na formação do aparato institucional em torno da reforma agrária e	Inclui: Nº 18 Exclui: Nº 15, 19, 23, 26, 33

		políticas agrárias correlatas, foi selecionada a lei que cria o INCRA em detrimento das demais.	
Inclusão nº 7	Inclui o documento de nº 22, enquanto exclui o documento nº 21.	Tendo em vista que ambos versam sobre o cadastro rural. O documento selecionado foi o de maior densidade normativa.	Inclui: Nº 22 Exclui: Nº 21
<b>Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)</b>			
Exclusão nº 3	Unidade temática “Zoneamento e Regularização”	Processo residual à época, que se centrou na definição de diretrizes constitucionais de política agrária, a partir da prescrição de um novo padrão de desenvolvimento rural.	Nº 38, 40
Exclusão nº 4	Exclui os documentos de nº 39, 44 e 46	Estes documentos, essencialmente, tratam sobre perspectivas fiscais da reforma agrária. Para os fins deste trabalho, foram considerados como menos importantes.	Nº 39, 44 e 46
Inclusão nº 8	Inclui os documentos de nº 37 e 47, enquanto exclui o documento nº 36.	Ambos se referem às disposições constitucionais sobre política agrária. Como o relatório da subcomissão constitucional não inova em nenhuma discussão, em relação ao texto constitucional, foi preterido. Ainda, foi incluído a regulamentação constitucional da reforma agrária.	Inclui: Nº 37 e 47 Exclui: Nº 36
Inclusão nº 9	Inclui os documentos de nº 41, enquanto exclui o documento nº 34.	Considerando que ambos documentos tratam sobre propostas de reforma agrária e que o MST participou da construção do Programa Agrária do PT em 1989, o último foi selecionado em detrimento do primeiro.	Inclui: Nº 41 Exclui: Nº 34
<b>As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)</b>			
Exclusão nº 5	Unidade temática “Zoneamento e Regularização”	Processo residual à época, eis que os projetos de reforma agrária estavam em alta, articulados a um projeto de <i>desenvolvimento sustentado</i> e redução da inflação.	Nº 53, 62



Inclusão nº 10	Inclui os documentos de nº 49, enquanto exclui o documento nº 57.	Ambos retratam visões do governo FHC sobre a questão agrária. O documento incluído é o projeto de governo, que discute o setor agrário com o plano geral de governo.	Inclui: Nº 41 Exclui: Nº 57
Inclusão nº 11	Documentos de “Burocratização das Políticas Agrárias” no período	De todos documentos orientados à burocratização da reforma agrária, o mais coerente a resolução da problemática das desapropriações à época foi aquele que estabelece um procedimento de desapropriação. Portanto, foi incluído	Inclui: Nº 48 Exclui: Nº 51, 58, 68
Exclusão nº 6	Exclui o documento de nº 52	Considerando que uma legislação sobre crédito rural já foi incluída na seleção, foi excluída a presente, eis que complementar a primeira.	Nº 52
Inclusão nº 12	Inclui o documento de nº 55, enquanto exclui o documento nº 65.	Considerando que ambas legislações tratavam sobre o PRONAF, foi selecionada a lei que institua o programa e suas diretrizes principais.	Inclui: Nº 55 Exclui: Nº 65
Inclusão nº 13	Inclui o documento de nº 60, enquanto exclui os documentos nº 59 e 60.	Estes documentos são prescrições do banco mundial aplicáveis ao ambiente macroeconômico da época. Foi selecionado o documento que trabalhava, diretamente, a problemática rural.	Inclui: Nº 60 Exclui: Nº 59, 70
<b>Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)</b>			
Inclusão nº 14	Documentos categorizados como “Proposta de Reforma Agrária” no período	Das três propostas de reforma agrária foi considerado o documento da campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores. As organizações dos demais documentos eram articuladas com o PT na época.	Inclui: Nº 71 Exclui: Nº 73, 78
Inclusão nº 16	Inclui o documento de nº 76, enquanto exclui o documento de nº 77.	São dois documentos do Banco Mundial. O escolhido falava, especificamente, sobre a pobreza rural brasileira.	Inclui: Nº 76 Exclui: Nº 77
Inclusão nº 17	Documentos categorizados como “Zoneamento e Regularização” no período	Foi escolhido a lei que institui a regularização fundiária na Amazônia,	Inclui: Nº 92 Exclui: Nº 90

		pois a outra legislação, posteriormente, foi revogada.	
Inclusão nº 18	Inclui o documento de nº 100, enquanto exclui os documentos de nº 104, 105, 81 e 112.	Dentre as distintas normas para operacionalização da II PNRA, para os fins desta pesquisa, a PNRA em reserva extrativista foi escolhida.	Inclui: Nº 100 Exclui: Nº 104, 105, 81 e 112
<b>Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária (2016- 2021)</b>			
Exclusão nº 7	Unidade temática “Agricultura Familiar e Segurança Alimentar”	Processo residual à época, diante dos recessivos incentivos a “Agricultura Familiar e Segurança Alimentar”, em contraste com a expansão do agronegócio.	Nº 119, 127
Exclusão nº 8	Unidade temática “Agricultura Familiar e Segurança Alimentar”	Processo residual à época, diante do desmanche das políticas agrárias. As medidas de regulamentação foram esparsas e não impactantes.	Nº 115, 121, 123, 124, 125, 126
Inclusão nº 15	Inclui o documento de nº 120, enquanto exclui os documentos de nº 131.	Ambos discutem a regularização fundiária. A lei foi escolhida em detrimento do projeto, por sistematizar uma série de disposições sobre o tema.	Inclui: Nº 120 Exclui: Nº 131

Fonte: organizado pelo autor, 2022.

A análise textual empregada no *corpus documental qualitativo*, composto por 38 documentos (cujo panorama consta mapeado nos Apêndices “F”, “G”, “H”, “I”, “J”, “K” e catalogado no Apêndice “L”), foi delineada a partir da consideração de duas questões salientes a seleção e coleta de dados: a problemática do anacronismo; e dos dispositivos revogados. Considerando que o levantamento documental foi realizado com referência em determinados *períodos de tempo*, bem como o fato de que a identificação das principais intervenções na política agrária brasileira é uma das entregas desta pesquisa, a seleção documental, portanto, foi orientada para a inclusão dos documentos relevantes ao período de tempo em referência, sem que prevalecesse o grau de importância atual sobre determinada questão. Evitou-se, portanto, a atribuição de *valores atuais a outro período histórico*, tendo em vista que o propósito da pesquisa é *apreender o movimento* da política agrária.

Por outro lado, tendo em vista o propósito de perceber a *inclusão das diretrizes ambientais* na política agrária, para este fim, foram consideradas as eventuais alterações

legislativas incidentes sobre os documentos, especialmente sobre as legislações. Por consequência, as disposições revogadas foram desconsideradas.

A opção pela apreensão do movimento de *manifestação* das diretrizes ambientais nas superestruturas da política agrária se reflete, também, na exposição. Portanto, visando elucidar este movimento em uma perspectiva histórica, os seis períodos serão as referências para demonstração de *como* (e *se*) foram expressas diretrizes ambientais nos documentos principais documentos federais de política agrária brasileira, compreendidos de 1850 até 2021.

#### **4.3.1 As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)**

Não é de se espantar que em uma época em que ocorriam intensas disputas sobre a definição de uma via de atuação *legítima* perante a questão agrária brasileira, nenhuma destas perspectivas em disputa colocava o meio ambiente em primeiro plano. Isso porque é evidente que o *meio ambiente* não era *foco* destes documentos e sequer fazia parte das preocupações das forças sociais na época histórica narrada.

O resultado é a manifestação (quando manifesta, inclusive) de uma preocupação bastante incipiente sobre os recursos naturais. Em outros termos, a *intencionalidade* das proposições de política agrária deste período não tinha como objetivo direto a modificação das relações entre *homem* e natureza. Buscava, muito mais, a validação da atuação estatal das *práticas concretas* que baseavam as relações sociais do capitalismo agrário brasileiro.

Por esta razão, as diretrizes ainda não podem ser consideradas como, propriamente, ambientais, tendo em vista que, de maneira uníssona, não consideravam o *meio ambiente* como objeto de tutela. Por mais que, aparentemente, esta questão possa se mostrar como um mero recurso *discursivo*, sua importância não se encerra no imediatismo do *sentido* deste *significante*. Vai além. É um indicativo dos limites destas proposições quanto às possibilidades de incidência nas *práticas* de transformação da *natureza* em *prol* da reprodução das condições de existência humana.

Deve ser considerada também uma questão relativa ao *tempo social* vivido pela sociedade brasileira, que orientava as ações de formação de suas *superestruturas* políticas e jurídicas. Ainda não existia um corpo normativo que pudesse ser consolidar uma espécie de *direito ambiental*. Isso se devia, especialmente, pela ausência de consciência da sociedade brasileira quanto à necessidade de regulamentação do impacto das relações sociais perante o ambiente que as engendra. Contudo, uma tendência da época que, por sinal, é expressa na

análise dos documentos de política agrária deste período, é que havia uma relativa (e esparsa) consideração dos recursos naturais como objeto de preservação.

O documento mais antigo considerado para os fins desta pesquisa qualitativa é a Lei 601, de 30 de setembro de 1850, conhecida como “Lei de Terras”. Esta legislação foi um importante mecanismo para a burocratização da propriedade privada no Brasil e, portanto, para o zoneamento do País, a partir do estabelecimento de restrições às formas jurídicas de transmissão da propriedade. Neste quadro, a Lei de Terras

Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que [sic] são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas asprimeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias [sic] de nacionais [sic] e de estrangeiros [sic], autorizado o Governo a promover a colonização [sic] estrangeira [sic] (BRASIL, 1850, s/p).

A proibição da aquisição das terras devolutas por outro meio que não fosse a de compra, estabeleceu um critério de transmissão capitalista da propriedade do Estado brasileiro para os particulares. Havia, portanto, um incentivo para a ocupação destas terras por empresas e pessoas físicas estrangeiras. Contudo, a transmissão não se daria mais por títulos *estamentais* como ocorrera com as sesmarias.

Para tornar possível este mercado de terras devolutas, o Império precisava garantir a conservação da propriedade. Este foi o pressuposto que orientou a consideração da perspectiva *conservacionista* presente na Lei de Terras. Explicitamente, a lei legitimava a posse mansa e pacífica adquirida por ocupação primária das terras que estivessem sendo cultivadas ou com princípio de cultura (BRASIL, 1850, s/p).

Portanto, por meio da titulação das parcelas de terras já ocupadas e utilizadas para fins produtivos, houve um diálogo entre a tentativa de *conservação* de, por exemplo, “campos de uso *commum* [sic] dos moradores de uma ou mais freguezias [sic]” (BRASIL, 1850, s/p) com a formação de um mercado de terras. A garantia da *conservação* e de uma transmissão *capitalista* da propriedade, também, é expressa no que aparenta ser a primeira disposição *punitiva* ao dano ambiental. A Lei de Terras prescreve que

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas [sic] derribarem [sic] Mattos [sic] ou lhes puzerem [sic] fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias [sic], e de mais soffrerão [sic] a pena de dous [sic] a seis mezes [sic] de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno [sic] causado. Esta pena, porém, não terá logar [sic] nos actos [sic] possessorios [sic] entre heréos [sic] confinantes (BRASIL, 1850, s/p).

Mesmo com a orientação da *conservação* dos recursos naturais a partir de uma perspectiva esparsa, a Lei de Terras mostrou mais comprometimento do que importantes manifestações de propostas de reforma agrária. A partir de meados de 1930, as contradições da urbanização e industrialização do Brasil foram percebidas, de forma praticamente unânime entre as distintas forças políticas, como uma questão afastada do meio ambiente.

O discurso de Luiz Carlos Prestes, representando a Bancada do PCB na Constituinte de 1946, foi a primeira manifestação de uma força política consolidada institucionalmente em defesa da reforma agrária, considerando-a uma resposta à concentração fundiária como expressão da questão agrária. O PCB da época entendia que para a persistência das relações feudais era a causa do *atraso* da sociedade brasileira. E a explicação para este *atraso* se devia ao “monopólio de terra, na propriedade privada da terra e na concentração de propriedade” (PRESTES, 1946 *apud* STEDILE, 2005, p. 17).

Em outros termos, Prestes defendia que “sem uma verdadeira reforma agrária não é possível debelar grande parte dos males que nos afligem” (PRESTES, 1946 *apud* STEDILE, 2005, p. 21), como a baixa produção agrícola, as condições precárias de existência no campo e a falta de mercado interno para as indústrias. O meio ambiente, neste quadro, sequer foi mencionado como uma das contradições da produção agrícola da época.

Uma perspectiva parecida quanto ao *esquecimento* do ambiente pelo qual a política agrária incide se manifestou na proposta conservadora de Reforma Agrária da Igreja Católica em 1950. Esta manifestação, a primeira realizada pela Igreja Católica sobre o tema, teve como interlocutor o bispo Dom Inocêncio Engelke e foi produzida a partir de uma reunião de fazendeiros, professores e trabalhadores rurais.

Sua preocupação se articulava em dois pontos centrais: a contenção do êxodo rural; e a desproletarização dos trabalhadores rurais (ENGELKE, 1950, *apud* STEDILE, 2005, p. 31). Ambos desconsideravam qualquer perspectiva *ambiental* ou *conservacionista*.

O êxodo rural, conforme a interpretação da Igreja Católica, em 1950, se dava devido ao sistema escolar e ao serviço militar, que ocasionava o *desenraizamento* dos jovens camponeses (ENGELKE, 1950, *apud* STEDILE, 2005, p. 31). Merece atenção, também, a vista grossa feita sobre as expressões da questão agrária, produzidas, exatamente, pelos fazendeiros que assinavam o documento

Neste contexto, a desproletarização dos trabalhadores foi apontada como “a palavra de ordem desta nova cruzada [...], pois ela é um imperativo de justiça social agrária e dela só poderão advir benefícios para a comunidade nacional” (ENGELKE, 1950, *apud* STEDILE,

2005, p. 38). Em mais um ponto se mostra explícita a preocupação com o *desenraizamento* e o desligamento desta pauta com a preocupação com o ambiente a ser *desenraizado*.

Por fim, o último documento compreendido neste período é o Decreto nº 53.700/1964, conhecido como Projeto de Reforma Agrária do Governo João Goulart. Contudo, esta era uma medida preparatória para um plano mais amplo de reforma agrária no Brasil. Mesmo assim, foi radical demais para que as elites *autocráticas* a aceitassem.

Essencialmente, o decreto busca declarar “de interesse social, para efeito de desapropriação, [...] as terras compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais” (BRASIL, 1964, s/p *apud* STEDILE, 2005, p. 112). Mesmo que não houvesse a disposição de planos de redistribuição das terras desapropriadas, como uma típica política de reforma agrária, esta intervenção na política agrária apresentava um importante potencial de dinamização do mercado interno sem a necessidade de maiores reformas de infraestrutura.

Para além da *conservação*, este decreto inovou ao estabelecer diretrizes de *proteção*. Ou seja, autorizava a Superintendência de Política Agrária a promover a execução de projetos de desapropriação, visando “a justa distribuição da propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar social e visando” (BRASIL, 1964, s/p *apud* STEDILE, 2005, p. 113), entre outros quesitos, “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais” (BRASIL, 1964, s/p *apud* STEDILE, 2005, p. 114).

Entre idas e vindas, evidências e esquecimentos, este período marcou o surgimento de duas diretrizes específicas de política agrária, a partir de um objeto de incidência principal. As vias da *conservação* e *preservação*. E a focalização destas diretrizes perante os *recursos naturais* (mesmo que o Projeto de Reforma Agrária do Governo João Goulart não seja específico neste ponto), a partir da consideração da tutela, estritamente, para fins de exploração e *mercadorização*.

#### **4.3.2 A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)**

O Golpe civil-militar no Governo João Goulart e, conseqüentemente, nos projetos desenvolvimentistas das reformas de base marcou um *novo padrão* de política agrária. A partir de 1964, o Governo militar dá uma resposta autocrática a questão agrária brasileira, a partir de dois eixos principais: o *abafamento* dos conflitos fundiários; e a *continuidade* de um modelo de agricultura de base *semi-assalariada* (e com a paulatina substituição da mão de

obra humana pela automação do trabalho), com políticas que focalizam a comercialização dos produtos, orientando-os para o mercado externo.

A *continuidade da refuncionalização* da concentração fundiária como fundamento do capitalismo dependente, ou simplesmente o *boom* na agricultura de larga escala neste período, não pareceu muito preocupada com o estabelecimento de quaisquer critérios *ambientais*. Tão pouco com a *conservação* dos recursos naturais. A exceção a esta *despreocupação*, contraditoriamente, é expressa no principal documento da época: o Estatuto da Terra.

Até hoje, o Estatuto da Terra é uma das principais legislações de política agrária do Brasil. Além de estabelecer diretrizes gerais de política agrícola, incorpora a reforma agrária como principal instrumento de política agrária voltada aos trabalhadores rurais. O documento define a reforma agrária como o conjunto de medidas destinadas a promoção da “melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL, 1964, s/p). A política agrícola, por outro lado é

O conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (BRASIL, 1964, s/p).

Além de estabelecer uma conceituação sobre a propriedade fundiária, a partir de sua área geográfica, o Estatuto da Terra institui o conceito de *função social da propriedade*, provavelmente, o principal juízo de *dever-ser* da política agrária brasileira. A partir da garantia a todos do acesso à propriedade da terra, bem como a restrição do uso de propriedade a sua função social, o documento define a *função social da propriedade* a partir: do favorecimento ao bem-estar dos trabalhadores e proprietários; da observação das relações de trabalho; da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; e do fato da propriedade assegurar “a conservação dos recursos naturais” (BRASIL, 1964, s/p).

Uma perspectiva *conservacionista* dos *recursos naturais* como objeto de limitação a exploração econômica dá à tona do trato do Estatuto da Terra sobre os temas *ambientais* (ou melhor, *conservacionistas*). Ainda, esta perspectiva se manifesta em outros momentos do documento, como nas disposições sobre a tributação progressiva da terra.

Além disso, o Estatuto da Terra dialoga diretrizes orientadas por uma visão *conservacionista* e *preservacionista*, como a *exploração racional dos recursos naturais* e a delimitação de *áreas de proteção* aos recursos naturais. Enquanto a “a exploração florestal

racionalmente realizada, mediante planejamento adequado” (BRASIL, 1964, s/p) é um dos fatores de afastamento da incidência do latifúndio; a criação de “áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias” (BRASIL, 1964, s/p) é um dos fins buscados pela desapropriação por interesse social.

Mesmo considerando a importância qualitativa das proposições *conservacionistas* e *preservacionistas* do Estatuto da Terra, não se pode deixar de considerar que nenhuma das posteriores intervenções na questão agrária, ocorridas neste período, considerou uma *continuidade* destes quesitos. Sejam os outros focos da política agrária militar, as legislações que visavam instrumentalizar o Estatuto da Terra ou, até mesmo, a reivindicação da CONTAG de 1979: nenhuma delas menciona qualquer diretriz de cunho ambiental.

A Lei de Crédito Rural (Lei nº 4.829/1965), um dos instrumentos de política agrícola complementares ao Estatuto da Terra, apesar de buscar a indução financeira da agricultura, em momento algum elenca diretrizes ambientais, tanto como condicionamento aos financiamentos, como em sua estrutura institucional. Fica claro que ao considerar o crédito rural como “o suprimento de recursos financeiros [...] a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva nas atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor” (BRASIL, 1965, s/p) esta oportunidade é *esquecida*.

Contudo, este *esquecimento* não se deu por acaso. Até por conta do fato de que a *conservação dos recursos naturais* não consta como objetivo do Crédito Rural, conforme o artigo 3º. Há, no máximo, o incentivo a *métodos racionais de produtividade*, visando “o aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo” (BRASIL, 1965, s/p).

Da mesma forma não foi por acaso que duas das mudanças institucionais mais relevantes à época, a aprovação dos planos de reforma agrária em áreas prioritárias e a criação do INCRA, não abarcam nenhuma diretriz de política agrária. Enquanto o Decreto-Lei nº 1.110/1970 perde a oportunidade de unificar os órgãos de política agrária no sentido de sistematizar as ações de colonização e reforma agrária, a partir de critérios ambientais (BRASIL, 1970, s/p); o Decreto nº 59.456/1966, não condiciona sua dinâmica institucional ou até mesmo a definição de áreas prioritárias a critérios decisórios de cunho ambiental ou preservacionista (BRASIL, 1966b, s/p).

No mesmo sentido estão às intervenções que visavam regulamentar o Sistema Nacional de Cadastro Rural e a aquisição de imóvel por estrangeiro. A opção pelo *não condicionamento* a critérios ambientais tem profundas consequências, eis que dificulta suas



possibilidades de reestruturação posterior. Em outros termos, alija as possibilidades de materialização de diretrizes ambientais, mesmo que incluídas *a posteriori*.

Essencialmente, o Decreto nº 72.106/1973, que regula o Sistema Nacional de Cadastro Rural, dispõe de dois temas principais. O objetivo e a estrutura institucional e o Imposto Territorial Rural (BRASIL, 1973a, s/p). Novamente, há uma oportunidade *perdida* de condicionar a critérios ambientais as formas de utilização da propriedade, tendo em vista que o escopo da lei é a formação de um sistema de cadastro.

Esta mesma oportunidade *perdida* se manifesta na Lei nº 5.709/1971. Sua intenção é “possibilitar a aquisição de parcelas de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras para a exploração de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização” (BRASIL, 1971b, s/p), o que representa uma clara intenção do Governo Militar em captar empreendimentos nas terras nacionais. Esta intenção fica ainda mais clara, quando se avalia que, apesar da limitação da área geográfica da parcela de terra passível de aquisição, não há nenhuma menção a limitações de utilização a partir de diretrizes ambientais (BRASIL, 1971b, s/p).

Por fim, o último documento selecionado neste período, a proposta de reforma agrária da CONTAG em 1979, apesar de articular uma série de críticas à política agrária militar, não avança quanto à definição de prescrições com o objeto de resguardar o meio ambiente. Estas críticas se concentram em manifestações contrárias aos projetos de colonização e de reforma agrária.

Também, há uma tentativa de aglutinar os posseiros e trabalhadores rurais para o movimento sindical, a partir de orientações ao cercamento e marcação de suas terras, além de um trabalho de base “organizado para que os posseiros possam resistir às pressões, permanecer na terra e conseguir sua titulação” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA, 1979 *apud* STEDILE, 2005, p. 136). Contudo, estas orientações se referiam, estritamente, a medidas de resistência para manutenção dos posseiros nas terras, sem que fosse pensada medidas de *conservação* destas.

As esparsas evidências de prescrições que, posteriormente, viriam a compor o arranjo de diretrizes ambientais da política agrária, se encontravam profundamente limitadas à instrumentalização econômica. Seja por setores orientados a uma resolução *autocrática* da questão agrária; seja a partir de projetos que visam respostas populares a estas expressões. Mesmo que esta *instrumentalização* transpareça na política agrária *pretérita* e *presente* que as forças políticas da época não haviam criado consciência sobre as possibilidades de implementação de diretrizes ambientais gerais nas políticas agrárias, isso começa a mudar a partir da crise da ditadura militar. Há um *giro* nas diretrizes ambientais de política agrária.

### 4.3.3 Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)

A redemocratização política da sociedade brasileira passou por uma maior valorização do meio ambiente como expressão formal da democracia. Contudo, não necessariamente, esta prescrição estabeleceria um novo padrão de desenvolvimento. Mesmo com as definições constitucionais em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, as bases *agrárias* da sociedade brasileira foram mantidas e, portanto, as expressões da questão agrária, também.

Todavia, as diretrizes ambientais, em sede de política agrária, passaram a se manifestar de maneira mais intensa, especialmente a partir da figura jurídica da função social da propriedade. Há, neste período, um movimento de transição entre um teor *conservacionista* e *preservacionista* da política agrária, quanto ao conteúdo das proposições ambientais. O marco essencial deste movimento transitório se expressa no I Plano Nacional de Reforma Agrária, instituído nos marcos do Governo José Sarney, após a crise da ditadura militar.

O I PNRA foi produto do Governo Sarney como instrumento de implementação da reforma agrária como caminho para viabilização do desenvolvimento nacional e redução da inflação e dos efeitos recessivos das políticas agrárias do Governo Militar, voltadas a perpetuação das relações de dependência. Este plano partiu do pressuposto de que a democratização do acesso à terra era essencial para a *redemocratização* da sociedade brasileira, pois integraria, politicamente, “como cidadãos plenos, uma parcela significativa da população brasileira, submetida a relações sociais atrasada ou completamente marginalizadas, exatamente pela impossibilidade de acesso à terra” (BRASIL, 1985, s/p).

A leitura desta intervenção partia do pressuposto de que a política agrícola e a reforma agrária eram complementares, tendo em vista que o êxito da “Reforma Agrária estará diretamente condicionado à aplicação efetiva das medidas adequadas de Política Agrícola” (BRASIL, 1985, s/p). O conceito de função da propriedade e sua respectiva perspectiva *conservacionista*, têm sua validade “condicionada ao bem-estar da Nação” (BRASIL, 1985, s/p). Um dos instrumentos que buscavam estabelecer a ligação entre a reforma da estrutura fundiária e a política agrária, a partir de uma diretriz ambiental, era o zoneamento ambiental, baseado nos pressupostos da Política Nacional do Meio ambiente, e entendido como

[...] a associação entre o ordenamento do espaço físico de uma dada região e as diretrizes a serem implantadas em cada área proposta no ordenamento, de forma a se respeitar sua vocação e a conservação dos recursos naturais, visando à manutenção ou melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 1985, s/p).

O primeiro plano de reforma agrária brasileiro adotou características de uma política social que focalizou o desenvolvimento agrário a partir de uma relação de continuidade entre política agrária e reforma agrária. Para tal, a exploração ordenada dos recursos naturais foi prescrita como uma dimensão ambiental do desenvolvimento rural e visava garantir a melhoria da qualidade de vida e o equilíbrio entre “as atividades humanas e o seu meio ambiente” (BRASIL, 1985, s/p). Esta diretriz pautou, também, ações preventivas, no campo da educação ambiental, a fim de divulgar informações para a população beneficiária quanto à conservação dos recursos naturais (BRASIL, 1985, s/p).

O I PNRA respondeu a demanda dos trabalhadores rurais quanto ao estabelecimento de um plano de reforma agrária de abrangência nacional, não restrito a áreas prioritárias, visando o desenvolvimento rural. Em termos políticos, este plano consistiu em um marco institucional para a implementação de políticas de desenvolvimento rural e, posteriormente, para a prescrição de diretrizes gerais, como as constitucionais.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, é o principal marco do *direito* ao meio ambiente, encarando-o a partir de uma dimensão *subjetiva* (como direito individual) e *objetiva* (como objeto de ações estatais que visem a sua preservação). A inclusão do meio ambiente como fundamento estruturante da *superestrutura* político-jurídica brasileira irradiou diretrizes ambientais, tanto a partir de prescrições sobre o direito ao meio ambiente, quanto na ordenação das políticas setoriais. No que se refere a política agrária, a CF/1988 positiva prescrições no “Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, que é um trecho do “Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira”.

Considerando que a política agrária é uma seção da *ordem econômica* brasileira, a CF/1988 parte de dois pressupostos gerais para a regulamentação da matéria. O planejamento da política agrícola como a “participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como setores de comercialização, armazenamento e de transportes” (BRASIL, 1988a, s/p). Além da compatibilização da destinação das terras públicas e devolutas com o plano nacional de reforma agrária e com a própria política agrária (BRASIL, 1988a, s/p). Há, portanto, a incorporação constitucional de diretrizes já explícitas em legislações anteriores, como no I PNRA.

O mesmo ocorre com as diretrizes ambientais incluídas como critério de política agrária. O foco da CF/1988 consistiu na incorporação da dimensão *conservacionista* do conceito de função social da propriedade. Tanto no aspecto conceitual, com a inclusão dos fatores de *racionalidade* e *preservação* no condicionamento da função social, a partir da

“utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988a, s/p); quanto no aspecto de orientação de política pública a partir da desapropriação “por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (BRASIL, 1988a, s/p).

Ao passo que a *constitucionalização* de diretrizes ambientais no processo decisório das políticas agrárias, por um lado, pode representar um avanço no sentido da garantia de melhores condições ambientais, a *rigidez* decorrente deste processo também pode ser avaliada como um *bloqueio* a mudanças sociais mais radicais. Isso porque não houve significativas *inovações* nas diretrizes *constitucionalizadas*. Além disso, até o momento, estas mesmas diretrizes não se mostraram largamente eficazes para *movimentar* a questão agrária em prol da garantia de um melhor *ambiente* agrário. Esta inclusão, portanto, caracterizou um movimento de *estabelecimento de consenso*, a partir de um *receio* a mudança.

Este *receio* também está expresso na regulamentação constitucional da Reforma Agrária, a Lei nº 8.629/1993. Esta legislação entra no rol das principais intervenções na política agrária brasileira, tendo em vista que estabelece critérios orçamentários e de seleção para a PNRA, além de definir o conceito de *justa indenização* e o alcance das desapropriações. Merece atenção seu caráter conservador, ao assumir como resposta às estratégias de ocupação de terra pelos movimentos sociais, o estabelecimento da impossibilidade de desapropriação do imóvel objeto de *esbulho possessório* nos dois anos posteriores à ocupação da terra improdutiva (BRASIL, 1993a, s/p).

Contudo, algumas diretrizes ambientais estabelecidas na Constituição Federal foram alargadas pela Lei nº 8.629/1993. Uma delas, exposta no artigo 6º desta Lei, ao estabelecer as definições de produtividade, aponta que a *exploração racional* depende da observação das limitações as áreas de exploração extrativa e das florestas nativas, conforme a legislação ambiental (BRASIL, 1993a, s/p). Outra diretriz alargada é a preservação do meio ambiente e da qualidade dos recursos naturais, que é definida, para caracterizar a função social da propriedade, como “a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas” (BRASIL, 1993a, s/p).

Em síntese, esta legislação reafirma disposições anteriores, relativas a *função social* da propriedade, elencando critérios, sejam ambientais ou não, para instrumentalizá-la. Conforme esta regulamentação, a definição das áreas *não-aproveitáveis*, a partir de critérios *preservacionistas*, compreende: “as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio

ambiente”; e “as áreas com remanescentes de vegetação nativa efetivamente conservada não protegidas pela legislação ambiental e não submetidas a exploração” (BRASIL, 1993a, s/p).

Antes da promulgação da regulamentação constitucional da reforma agrária, contudo, houveram outras duas intervenções, que são essenciais para a compreensão das características da política agrária deste período: o programa agrário do Partido dos Trabalhadores (PT), de 1989; e a Política Agrícola (Lei 8.171/1991). Estes documentos trazem novos elementos às diretrizes ambientais de política agrícola, a partir de uma discussão mais aprofundada sobre a tecnologia e modelos de zoneamento, entre outros temas. A Política Agrícola, em especial, marca uma importante inclusão de *diretrizes ambientais* em um *lócus* da política ambiental, até então inexplorado: a própria política agrária.

O programa agrário do PT, que orientou a ação política do partido em 1989, considera a reforma agrária como medida “indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e democrática” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989 *apud* STEDILE, 2005, p. 181) e, para tal, enxerga a necessidade de estabelecimento de políticas agrárias que priorizem “a produção voltada para o mercado interno” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989 *apud* STEDILE, 2005, p. 183). O combate à fome, nesta conjuntura, é um dos frutos desta orientação democrática para a produção agrária brasileira.

As diretrizes ambientais expressas no documento repercutem temas como o zoneamento ecológico, dada a necessidade de *burocratização* de dados que permitam mapear questões ambientais, além do emprego da tecnologia, desenvolvida para estimular as policulturas das pequenas e médias propriedades a explorarem “as potencialidades de cada ecossistema, numa relação cuidadosa com o solo, a vegetação e a fauna” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989 *apud* STEDILE, 2005, p. 183). Quanto ao zoneamento, de característica ecológica e socioeconômica, seu propósito era centrado nas regiões naturais da Amazônia e buscava “definir suas aptidões, demarcar áreas de preservação permanente e criar nas demais as premissas para uma ocupação sustentada em longo prazo, que respeite a floresta e os modos de vida e de produção dos povos que ali vivem” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989 *apud* STEDILE, 2005, p. 186).

A política agrária estabelecida pela Lei nº 8.171/1991, por sua vez, se baseia na leitura de que “o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social” (BRASIL, 1991a, s/p). Por isso, seus objetivos orientavam-se para a sistematização da atuação do Estado na direção da ação de distintos segmentos, em médio e longo prazo, visando à redução das incertezas do setor agrícola, além da eliminação das distorções

econômicas e sociais das práticas (inclusive, por meio da compatibilização com a reforma agrária) (BRASIL, 1991a, s/p). Para isso, articula uma série de diretrizes ambientais orientadas por uma perspectiva *gerencial* dos recursos naturais, prescrevendo que

A atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade (BRASIL, 1991, s/p).

Neste compasso, um dos objetivos da política agrícola envolve “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais” (BRASIL, 1991a, s/p) e, conseqüentemente, orienta instrumentos voltados a “proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais” (BRASIL, 1991a, s/p). A perspectiva de *gerenciamento* dos recursos naturais se expressa, também, no fomento a “produção de sementes e mudas de essências nativas” (BRASIL, 1991a, s/p), além do estabelecimento de zoneamentos agroecológicos que “visem o disciplinamento e ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas” (BRASIL, 1991a, s/p).

As diretrizes ambientais compreendidas nesta legislação se refletem a composição da estrutura institucional dos órgãos responsáveis pela articulação de ações sistemáticas em matéria de política agrária. Um exemplo deste impacto institucional se dá na obrigação do estado em manter um serviço de assistência técnica e extensão rural, voltado à difusão de “tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural” (BRASIL, 1991a, s/p). Outro, se relaciona com a incumbência do Estado em “desenvolver programas de educação ambiental, a nível formal e informal, dirigidos à população” (BRASIL, 1991a, s/p).

Por fim, os últimos dois documentos de importância fundamental na política agrária deste período, não contemplam diretrizes ambientais. São eles o Decreto nº 433/1992, que estabelece mecanismo de compra e venda de imóveis para reforma agrária, e a Lei Complementar nº 76/1993, o procedimento contraditório de desapropriação para fins de reforma agrária. Estas duas intervenções na política agrária brasileira se fazem valer do discurso de *ineficiência e morosidade* da reforma agrária para, em tese, buscar alternativas.

A compra e venda de imóveis para reforma agrária consistiu na conciliação entre a demanda por ampliação da desconcentração da propriedade fundiária e a manutenção da propriedade improdutiva dos latifundiários. Apesar de, expressamente, vedar a aquisição de imóveis que “pelas suas características, não sejam adequados à implantação de projetos

integrantes do programa de reforma agrária” (BRASIL, 1992a, s/p), há um efeito sobre a destinação das receitas públicas destes programas. Isso porque os valores passaram a ser destinados a uma relação de *compra e venda*, entre o Estado e particulares, quando poderia ser melhor aproveitado na destinação para *desapropriação* das propriedades improdutivas.

No mesmo sentido, a legislação que estabelece o procedimento de desapropriação, na época, foi fortemente criticada pelos movimentos sociais, eis que se aprofundava o discurso de *ineficiência e morosidade* da reforma agrária a partir do estabelecimento de garantias para os proprietários rurais. Um dos principais pontos desta Lei, na hipótese de desacordo sobre os valores relativos a desapropriação, é o estabelecimento deste valor depende do acolhimento judicial de Laudo Pericial sobre o preço (BRASIL, 1993b, s/p).

Ora *considerando* diretrizes ambientais, ora *desconsiderando-as* a redemocratização dos conflitos fundiários transitou entre a formalização de planos e programas de reforma agrária para sua *liberalização*. Este processo marcou a emergência de uma característica essencial do próximo período delineado: a conciliação entre acesso à terra e a *financeirização* das políticas agrárias.

#### **4.3.4 As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)**

A partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) já havia um relativo instrumental jurídico consolidado quanto às políticas agrárias. Algumas das possibilidades institucionais de atuação perante as expressões da questão agrária já estavam postas. Contudo, partiam de leituras específicas de *tempo*. Se durante a redemocratização houve um foco na constitucionalização de diretrizes gerais de política agrária – que, por ventura, também focalizavam *diretrizes ambientais* -, o governo FHC os esforços governamentais se concentraram em definir os rumos do modelo de política agrária.

Em sua proposta de Governo, Cardoso (2008) indica a necessidade de que o Estado Brasileiro adotasse medidas de ajustes estrutural de sua economia para, em tese, superar as expressões do *subdesenvolvimento* e inserir-se perante o mercado internacional, tanto a partir de produtos *industrializados* quanto de *commodities*. Sua prioridade máxima, conforme Cardoso (2008, p. 40) era a “retomada sustentada do crescimento conjugada à geração de mais empregos adequados e permanentes, de modo a transformar as estruturas que resultaram no quadro de miséria e desigualdade”.

Neste plano, o setor agrícola assumia uma posição estratégica. Em sua proposta, o Governo FHC entendia que as políticas agrícolas deveriam considerar tanto a agricultura moderna e competitiva, a partir de instrumentos de crédito e de garantia da estabilidade da renda agrícola, quanto os trabalhadores marginalizados, que requerem programas de formação de mão de obra e extensão rural (CARDOSO, 2008, p. 41).

As propostas que focalizavam o segmento dos trabalhadores rurais eram justificadas na visão de que é nele que é iniciada a cadeia de produção de “bens de consumo de massa – alimentos e fibras vegetais. E é também nele que se pode criar emprego mais rapidamente e com menor custo de investimento para cada novo posto de trabalho” (CARDOSO, 2008, p. 40). Portanto, o desenvolvimento *sustentado* buscado pelo Governo convergia com algumas respostas à questão agrária na medida em que continha a inflação e garantia o *acesso* dos trabalhadores urbanos à alimentação.

O foco entre conciliar a expansão do agronegócio e agricultura familiar era velado a partir de um discurso de sustentabilidade que, por ventura, apresentava algumas alternativas ambientais. Sua prioridade era o aumento da produção para “gerar o máximo possível de empregos dentro de um sistema produtivo competitivo e sustentável” (CARDOSO, 2008, p. 42). Esta perspectiva orientou as diretrizes ambientais do plano de governo a partir de dois focos principais: o incentivo à agroindústria; e a modernização tecnológica.

Estas perspectivas, inclusive, se cruzavam fortemente. Um exemplo é o incentivo à “exploração econômica da atividade florestal e sua industrialização, como forma de reduzir os desmatamentos, aumentar a renda e o emprego e obter divisas da exportação” (CARDOSO, 2008, p. 46). O aumento de *produção* e, portanto, de intervenção humana no meio ambiente – visando à concentração de renda nos detentores dos meios de *produção* -, mais do que nunca, conforme o documento

[...] exige padrões tecnológicos que assegurem o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, tanto com o uso adequado das terras disponíveis, quanto com a recuperação das áreas já degradadas. Em outros termos, insumos e técnicas modernos são aqueles que preservam, no presente e no futuro, as condições do meio ambiente e as possibilidades de uso racional dos recursos naturais (CARDOSO, 2008, p. 42).

A perspectiva de desenvolvimento rural do plano do governo FHC orientava as políticas agrícolas a abordarem *diretrizes ambientais* com foco na *modernização* agrícola. A conciliação entre expansão do capitalismo agrário e preservação ambiental se dava por meio da inserção de técnicas *modernas*, acessíveis em escalas *agroindustriais*.



As diretrizes de seu plano de governo, posteriormente, foram expandidas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Houve uma influência direta das prescrições internacionais de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, na forma de *atuação* governamental sobre as políticas agrárias brasileiras.

A ideia de *modernização agrícola*, especialmente do *agronegócio*, instrumentalizada pelo ideário de *manejo* dos recursos naturais é expressa no documento *Rural Development do World Bank* (1997). Neste documento, o Banco Mundial expõe sua visão e orienta possíveis financiamentos em políticas públicas que articulem a indução aos *mercados* de renda de terra (seja pela comercialização de *commodities* ou, propriamente, pelo *mercado fundiário*), culminando com a *financeirização* do setor agrícola, a partir de condicionamentos ambientais (WORLD BANK, 1997). O principal foco de incidências das diretrizes ambientais se dava pelos EDI's: a partir do treinamento de uma estratégia de desenvolvimento econômico.

A missão desta estratégia era qualificar os tomadores de decisão de políticas públicas para o “manejo eficiente de recursos naturais, provendo as habilidades necessárias para construir reformas sustentáveis” (WORLD BANK, 1997, p. 150). Na visão do World Bank (1997, p. 152) a formação de consensos entre o setor privado e a regulamentação estatal, é um ponto necessário para o fomento do setor agrícola nos países em desenvolvimento. Para tal, um dos caminhos propostos era a identificação de atores sociais interessados na proteção ambiental, visando induzir suas potencialidades.

Os interesses do Banco Mundial, assim como a busca pela formação de um consenso entre o governo brasileiro e este organismo multilateral, se davam no sentido de *qualificar* gestores, a partir das *tendências teórico-práticas* dos países de capitalismo central, do que de impor restrições ao uso insustentável dos recursos naturais. Contudo, o Governo FHC tinha ciência dos efeitos recessivos decorrentes destas práticas. Portanto, também compreendia a necessidade de instituir políticas agrárias setoriais aos interesses da agricultura familiar.

Foi neste contexto que, por meio do Decreto nº 1946/1996, o Governo FHC instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa foi uma das medidas governamentais para o controle da inflação e a garantia da demanda alimentar interna. Ou seja, visou implementar o projeto político de desenvolvimento sustentado, a partir da indução da agricultura familiar.

A pauta ambiental é incluída como ponto central do projeto, a partir das diretrizes constitucionais de política agrária e de desenvolvimento sustentável. O PRONAF tem a finalidade de promover “o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a

geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996b, s/p). Este propósito dialoga com outras *diretrizes ambientais*: a preservação a partir da tecnologia; e a participação popular.

A partir de uma estratégia de parceria entre Governo Municipal, Estadual e Federal e a sociedade civil, a partir da iniciativa privada e das organizações de agricultores familiares, o aprimoramento tecnológico transitou para as políticas de agricultura familiar. Visando o “aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente” (BRASIL, 1996b, s/p) esta *diretriz ambiental* prescrevia o “aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas” (BRASIL, 1996b, s/p).

Esta estratégia de parceria também se estendia a estrutura institucional do programa. O PRONAF instituiu os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais de Desenvolvimento Rural. Nestes Conselhos participavam, entre outros membros, representantes de entidades parceiras “vinculadas à proteção ambiental” (BRASIL, 1996b, s/p).

Deve-se ter em mente que no período do Governo FHC houveram intensas disputas entre setores da sociedade civil - como os movimentos sociais de luta por terra - e o Estado, no que se refere às políticas agrárias. Isso se deve às possibilidades de atuação alargadas aos movimentos sociais no período pós-redemocratização. As políticas agrárias, populares, foram diretamente influenciadas por estas reivindicações.

Um dos marcos das reivindicações dos movimentos sociais, neste período, pode ser representado pela Proposta de Reforma Agrária do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, que consiste nas teses majoritárias defendidas no III Congresso do MST (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STÉDILE, 2005). O MST partia de uma visão indissociável entre política agrária e reforma agrária, considerando a segunda como uma medida estrutural e objeto de reivindicação central. Por isso, orientava suas ações na busca por um *novo modelo agrícola* que dê uma alternativa viável “que contemple a pequena e média propriedade, os sem-terra e assentados e assalariados rurais” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 187).

A pauta ambiental foi fortemente incluída nesta Proposta de Reforma Agrária. Para além de princípios focados na resposta à *concentração fundiária* e a *desigualdade social*, pautando a *cidadania* para os trabalhadores rurais e a *democratização* da sociedade, o MST articulou oito *diretrizes ambientais* principais: preservação e recuperação dos recursos naturais; afirmação da função social da propriedade; resposta ao dano ambiental; orientação da produção ecológica; zoneamento ambiental; educação ambiental; e capacitação técnica.

A preservação e recuperação dos recursos naturais, como solo, águas, florestas, conforme a visão do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 188) era uma via necessária “para se ter um desenvolvimento autossustentável”, orientando um dos princípios de sua reforma agrária. Esta diretriz decorria do cumprimento da função social da terra, eis que a “sociedade brasileira jamais será democrática se persistir o latifúndio, ou seja, as grandes propriedades improdutivas” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 189).

O *novo modelo agrícola* reivindicado pelo MST não negava a importância da agroindústria e da inserção da tecnologia em seus processos. A orientação para a produção agroecológica, inclusive, era uma das disposições fundamentais deste projeto (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 198). O mesmo ocorria com a abordagem da tecnologia. O desenvolvimento de pesquisas e técnicas adequadas a cada região buscava o “aumento da produtividade do trabalho, das terras, mas com equilíbrio do meio ambiente e preservação dos recursos naturais” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 192-193).

Na proposta de Reforma Agrária do MST também previa uma mudança de *consciência* dos assentados com o meio ambiente. Esta diretriz estabelecia um programa ambiental que buscava “a reeducação dos assentados em sua relação com o meio ambiente, em vistas de ampliar a área da mata, conservar as áreas nativas, os mananciais e embelezar os assentamentos, melhorando as condições de vida das famílias assentadas” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 207).

Em conjunto com a educação ambiental, estavam previstos investimentos de capacitação técnica para impulsionar a preservação e recuperação do meio ambiente. A capacitação técnica, dentre outras diretrizes, visava a “multiplicação e difusão de plantas nativas, frutíferas e exóticas; introdução do componente arbóreo-florestal no desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento sustentável para os assentamentos” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 206-207). Havia, portanto, uma aproximação da capacitação técnica com o *manejo* dos recursos ambientais.

Esta abordagem de *otimização* da utilização dos recursos naturais e de *manejo* adequado da produção fundamentou, também, as disposições sobre os danos ambientais já causados nas áreas reformadas. O MST propunha o abatimento dos *danos ambientais* causados nas propriedades improdutivas, como dedução do valor a ser atribuído para fins de desapropriação (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud*

STEDILE, 2005, p. 191-192). Desta forma, o movimento buscava articular a proteção ambiental com a ampliação das possibilidades de realização da reforma agrária.

Ainda no escopo da ordenação territorial, a Proposta de Reforma Agrária do MST também buscou aproximar *diretrizes ambientais* as definições de zoneamento territorial. A principal destas diretrizes culminou consideração da garantia de saneamento básico nas comunidades assentadas “de orientação para a preservação do meio ambiente” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 199). Este é mais um dos pontos que expressam o intento do MST em democratizar as bases agrárias da sociedade brasileira a partir de um projeto de sociedade que incorpora as limitações ambientais.

As ações do MST no sentido de criar consciência perante a necessidade de uma reforma agrária estrutural na sociedade brasileira também tiveram relativa penetração institucional, muito diante da pressão exercida pelo movimento social. Contudo, as medidas que foram absorvidas pelo Governo FHC, na verdade, não se alinhavam com o projeto de reforma agrária do MST. Pelo contrário, buscavam a sua ressignificação, a partir do ideário de *mercado* e de sua relação com as particularidades do projeto neoliberal em vigência na época.

Em 1998, a partir da Lei Complementar nº 93, foi promulgado o Banco da Terra. Basicamente, esta legislação atribuía, institucionalmente, a possibilidade de captação de recursos, a partir de amplas fontes, com a “finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural” (BRASIL, 1998, s/p). Por meio desta legislação, o Governo incorporou as prescrições do banco mundial sobre pobreza rural e *governança* e instituiu uma ferramenta de indução do mercado de terras, a partir do *financiamento* de propriedades rurais e, conseqüentemente, de sua *titulação*. Ideologicamente, o Banco da Terra afasta o imaginário da reforma agrária como uma pauta de transformação social.

Não há nenhuma *diretriz ambiental* expressa na política agrária que estabelece o Banco de Terras. O foco, na verdade, era outro. Validar os projetos de reforma agrária, a partir de financiamentos com recursos estatais, doações de entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, entre outras fontes (BRASIL, 1998, s/p). Contudo, em nenhum momento há um *condicionamento* ambiental para os projetos financiados, ou qualquer outra medida que limite a reprodução do capital financeiro ao financiamento de projetos sem contraprestações ambientais.

Contudo, durante o período de 1994 a 2001, ainda convergiam distintos modelos institucionais de reforma agrária. Dada a forte reivindicação dos movimentos sociais de luta por terra quanto à ampliação das reformas *distributivas*, que focalizavam a desapropriação da

propriedade que não cumpria sua função social, houve uma consequente *burocratização* das políticas agrárias que incidiam sobre a reforma agrária. Neste contexto, em 2001, por meio da Resolução de nº 489 o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabeleceu uma resolução sobre as Diretrizes para Licenciamento de Assentamentos de Reforma Agrária.

Direta e explicitamente *ambiental*, esta Resolução trata sobre parâmetros gerais que devem orientar o *licenciamento ambiental* dos projetos de assentamento de Reforma Agrária. Articula o controle a qualidade ambiental dos assentamentos de Reforma Agrária a partir de dois tipos de licença distintos: a licença prévia; e a licença de instalação e operação.

A *licença prévia* é concedida na fase preliminar de planejamento dos assentamentos e aprova sua “localização e concepção, sua viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos a serem atendidos na próxima fase do licenciamento” (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2001, *s/p*). A *licença de operação*, por sua vez, “autoriza a implantação dos projetos de assentamento de reforma agrária de acordo com as especificações constantes do Projeto Básico” (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2001, *s/p*). Ainda, admite a possibilidade de um *licenciamento simplificado*, em um único processo, para assentamentos de impacto em áreas comuns, a critério do órgão ambiental.

Mesmo que os assentamentos de reforma agrária, normalmente, não apresentem potenciais de impactar o meio ambiente de maneira aguda, o licenciamento ambiental é justificado nestas áreas para “evitar riscos e danos ao ser humano e ao meio ambiente sobre as bases do princípio da precaução” (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2001, *s/p*). Esta medida demonstra uma das principais características do período em questão: a incorporação de diretrizes ambientais a partir de uma sistematização do arcabouço institucional de política ambiental. Ocorreu, neste momento, portanto, um diálogo profícuo entre política ambiental e política agrária.

Mesmo que a burocratização das políticas agrárias tenha ensejado um espaço para diálogo com a política ambiental, não necessariamente a produção em larga escala visando o comércio exterior possa ser uma *medida ambiental*. Na verdade, a consolidação deste arcabouço jurídico se deu em função do programa macroeconômico do Governo Fernando Henrique Cardoso. Ou seja, havia, ainda, uma cisão profunda entre as políticas agrárias populares e as reivindicações destes trabalhadores rurais. Isso mudou a partir de 2002.

#### **4.3.5 Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)**

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 deu início a um período profícuo para as políticas públicas no Brasil. As políticas agrárias também se beneficiaram das características deste *movimento*. Na verdade, mais do que beneficiadas pelo Governo do Partido dos Trabalhadores, as políticas agrárias passaram a representar parcelas das reivindicações dos trabalhadores rurais.

O MST foi uma das organizações responsáveis por este diálogo entre as bases camponesas e a burocracia estatal. Até mesmo porque este movimento social já havia adquirido consistência nacional e, inclusive, participou da formulação dos projetos políticos eleitos em 2002. Porém, considerando o amplo espectro de interesses conciliados pelo Governo Federal no período em que o executivo foi liderado pelo Partido dos Trabalhadores, nem sempre estas reivindicações chegavam *puras* aos planos de intervenção nas expressões da questão agrária brasileira.

O documento *Vida Digna no Campo*, programa agrário apresentado nas eleições de 2002, retrata o alinhamento entre as proposições do futuro governo e as demandas dos trabalhadores rurais organizados em movimentos de luta por terra. Conforme projetado em Coligação Lula Presidente (2002, p. 10) as políticas do Governo Lula pretendiam oferecer ao setor agrícola um novo ambiente macroeconômico, formado a partir de medidas de

[...] redução gradual e constante na taxa de juros reais; uma reforma tributária para desonerar a produção, a exportação e o consumo de produtos agrícolas e seus derivados, especialmente os componentes da cesta básica alimentar; uma política cambial que preservará a competitividade de nossas exportações, sem comprometer a produção interna de bens intermediários e finais (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10).

Havia uma clara intencionalidade em conciliar os interesses agroindustriais com as reivindicações dos trabalhadores rurais. O ponto de conciliação entre ambos se dava no emprego do conceito de soberania alimentar, apresentada como a “via para erradicar a fome e a má-nutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 14). Seja a *segurança alimentar* do povo brasileiro ou de *outros povos*.

Na prática, este projeto de intervenção nas expressões da questão agrária exigia o aumento de produtividade do setor agrícola. Mais do que exigia, este programa necessitava de uma maior escala produtiva para sustentar a conciliação de classes no plano econômico. Mesmo assim, este plano mostrou relativamente preocupado com questões ambientais.

A proposta de governo partia da leitura de que uma das funções da agricultura era “recuperar e manter os nossos recursos naturais com a preservação dos mananciais hidrográficos, das reservas florestais e dos ecossistemas” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Esta perspectiva de intervenção na política *interna* também se refletiva na política *externa*. O Governo Lula projetava alinhar as políticas de exportação em um objetivo comum: a busca agressiva por novos mercados, articulada com a luta contra as barreiras existentes e o agregamento de novos valores aos produtos agrícolas, como responsabilidade social e ambiental (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 11).

Mesmo que o foco na comercialização estivesse previsto na proposta, o lado da *balança* que pendia ao MST absorveu reivindicações históricas destes trabalhadores. A principal é a ideia de que as políticas agrárias são meios de garantir a cidadania no campo, a partir da intervenção “na saúde, na educação, na previdência, no trabalho, na área ambiental, no direito à alimentação e no contexto da globalização e das relações internacionais” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 13). Desta assertiva decorre a incorporação das diretrizes ambientais a um projeto de reforma agrária “centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país via o zoneamento econômico e agro-ecológico” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 13).

Neste contexto, parcelas das proposições expostas do programa *Vida Digna no Campo* foram incorporadas ao II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). Isso teve um enorme impacto na definição de limitações e potencialidades da política agrária brasileira.

Provavelmente o mais *ousado* plano de reforma agrária da história do Brasil, o II PNRA parte do pressuposto de que a garantia da cidadania rural depende de políticas agrárias inclusivas e, por isso, passa pela democratização da propriedade fundiária e pelo fortalecimento econômico do trabalho camponês as possibilidades de modificação da estrutura fundiária rural e de suas respectivas relações sociais. Em outros termos: o ponto central que justifica a necessidade e atualidade do II PNRA é a consideração de que a elevada concentração fundiária

[...] dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 11).

Para o combate destas relações, o II PNRA consagra como elemento central a definição de sustentabilidade como objeto de ação política. Este elemento se encontra,

inclusive, como *condição* de sucesso de um padrão de desenvolvimento fundamentado na Reforma Agrária e no fortalecimento da Agricultura Familiar (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 11). Além disso, parte da percepção de que há um “mito construído em torno da suposta ineficiência e inviabilidade da agricultura familiar e da inevitabilidade da modernização” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 13).

A perspectiva de sustentabilidade, para o documento, se encontra na articulação de um modelo de desenvolvimento em que a *equação* entre *desenvolvimento* e *meio ambiente* não seja desequilibrada. Contudo, sai do ideal e vai ao *concreto* ao projetar algumas ações que, em diálogo com a reforma agrária, orientam um novo *padrão* de desenvolvimento, ao passo que evitam a degradação ambiental. Desde a proposição de garantia a políticas de infraestrutura para as reservas extrativistas até o apontamento de um novo modelo de assentamento na Amazônia, baseado no compromisso da sustentabilidade ambiental e viabilidade econômica (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 30), o Governo Lula buscou estabelecer pontes para responder às expressões da questão agrária, a partir de *diretrizes ambientais*.

Em seu primeiro mandato, o Governo Lula priorizou a proposição de intervenções perante a política agrária a partir de amplas frentes. Aí se expressa um ponto de tensão entre Estado e os movimentos sociais: a *amplitude* destas frentes. Este governo impulsionou as reformas de mercado, dando continuidade ao modelo de reforma agrária incorporado no Governo FHC. Mesmo que, em tese, fossem mecanismos complementares a reforma distributiva, as reformas de mercado pavimentaram uma via negociada de política agrária.

No ano de 2003, o decreto nº 4.829 passou a regulamentar o Banco da Terra. Basicamente, houve a imposição de alguns critérios aos programas a serem financiados por este fundo. Neste quadro, o Governo Lula impôs restrições ambientais que, anteriormente, foram silenciadas pela Lei Complementar nº 93/98. Portanto, há uma *diretriz ambiental* neste regulamento que aponta que os projetos financiados pelo Banco da Terra “deverão levar em conta as questões de gênero, etnia e geração, bem como aquelas de conservação e proteção ao meio ambiente” (BRASIL, 2003b, s/p).

Pode-se inferir que houve relativo cuidado com a imposição de vedações aos financiamentos de terras passíveis de desapropriação, “isto é, imóveis improdutivos com área superior a quinze módulos fiscais” (BRASIL, 2003b, s/p), na tentativa de conter as reformas



de mercado como vias *principais* de acesso à terra. O mesmo ocorreu com a vedação do financiamento de imóveis “localizados em unidade de conservação ambiental, em áreas de preservação permanente, de reserva legal, em áreas indígenas, ou ocupadas por remanescentes de quilombos” (BRASIL, 2003b, s/p). Contudo, as bases para a reforma de mercado estavam postas e, agora, regulamentadas.

Esta regulamentação aproximou o Estado brasileiro das prescrições do World Bank (2003a) sobre o alívio da pobreza rural. Neste relatório, o Banco Mundial estabelece prescrições para a redução da pobreza brasileira a partir de um estudo empírico da realidade rural do País. A partir da categoria *pobreza* como variável de política pública, o estudo aponta que a descentralização é uma estratégia coerente com as diversidades locais, além de possibilitar um maior acúmulo de dados sobre as particulares necessidades dos beneficiários destas políticas.

O meio ambiente não é considerado neste documento. Seu foco é apresentar uma teorização *economicista* sobre o aumento de produtividade e a garantia de uma economia rural *não-agrícola*, orientando a expansão do agronegócio para conter o êxodo rural. O Banco Mundial aponta que “a política agrícola voltada para fazendas de baixa produtividade em pequena escala deve ser vista como ponto central das estratégias de redução da pobreza” (WORLD BANK, 2003a, p. 3). A via complementar de alívio da pobreza campesina, especialmente no Nordeste, é diversificação da economia agrícola. Há uma visão de que a renda rural *não-agrícola* é um instrumento para a propulsão das economias locais sem que as bases da agricultura volta a exportação sejam afetadas (WORLD BANK, 2003a, p. 4).

Outra medida governamental que visava aumentar o leque de possibilidades de acesso à terra, ampliando, portanto, o instrumental da reforma agrária, pode ser evidenciada na Instrução Normativa nº 34/2006 do INCRA, o Procedimento de acordo judicial e extrajudicial para obtenção de terras. Este é um dos marcos de um modelo *negociado* de reforma agrária que visa estabelecer acordos entre as partes em litígio de desapropriação, legitimada a partir da suposta busca por uma *célere* prestação jurisdicional.

Trata-se de um regulamento de cunho procedimental que visa estabelecer requisitos formais para que o Estado viabilize a obtenção de terras para fins de reforma agrária, sem que haja a necessária desapropriação da área em questão. Na prática, este procedimento visa *evitar* a aquisição da terra a partir da desapropriação e induzir a compra e venda. Por isso autoriza os Chefes das Procuradorias Regionais do INCRA a “firmar transações ou acordos judiciais nas ações de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, a fim de se fixar a

justa indenização devida pela transferência de domínio dos imóveis” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2006c, s/p).

Mesmo que a transação ou acordo judicial referente ao valor do imóvel adquirido para fins de reforma agrária, explicitamente conforme o artigo 1º, se regule pelos “princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2006c, s/p) esta visão conciliatória nem sempre se traduz em uma experiência segura de reforma agrária. Isso por conta da possibilidade de valorização das terras conforme sua localidade, características e possibilidades de melhor realização da atividade agrícola.

Além de não incorporar qualquer diretriz de cunho ambiental, o Procedimento de acordo judicial e extrajudicial para obtenção de terras, em médio prazo, também foi responsável pelo apaziguamento das reivindicações radicais dos movimentos sociais quanto à luta por terra. Tendo em vista que parcela dos trabalhadores rurais fizeram parte das bases sociais dos Governos do Partido dos Trabalhadores, esta aproximação com o Estado e a absorção de uma parcela de participação nas vias conciliatórias de política agrária, acabou abafando um potencial essencial da estratégia de ocupação: a formação de *consciência* a partir da luta. Sem que os movimentos sociais *empurrassem* os Governos do Partido dos Trabalhadores, as ações de política agrária popular, da época, se concentraram na pauta da agricultura familiar.

A Lei nº 11.326 de 2006, que estabelece Diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, coloca em primeiro plano a definição do agricultor familiar como sujeito de política pública. Para receber os incentivos governamentais em torno da agricultura familiar, entendia-se por agricultor familiar aquele que pratica sua atividade rural em: área menor que quatro módulos fiscais; utilize mão de obra familiar e dirija seu empreendimento com sua; e tenha um percentual de renda mínima agrícola, na forma definida pelo executivo (BRASIL, 2006b, s/p).

Entre outros princípios, a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais deve observar a equidade na aplicação das políticas, respeitando aspectos de gênero, geração e etnia, além de ter uma estrutura descentralizada, que permita a participação ampliada dos agricultores familiares na implementação de seus atos políticos. Absorve, relativamente, algumas demandas dos movimentos sociais, como é o caso da participação popular. O mesmo ocorre com a inclusão de fatores de preocupação ambiental.

As diretrizes para a PNAF consideram a “sustentabilidade ambiental, social e econômica” (BRASIL, 2006b, s/p) como princípios fundamentais de sua incidência perante a

sociedade brasileira. Desta forma, os incentivos que orientam a indução das atividades da agricultura familiar são fortemente condicionados pela ideia de sustentabilidade.

Contudo, apesar da sustentabilidade ser um dos princípios basilares desta política, não existe qualquer disposição que busque determinar este conceito, como, por exemplo, poderia ser o estabelecimento de condicionamentos ambientais para a caracterização do agricultor familiar como beneficiário de política pública. A *sustentabilidade*, da forma que é trazida, parece um conceito vago e idealizado. Perdem-se as oportunidades de estabelecer, por força do ato político, definições sobre o objeto de tutela ambiental.

Outra importante intervenção nas expressões da questão agrária brasileira, mediante a indução ao segmento econômico da agricultura familiar e, também, pela garantia de direitos alimentares, foi a Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta política foi resultado de reivindicações dos movimentos sociais, especialmente aqueles vinculados à Via Campesina, que buscavam a garantia de um *direito* à segurança alimentar, tanto como forma de prover *condições mínimas* de existência, como para orientar a produção agrícola, especialmente nos países dependentes.

A pauta da Segurança Alimentar foi alinhada com o Governo Lula a partir da dimensão de erradicação da fome, intrínseca ao conceito reivindicado pela Via Campesina. Neste contexto, a partir da participação da sociedade civil, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional tinha como responsabilidade formular e implementar “políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2006c, s/p).

Ao conceito de Segurança Alimentar, como incorporado pela política agrária em questão, está contida uma significativa relevância *ambiental*. A legislação foi eficiente quanto à incorporação de *diretrizes ambientais*, tendo em vista que elas se encontram no núcleo do conceito objeto de tutela por esta intervenção. O mesmo não ocorreu com outras legislações deste mesmo período histórico como, por exemplo, o procedimento de acordo judicial e extrajudicial para obtenção de terras.

Conforme o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a “alimentação adequada é direito fundamental do ser humano [...] devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (BRASIL, 2006c, s/p). O Estado, então, é incumbido de protagonizar a materialização de ações que garantam a alimentação adequada, a partir da consideração das “dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais” (BRASIL, 2006c, s/p).

Esta política agrária incorpora *diretrizes ambientais* em consenso com a perspectiva de *desenvolvimento sustentável*, consagrada constitucionalmente. O acesso regular a alimentação de qualidade e em quantidade suficiente não deve

[...] comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultura, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006c, s/p).

Em relação às políticas agrárias que incorporam o critério da *sustentabilidade* como *diretriz ambiental*, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional apresenta um importante avanço. Mesmo que incipiente, há um apontamento do que pode vir a ser considerado como sustentabilidade, eis que é um dos objetos de tutela da Lei. Em seu artigo 4º, o Sistema considera abranger “a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos” (BRASIL, 2006c, s/p). Ou seja, há um movimento para uma maior *definição* da sustentabilidade que, por excelência, é um conceito jurídico indeterminado.

Posteriormente, em 2010, já no Governo Dilma Rouseff, foi promulgada a Lei nº 12.188, responsável por instituir a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Esta legislação consiste na sistematização de políticas de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar e os assentados de reforma agrária, cujo objetivo é promover “processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (BRASIL, 2010a, s/p).

A PNATER é um importante instrumento de indução à agricultura familiar a partir da reorientação da lógica produtiva deste setor. Dentre outros princípios, a PNATER tem sua implementação orientada por diretrizes ambientais que estabelecem um programa de desenvolvimento rural sustentável “compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 2010a, s/p). E, além disso, institui a “agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis” (BRASIL, 2010a, s/p).

Os objetivos da centralização das diretrizes sobre a assistência técnica e extensão rural no Brasil se voltam a articular ações voltadas à garantia do aumento da produção da agricultura familiar a partir do incremento da qualidade das “atividades agropecuárias e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais” (BRASIL, 2010a, s/p). Estas ações devem considerar o diálogo entre

“conhecimento científico, empírico e tradicional” (BRASIL, 2010a, s/p), além do desenvolvimento de ações voltadas ao “uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade” (BRASIL, 2010a, s/p).

A sistematização das diretrizes de extensão rural e assistência técnica, durante os Governos do Partido dos Trabalhadores, foi um ponto de garantia do programa governamental no combate da fome. Outro pilar deste projeto foi a burocratização da estrutura institucional da reforma agrária, como expressão de política agrária. Uma das medidas que salta os olhos em uma mirada ao emaranhado legislativo e regulatório é o Manual de procedimentos para implantação do crédito instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária em Reserva Extrativista, Floresta Nacional e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Este Manual sistematiza uma série de orientações de cunho procedimental para a definição dos procedimentos para implantação desta espécie de crédito nas modalidades *ambientalizadas* de assentamentos de reforma agrária previstos no II PNRA. A sistematização destes procedimentos enfatiza a necessidade de cadastro das unidades de conservação para o controle das atividades extrativistas realizadas pelos assentados nestas áreas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES, 2011).

O crédito de instalação, para os fins deste Manual, consiste no provimento de recursos sob forma de “concessão de crédito aos beneficiários da Reforma Agrária, visando assegurar os meios necessários para instalação do homem no campo e o desenvolvimento inicial das atividades rurais” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES, 2011, p. 8). Neste quadro, tanto o objeto de concessão de crédito, quanto sua própria natureza é condicionada por *diretrizes ambientais*.

Seja por fazer parte do escopo da II PNRA, cuja finalidade é “atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES, 2011, p. 8), ou por incidir perante as Unidades de Conservação devidamente reconhecidas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES, 2011, p. 11) a atuação das linhas de créditos descritas no material se concentram para o fomento de atividades extrativistas de baixo impacto ecológico, orientadas a reprodução dos modos de vida tradicionais. Ou seja, incide para garantir o desenvolvimento rural de atividades consideradas sustentáveis.

Ainda, os projetos técnicos implementados a partir dos recursos financeiros captados por esta linha de crédito devem ser analisados e aprovados a partir de sua “viabilidade e compatibilidade econômica, social e ambiental” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES, 2011, p. 8). Em outros termos, há um condicionamento dos

projetos a uma perspectiva de *desenvolvimento sustentável* alinhada com os preceitos constitucionais. Este condicionamento se reflete “no cadastramento inicial das pessoas que de alguma forma estão utilizando os recursos da UC” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES, 2011, p. 11), possibilitando a definição de quem são os beneficiários em cada uma destas Unidades de Conservação. Há, portanto, uma ideia de restrição a utilização dos recursos naturais, conforme suas *capacidades*.

Outra reivindicação clássica dos movimentos sociais de luta por terra e que estava imbuída em diversas propostas de reforma agrária destas organizações é a regularização das terras dos posseiros. O Partido dos Trabalhadores abarcou esta ideia, ainda no seu programa agrário da Eleição de 2002, e a materializou em 2009, na Lei nº 1.195, que estipula a Regularização Fundiária nas Terras da União na Amazônia Legal.

Esta foi a primeira lei sistemática sobre a regularização fundiária no Brasil. Restrita a Amazônia e as terras da União, a medida compõe um dos eixos da II PNRA quanto os instrumentos para a modificação da estrutura fundiária brasileira. Desta maneira, estipulou como área passível de regularização, as ocupações incidentes nas terras: discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União; remanescentes de núcleos de colonização ou projetos de reforma agrária que perderam a vocação agrícola; terras devolutas em faixa de fronteira; ou registradas em nome do INCRA e por ele administradas (BRASIL, 2009b, s/p).

Um dos principais pontos de controvérsia desta legislação diz respeito à extensão da área regularizada. A última redação do artigo que prevê esta limitação foi promulgada pelo Governo Michel Temer e condiciona a regularização de áreas ocupadas com tamanho máximo de 2.500 hectares (BRASIL, 2009b, s/p). Uma vasta extensão territorial, diga-se de passagem, para ser ocupada por uma família. Na prática, mesmo que a área estipulada na redação original fosse consideravelmente inferior, esta legislação passou a ser direcionada não somente aos posseiros, mas também aos latifundiários *grileiros* das terras amazônicas.

Contudo, as posteriores modificações legislativas, assim como a própria lei de regularização fundiária promulgada no Governo Michel Temer, não alteraram substancialmente as disposições relativas as diretrizes ambientais presentes nesta política agrária. A regularização fundiária incidente nestas terras condicionava as ocupações de áreas de “florestas públicas [...] de unidades de conservação ou que sejam objeto do processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação” (BRASIL, 2009b, s/p). Ainda, houve a preocupação de estabelecer medidas que permitissem o zoneamento ecológico-econômico da região, inclusive pela imposição da aprovação, mediante lei estadual, de um plano para este zoneamento. Em caso de descumprimento, em três anos, desta obrigação, os

Estados ficam “proibidos de celebrar novos convênios com a União, até que tal obrigação seja adimplida” (BRASIL, 2009b, s/p).

As políticas agrárias do período histórico que compreende os Governos do Partido dos Trabalhadores são um fruto da condição de governabilidade da época. Foram objeto de uma intensa mediação entre os interesses dos trabalhadores rurais e das classes possuidoras, ora apontado alternativas em prol dos interesses dos trabalhadores, ora dos proprietários. Contudo, é inegável que houve uma intensa formulação legislativa que convergiu com a acentuação das intervenções perante as expressões da questão social brasileira.

Neste movimento de *ascensão* qualitativa das formulações de política agrária percebe uma forte identificação das propostas governamentais com as reivindicações dos movimentos sociais de luta por terra: uma convergência quanto à leitura da necessidade de uma reforma agrária. Mesmo que esta reforma não tenha assumido dimensões estruturais na reordenação das relações de poder e propriedade entre as classes sociais, institucionalizou *possibilidades* que, caso radicalizadas, poderiam ser implementadas logo na sequência.

No processo de decadência dos Governos do Partido dos Trabalhadores, especialmente com a iminência do Golpe de 2016, algumas políticas agrárias já estavam em vias de serem desmanchadas. Este processo se aprofundou de maneira considerável após o Golpe. Seja quantitativamente, no número de órgãos sucateados, seja qualitativamente, a partir de uma mudança da estratégia de incidência na política agrária. Fato é que a reforma da propriedade improdutiva, em termos de alcance de política agrária, se reduziu a regularização de terras griladas.

#### **4.3.6 Da reforma agrária à regularização fundiária (2016- 2021)**

Foi profunda a mudança de prioridades das políticas agrárias após o Golpe de 2016. O Governo Temer aprofundou as reformas estruturais, sejam as de regulamentação geral – como a reforma trabalhista e previdenciária – ou as políticas setoriais, como a política agrária. Este processo de *rápidas* transformações afetou, diretamente, os trabalhadores rurais e as políticas agrárias que incidiam, diretamente, sobre eles.

Durante os Governos do Partido dos Trabalhadores, a articulação das demandas dos movimentos sociais de luta por terra com a base governamental, apesar de impulsionar a implementação de algumas políticas, teve um efeito *perverso* sobre a atuação das organizações. Paulatinamente, a orientação das ações dos movimentos sociais pautada pelo consenso e garantia de governabilidade gerou uma *petrificação* das possibilidades de atuação.

Isso possibilitou uma profunda *derrocada* das políticas agrárias. Esta *derrocada* pode vista a partir de três processos específicos, que compreendem: a *ressignificação* de políticas já existentes; o *desmanche* de estruturas institucionais; e o simples *esvaziamento* de políticas estruturais, sem que houvesse a revogação de suas legislações. Mesmo que estes *eixos* andem em conjunto, a presente análise se deterá nas relações entre *ressignificação* e *esvaziamento*, tendo em vista a proposta de identificar diretrizes ambientais nas políticas agrárias brasileiras.

O que salta aos olhos, a partir desta ótica, é a *ressignificação* da reforma agrária. Ao passo que as reformas distributivas assumiam um papel estrutural para a reordenação das classes sociais agrárias, o Governo Temer, a partir da EC nº 95/2016, cortou os investimentos de parcela considerável das políticas sociais. O que se sucedeu foi o *contingenciamento* orçamentário da reforma agrária distributiva, que foi, praticamente, substituída pelos investimentos financeiros das reformas de mercado. Neste processo, ocorreu, também, um efeito ideológico sobre as políticas de acesso à terra: o *esvaziamento* de sentido da desconcentração fundiária e a *ascensão* do protagonismo da regularização fundiária.

A Lei nº 13.465, promulgada em 11 de julho de 2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária, é uma ampla sistematização legislativa orientada na titulação de áreas ocupadas, visando à garantia da propriedade privada. Essencialmente, é uma lei geral com os mesmos propósitos da Lei nº 1.195/2009, que visa prover a titulação privada da propriedade, visando incluí-la, legitimamente, no mercado fundiário.

Neste contexto, a primeira seção da Lei nº 13.465/2017 é centrada na revisão da legislação criada no governo Lula quanto à regularização de terras na Amazônia. Entre outros pontos, houve o aumento da área passível de ser demarcada, estabelecendo uma contraditória relação com a grilagem. Em segundo momento, a Lei do Governo Temer trata sobre dispositivos relativos à regularização de áreas urbanas, desconsiderados para o fim desta pesquisa. Em um panorama, elenca duas *diretrizes ambientais* essenciais.

O fato de que todo projeto de regularização fundiária conterà, entre outros quesitos mínimos, o “estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental” (BRASIL, 2017b, s/p), além da proposta de soluções “para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento” (BRASIL, 2017b, s/p). Em tese, há uma importante consideração ambiental neste condicionamento. A partir de uma lógica estrutural, os projetos serão de assentamento quando resolverem os problemas ambientais que podem ali ocorrer, ou não poderão ser considerados como projetos de regularização fundiária.

Ainda, a legislação prevê o controle notorial nas intervenções perante áreas ambientais das propriedades privadas. Há, inclusive, uma disposição quanto ao respeito de um



prazo de quinze dias para a prestação de informações sobre determinada exigência de registro (BRASIL, 2017b, s/p). A ideia é manter um banco de dados atualizado, que parte do pressuposto de que a propriedade privada não é absoluta e que, portanto, normas de ordem pública (em matéria ambiental) devem ter sua efetividade controlada.

O Governo Michel Temer, em seu projeto neoliberal, também visou estabelecer pontos de regulamentação para determinadas políticas agrárias, que poderiam facilitar o seu projeto político. A partir da *continuidade* da política agrária militar quanto a *estrangeirização* de parcelas de terra brasileiras, visando a exploração por pessoa física ou jurídica internacional, a Instrução Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017, do INCRA, estabelece critérios para aquisição e arrendamento de imóvel rural por estrangeiro. Tem como objeto o controle da atividade econômica de estrangeiros perante as terras brasileiras.

O ponto central deste regulamento é a definição de uma área máxima passível a aquisição ou arrendamento para instalação de empreendimentos estrangeiros. Contudo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2017b, s/p) prescreve que compete a cada superintendência fixar “para cada região, o módulo de exploração indefinida, podendo modificá-lo sempre que houver alteração das condições econômicas e sociais da região”. Por mais que esta disposição possa ser vista como descentralizada, claramente, possibilita maior porosidade dos interesses do capital internacional perante o ato arbitrário do INCRA.

Todavia, ainda assim o regulamento não deixa de elencar uma proposição ambiental. O requerente que pretende aprovar um projeto de exploração deve elencar em seu pedido, perante o INCRA, dentre outros requisitos, “a demonstração de compatibilidade com os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, referentes à localidade do imóvel, quando houver” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2017b, s/p). Esta medida, portanto, busca incluir a exploração da terra brasileira com uma espécie de plano de ordenamento geral, a fim de reduzir conflitos.

As políticas agrárias relativas à *estrangeirização fundiária*, normalmente, repousam sobre o pressuposto de que o capital financeiro irá investir em tecnologia e tornará a terra explorada produtiva. Ou seja, busca tornar em mercadoria brasileira, literalmente porções de terra, enquanto os outros benefícios privatizarão interesses externos, sem que haja redistribuição para a população brasileira, a não ser pelos impostos. Contudo, o Governo Michel Temer não incidiu somente para viabilizar empreendimentos agrícolas estrangeiros. Sua atuação também se deu no sentido de *liberalizar* as políticas de reforma agrária.

Esta articulação entre reforma agrária e mercado financeiro, que teve início no Governo FHC e foi ampliada no Governo Lula, praticamente, se tornou a regra durante o

Governo Temer. Contudo, este dispositivo não estava explícito. Pelo contrário, até então o Banco da Terra vedava as reformas de mercado como principais vias da reforma agrária. Mesmo que a prática no período posterior pós Teto de Gastos apontasse para a reforma agrária financeirizada, ainda havia um entrave institucional para o reconhecimento das reformas de mercado como via, por excelência, da reforma agrária brasileira.

Durante o Governo Bolsonaro, o Deputado Lúcio Mosquini (MDB/RO) apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 197/2019, cuja intenção é reformar alguns pontos relevantes das reformas de mercado, a partir da alteração de dispositivos do Banco da Terra, como a garantia de complementaridade perante as reformas distributivas, além de medidas que visem sua *desburocratização*. Conforme a proposição do autor, as reformas de mercado devem deixar de ser vistas como “mecanismo de complementação à Política Nacional de Reforma Agrária e apropriar-se de seu protagonismo, viabilizando o acesso a terra para agricultores familiares, fortalecendo a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável” (BRASIL, 2019b, s/p).

A medida essencial para tal, conforme a proposição, é “desburocratizar o crédito, tornar os critérios mais exequíveis em curto espaço de tempo e a checagem destes mais célere, dando maior autonomia aos agentes gestores do crédito do Programa” (BRASIL, 2019b, s/p). Uma das vias para esta *desburocratização* é a administração descentralizada do Banco da Terra, a fim de possibilitar a participação dos agricultores perante os bancos oficiais e as cooperativas de crédito (BRASIL, 2019b, s/p). Esta participação incide, especialmente, nos mecanismos de concessão de crédito. Portanto, para além da menção ao desenvolvimento rural sustentável, não há qualquer *diretriz ambiental* presente no documento.

Por outro lado, a perspectiva ambiental da Portaria SAF/MAPA nº 123/2021, que institui o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), a partir de um regulamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é bem mais presente na questão ambiental. O PNCF é uma linha de crédito, que visa à aquisição de terras, cuja captação de recursos se dá por meio do Banco da Terra, a partir do Subprojeto de Aquisição de Terras (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2021, s/p). É, portanto, uma típica *reforma de mercado*.

Seu Manual de operações compila uma série de normativas de cunho procedimental que servem como referência para uma implementação uniforme do programa, com resultado na redução da discricionariedade dos agentes que o operam. Ou seja, o Manual de Operações estabelece procedimentos operacionais para as Unidades Técnicas e Gestoras, entidades públicas e privadas, além dos demais parceiros na implementação e execução do programa

(MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2021, s/p). Estabelece-se uma estrutura “de forma a permitir a participação descentralizada dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos beneficiários e suas entidades representativas” (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2021, s/p).

Neste Manual de operações, as *diretrizes ambientais* comparecem pelo menos em dois momentos centrais: na definição de competências ambientais das instituições de assistência técnica e extensão rural; no financiamento de técnicas para incrementar a proteção ambiental. Em comum, estas perspectivas assentam o fato de que a garantia de melhores condições do meio ambiente depende, essencialmente, do *desenvolvimento tecnológico*. Ou seja, se baseia na crença de que a *inovação*, em última instância e dentro do quadro de relações capitalistas, tem potencial de *salvar* o meio ambiente.

Neste quadro, dentre as competências das instituições públicas e privadas e assistência técnica e extensão rural está à elaboração dos “projetos técnicos de financiamento, responsabilizando-se pela avaliação do imóvel e pela viabilidade técnica, econômica, ambiental e social” (BRASIL, 2021, s/p). Estas instituições, também, são responsáveis por “orientar sobre as questões ambientais, sobretudo a destinação dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2021, s/p). No mesmo escopo da assistência técnica, este regulamento prevê investimentos técnicos para a “sistematização das áreas para plantio, as obras de contenção de erosão, conservação de solos ou correção da fertilidade” (BRASIL, 2021, s/p) e “conservação das áreas de reserva legal ou de preservação permanente” (BRASIL, 2021, s/p).

Após o Golpe de 2016 e da *ressignificação* da política agrária popular, indutora de potencialidades ambientais e sociais da agricultura familiar, a política agrária passou a ser articulada com a concessão de créditos que, na massiva maioria dos casos, ocasiona, praticamente, a apropriação absoluta da renda da terra pelo mercado financeiro. Há, portanto, o *esvaziamento* de potenciais inerentes às políticas agrárias implementadas até então: a reordenação das classes sociais brasileiras, tanto urbanas quanto agrária, a partir da reforma das formas jurídicas de propriedade e das relações de produção rurais.

Este é um processo ainda em curso, fortemente condicionado pelos efeitos recessivos do neoliberalismo brasileiro, especialmente diante da conjuntura da Pandemia de Coronavírus. O Governo Bolsonaro, neste quadro, alinha uma política agrária voltada aos atendimentos *subalternos* do imperialismo norteamericano, perpetuando um *continuum* de dependência, a partir do *desmanche*, *ressignificação* e *esvaziamento* de políticas agrárias que demoraram décadas para serem implementadas. Por mais que os efeitos destas políticas ainda fossem relativos, ainda havia uma estrutura institucional a ser, eventualmente, reformada. A

grande inovação dos últimos tempos foi exatamente esta: a completa negação da institucionalidade das políticas agrárias populares.

Portanto, entre as *ascensões* e *derrocadas* das políticas agrárias brasileiras, pode se perceber momentos de evidência e esquecimento das diretrizes ambientais como pressupostos de política pública. É evidente, perante as *mais significativas* intervenções de política agrária, que com o passar do tempo a inclusão de *diretrizes ambientais* tenha se naturalizado. Ou seja, criou-se uma uniformidade quanto à forma de abordagem das diretrizes ambientais e os documentos que a absorviam.

Houve, portanto, a aparição de pontos de encontro entre a política agrária e respostas *ambientalizadas* à questão agrária brasileira. Contudo, isto se restringe ao mundo das *prescrições*, do *dever-ser*. Não reflete, por via de consequência, uma maior proteção ambiental como o *passar do tempo*. A este lapso refletem-se profundas *continuidades* e *descontinuidades* da questão agrária brasileira.

#### 4.4 O IMPACTO DAS DIRETRIZES AMBIENTAIS DE POLÍTICA AGRÁRIA: CONTINUIDADES E RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA

Uma avaliação sobre o impacto das diretrizes ambientais de política agrária não pode ser restrita a aparência imediata das proposições, sejam elas prescrições jurídicas ou orientações sobre a atuação de organizações da sociedade civil na garantia de seus interesses. Ainda mais quando se leva em consideração *alguns* documentos de política agrária, uma *seleção*, não pode tomar suas prescrições como dadas, correndo o risco de tomar a *parte* como se fosse o *todo*. Pelo contrário, deve-se buscar depreender as suas *determinações* essenciais.

O olhar para as diretrizes ambientais de política agrária deve considerar uma questão de *intensidade* que, necessariamente, fundamenta a avaliação. Esta aferição possibilita compreender se as inclusões de diretrizes ambientais de qualquer natureza são *esparsas* ou não. Contudo, a *intensidade* da evidência de diretrizes ambientais, da mesma forma, por si só, é oca. Isso porque não aponta *como* a inclusão das *diretrizes* foi realizada. Tão pouco evidencia se tal pressuposto assumiu um papel de destaque, se é manifestado em posição de marginalidade ou, até mesmo, se eventualmente se esgota no formalismo jurídico.

A identificação de *como* compareceram as diretrizes ambientais depende, também, de uma leitura *qualitativa* da questão. Essa leitura deve ser pautada pelo abandono das aparências, do conceito explícito, e necessita partir para a abstração das relações entre as distintas *diretrizes*. Este pressuposto tem a ver com o fato de que tanto o *conceito* quanto a

*abstração* “decompõem o todo para poder reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa e, portanto, compreender a coisa” (KOSIK, 1995a, p. 18). Ainda, já que a história não é caótica e, portanto, se relaciona continuamente, a visão sobre a *estrutura da coisa* pode mostrar potencialidades e limitações da política agrária (*parte*) perante a questão agrária (*todo*).

Em outros termos, a proposta articulada deve considerar tanto *o que* se está avaliando, quanto *perante o que* se está avaliando para, então, depreender as potencialidades e limitações das políticas agrárias em responderem às expressões da questão agrária a partir de diretrizes prescrições ambientais. Estas diretrizes são a chave de leitura – tanto em termos de *intensidade*, quanto em termos de *qualidade* – no trato das manifestações *históricas* de determinadas características do que a sociedade brasileira como questão agrária. Neste contexto, apesar de compreender a importância de uma caracterização relacional entre aspectos estatísticos da realidade fundiária brasileira, como o *índice de gini* e a *concentração fundiária*, por períodos de tempo, para os fins desta investigação, limitada as prescrições jurídicas e políticas, o foco analítico se restringe as *diretrizes ambientais*.

Trata-se, portanto de aferir se as diretrizes ambientais são meras *sequelas* de uma *superestrutura político-jurídica* que tem como valor estruturante a inclusão do meio ambiente em suas disposições; ou se são uma via de estabelecimento de *intervenções* efetivas na questão agrária, seja a partir de uma perspectiva de *mudança social*, visando sua *resolução*, seja a partir de uma ótica conservadora, que busca seu *congelamento*. Isso exige dois movimentos complementares: a apreensão de determinações gerais da questão agrária; e a distinção de suas expressões perante o *tempo social*.

Conforme a interpretação de Fernandes (2008, p. 178) sobre as relações entre o capitalismo agrário brasileiro e as mudanças sociais brasileiras, a pedra angular que estruturou a questão agrária reside em uma *continuidade* das relações coloniais, em termos de *refuncionalização* do *velho* perante o *novo*. Isso porque, historicamente, a ênfase na acumulação capitalista a partir do ciclo de *comercialização* de produtos, criou uma identificação das classes possuidoras nacionais com o capitalismo *mercantil* e com suas formas de incidência política (FERNANDES, 2008, p. 179). A influência das classes possuidoras perante o Estado Brasileiro orientou o foco da política agrária, a partir da ênfase comercial em detrimento da formação de uma *ordem social competitiva*. Fez *continuar* uma produção *semi-assalariada* (e posteriormente *tecnificada*, flexibilizando a utilização do trabalho humano) voltada às economias capitalistas centrais e baseada na grande propriedade.

Portanto, a questão agrária se expressou como um problema de *inclusão* dos trabalhadores rurais na ordem social competitiva – excluindo-os da *história possível* de uma

Revolução Burguesa – e, especialmente, na formação de duas classes sociais profundamente antagônicas, em intenso conflito: os *despossuídos*, que não detêm dos *meios de produção* e que lutam, dentro da ordem, para *vender* sua força de trabalho e, *contra a ordem*, para a garantia de *emancipação* pela do trabalho rural; e os *proprietários*, detentores de propriedades altamente concentradas e que reproduzem a *renda fundiária*, ora pela *especulação* (e, portanto, pela *terra* improdutiva), ora pela *produção*, a partir da força de trabalho dos trabalhadores rurais conjugada com a incorporação da tecnologia em determinados processos de trabalho. Esta relação condicionou a sociedade de classes duas variações típicas

[...]Uma delas, liga-se diretamente ao padrão dual de acumulação originária de capital e ao modelo da sobreapropriação que ele envolve. Os estratos sociais privilegiados contam com condições estruturais para resguardar e fortalecer seus interesses, posições e formas de solidariedade de classe, transferindo para as classes ‘baixas’ (e em parte também para as classes ‘médias’) os custos diretos ou indiretos do privilegiamento de seus interesses, posições e formas de solidariedade de classe. [...] A outra variação típica diz respeito aos efeitos indiretos das conexões que se objetivam estruturalmente entre dependência e subdesenvolvimento. Todas as classes são afetadas em suas probabilidades de atuação social como classe, em virtude de tais efeitos, que atrofiam e solapam a base estrutural de todo o sistema societário. Não obstante, dadas as possibilidades de autodefesa das classes privilegiadas, o ônus dos mencionados efeitos é suportado pelas classes ‘baixas’, em particular pelos trabalhadores assalariados e pelas camadas despossuídas (embora as classes ‘médias’ também sofram, pela mesma razão, um debilitamento social crônico). Graças a este segundo circuito, a ordem social competitiva se estrutura, sob o capitalismo dependente, em função de padrões de extrema desigualdade econômica, sociocultural e política, aparentemente inconciliáveis com a organização em classes e com o próprio capitalismo. Contudo, são tais padrões de desigualdade estrutural que asseguram não só a existência e a continuidade, mas também o crescimento e o desenvolvimento da ordem social competitiva, que é possível sob o capitalismo dependente (FERNANDES, 2009, p. 75).

Portanto, a forma de apropriação do meio ambiente que fundamenta o capitalismo agrário dependente reside em uma “superexploração do trabalho e de recursos naturais, sem, contudo, oferecer contrapartidas de socialização das riquezas aí geradas” (SILVA, 2020, p. 89), já que converte o excedente econômico em renda da terra ou em remuneração do capital. Nestas condições, aprofunda-se, perante a sociedade brasileira e sua respectiva questão agrária, uma curva negativa da relação *custo ambiental/benefício social* do capitalismo porque “a conta ambiental do crescimento econômico vai-se tornando impagável não já para a próxima geração, mas para a geração de crianças e jovens de nossos dias” (MARQUES, 2018a, p. 15). A corrosiva *renda fundiária* se transforma em uma profecia de um futuro não realizável diante a orientação da *produção* para a escassez, típica das sociedades de classes.

A questão agrária, não mais uma problemática passível de ser mediada pela regulamentação das relações entre capital e trabalho, passa a adquirir contornos sobre as

condições de *reprodução* da vida social a partir da utilização dos recursos naturais. Isso, paulatinamente, tornou a política agrária como um *locus* de atuação das políticas ambientais, a partir da incorporação de diretrizes (e especialmente de *condicionamentos ambientais*) para o exercício legítimo de utilização da propriedade privada.

No Brasil, as contradições ambientais da questão agrária, sobretudo, se manifestam em uma destrutiva engrenagem movida pela destruição das florestas e dos biomas nativos para a expansão das fronteiras agrícolas. Por mais que existam políticas agrárias que visem a imposição de restrições ambientais, historicamente, o latifúndio agropecuário se beneficia de incentivos fiscais e de financiamentos estatais, inclusive após a valoração do meio ambiente como dispositivo constitucional (MARQUES, 2018b, p. 114). Marques (2018b, p. 144-145) aponta que, em maior ou em menor medida, após o Governo Militar, a Amazônia passou a ser objeto de intensa exploração, seja por conta da madeira, do minério ou da agropecuária, em razão da abertura de estradas que possibilitaram a fácil comercialização destes recursos.

A perspectiva de *progresso*, nos marcos do capitalismo dependente, reforça as contradições ambientais. Esta percepção, mesmo que não tenha sido sustentada *radicalmente* por propostas políticas que visassem romper a *refuncionalização* das relações sociais pré-capitalistas, orientou um relativo espaço de atuação nas políticas agrárias, para a resposta as problemáticas ambientais. Com o passar do tempo, esta preocupação específica passa a se alargar.

Como já argumentado, durante o período de 1850 a 1964, estavam em disputa distintos projetos políticos de intervenção na questão agrária na sociedade brasileira. Estes grandes projetos, portanto, visavam orientar a *intencionalidade* das políticas agrárias na época. Como retrata as Figuras 8 e 9, já apresentadas, apesar da relativa (e impressionante, considerando a época) inclusão de *diretrizes ambientais* em 50% das políticas agrárias, seus escopos de atuação, ou seja, suas intencionalidades, ainda se encontravam bastante restritas. Majoritariamente, discutiam sobre propostas de reforma agrária e, em menor escala, sobre a burocratização das políticas agrárias e, também, sobre zoneamento e regularização.

Contudo, as *diretrizes ambientais* incluídas nestas proposições, apareciam como *sequelas* de outros objetos de tutela. Ou seja, ainda não eram muito desenvolvidas e buscavam direcionar a alguns preceitos que, posteriormente, seriam considerados como ambientais a partir de *efeitos reflexos* de outros objetos jurídicos. Desde a penalização imposta pela Lei de Terras àqueles que ateassem fogo nas terras devolutas (BRASIL, 1850, s/p), até o objetivo específico de proteger o solo e preservar cursos d'água e florestas, que orientava o Projeto de Reforma Agrária do Governo Goulart (BRASIL, 1964 *apud* STEDILE, 2005, p. 114), havia,

quando muito, uma preocupação *conservacionista* que tutelava o meio ambiente como *seqüela* da garantia da propriedade.

A perspectiva *conservacionista* das *diretrizes ambientais* de política agrária continuou uníssona nas intervenções de política agrária realizadas durante o Governo Militar. Contudo, houve um retrocesso significativo quanto à *intensidade* de aparição destas diretrizes nas proposições. Além disso, a parcela mais significativa destas intervenções estava orientada em regulamentar as políticas agrárias, mas sem garantia de que os valores *conservacionistas* possibilitassem modificações estruturais.

Conforme o levantamento exposto na seção “4.2.2”, apenas cerca de 35% das intervenções no escopo da política agrária, durante o Governo Militar, consideravam *diretrizes* que abarcavam, de alguma forma, o meio ambiente. O principal foco de incidência das proposições que incluem as *diretrizes ambientalizadas*, se dava no escopo de burocratização das políticas agrárias.

Contudo, apesar da baixa *incidência* de políticas agrárias orientadas por pressupostos ambientais, deve-se ter em mente que foi durante o Governo Militar que a principal *diretriz ambiental* de política agrária foi promulgada. O conceito de função social da propriedade, sistematização jurídica dos critérios para a desapropriação da propriedade improdutiva para os fins de reforma agrária, se faz valer de um importante condicionamento ambiental. Para o Estatuto da Terra, a propriedade exerce sua função social, dentre outros requisitos, se “assegura a conservação dos recursos naturais” (BRASIL, 1964, s/p).

Contraditoriamente, o Governo Militar, um dos principais propulsores da *refuncionalização* do poder político e econômico do latifúndio e de suas respectivas *oligarquias* foi, também, o Governo que implementou o condicionante *conservacionista* como requisito para as políticas de reforma agrária. Contudo, não se pode afirmar, categoricamente, que o Governo Militar tinha interesse em *resolver* a questão agrária brasileira. Conforme aponta Dreifuss (1981 *apud* PRIETO, 2017, p. 5) o Estatuto da Terra surge a partir as recomendações feitas pelo IPES, com participação direta de Castello Branco, que buscava incorporar a reordenação da “política externa estadunidense, a partir da Aliança para o progresso, [que] visava estimular os países latino-americanos a promoverem reformas nas suas estruturas agrárias”.

Apesar de haver um *condicionamento* à expansão irrestrita do latifúndio baseada na *não-conservação* dos recursos naturais, o Estatuto da Terra mostra que, não necessariamente, as *diretrizes ambientais* de política agrária buscam responder estruturalmente a questão agrária. Neste caso, a influência americana tinha a intenção de *abrir mão* dos benefícios



auferidos pela reprodução das relações de dependência, a fim de se resguardar, conforme sustenta Silva (1997 *apud* PRIETO, 2017, p. 5) da possibilidade de “ocorrerem novos processos revolucionários na América Latina”. Além do mais, como o próprio transcorrer histórico mostrou, o Estatuto da Terra se caracterizou muito mais como uma *promessa* do que como um *instrumento* de reforma agrária.

Com a queda do Governo Militar tem início um processo de mudança *qualitativa* do significado das *diretrizes ambientais*. Se antes assumiam uma característica *conservacionista*, posteriormente, passaram a assumir um teor efetivamente ambiental, especialmente após a Constituição Federal de 1988. O I Plano Nacional de Reforma agrária, claramente, representa uma transição entre a perspectiva *conservacionista* e a *ambiental* de incidência perante a reforma agrária.

O I PNRA é o primeiro plano de intervenção na política agrária que sistematiza distintas *diretrizes ambientais* em um plano de ação, orientado para a transformação da estrutura fundiária brasileira. Há uma preocupação com a reafirmação da função social da propriedade, como disposto no Estatuto da Terra, além da consideração de que a

[...] dimensão ambiental nos planos de desenvolvimento regional e, por extensão, nos de Reforma Agrária, constitui imposição absoluta tendo em vista possibilitar a exploração ordenada dos recursos naturais e a conseqüente melhoria da qualidade de vida, decorrente do equilíbrio entre as atividades humanas e o seu meio ambiente (BRASIL, 1985, s/p).

Houve, portanto, a articulação de uma política agrária de abrangência nacional, voltada a distribuir a propriedade fundiária a partir de critérios ambientais. Ao menos na imediatez de suas disposições. Contudo, a prática mostrou uma circunstância distinta. As dificuldades de adaptação dos servidores do INCRA quanto à reorientação de práticas e regras institucionais autoritárias para uma perspectiva democrática, impuseram severas limitações na implementação do I PNRA (PENNA, 2018, p. 125-126).

Novamente, apesar de existirem *lôcus* de atuação das diretrizes ambientais de política agrária, os resultados que podem ser assumidos a partir da implementação destas diretrizes são diversos. Portanto, não significa que seus resultados foram automáticos, mas que, eventualmente, adequações nestas políticas poderiam assumir *potenciais* para a resposta às expressões ambientais da questão agrária. O mesmo ocorreu com a Constituição Federal de 1988.

Na verdade, o processo de *ambientalização* ocorrido na Constituição Federal de 1988 se deve mais com a disposição apartada do meio ambiente como objeto de tutela do Estado e

da Sociedade Civil do que com, efetivamente, um *teor ambiental* expresso nas políticas agrárias. Na verdade, o capítulo III do Título VII, que dispõe sobre Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, tem como pontos centrais, do ponto de vista *ambiental* a reafirmação (inclusive textual) da função social da propriedade, além do estabelecimento de critérios para seu cumprimento. Todas as diretrizes ambientais que compõe estes critérios são *conservacionistas*, limitadas a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988d, s/p), gravitando perante o conceito de “aproveitamento racional e adequado” (BRASIL, 1988d, s/p) da propriedade.

Contudo, neste período, o principal ganho das políticas ambientais, quando focalizado o seu ponto de vista ambiental, foram as *diretrizes* incorporadas a Lei nº 8.171/91. Após a Constituição Federal de 1988 explicitamente, mencionar a necessidade de uma política agrária integrada com políticas de regularização de terras, reforma agrária e desenvolvimento sustentável do rural, a Lei de política agrícola tratou de sistematizar estes pressupostos.

Há um considerável detalhamento de *diretrizes ambientais* diversas, orientadas tanto ao desenvolvimento sustentável, quanto a *preservação* e a garantia de *direitos ambientais* na Lei de Política Agrária (BRASIL, 1991a, s/p). Esta legislação inova ao dispor sobre o gerenciamento dos recursos naturais (químicos e biológicos), subordinando-se às normas e princípios de interesse público (BRASIL, 1991a, s/p), e, também, com a consolidação de uma perspectiva que visualiza a tecnologia como responsável ao “aprimoramento da economia agrícola, à conversação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural” (BRASIL, 1991a, s/p).

O aprofundamento das diretrizes ambientais da Lei 8.171/1991 representa o movimento de *capilarização* destas diretrizes na política agrária brasileira. Os pontos de atuação deste marco normativo não são, estritamente, o *despossuídos*, mas também, todo o setor agrícola. Ou seja, focaliza os segmentos de “produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento, e afins” (BRASIL, 1991, s/p). Por meio desta legislação, portanto, houve uma importante definição de um *locus* estratégico de resposta às contradições ambientais da questão agrária, mesmo que a legislação não tenha a pretensão de alargar vias de emancipação dos trabalhadores rurais.

Durante o período seccionado entre 1984 a 1993, portanto, houve um aumento da porcentagem de proposições que pautam diretrizes ambientais, em relação ao Governo Militar. Um pouco acima da média, este percentual se estabeleceu em 54%, conforme mostra a Figura 17. As medidas ambientais, segundo a Figura 19, foram orientadas majoritariamente a partir

de uma perspectiva de *democracia liberal*, em decorrência da constitucionalização de diversas regulamentações da política agrária.

O Governo FHC, no mesmo sentido, se fez valer *discursivamente* da sustentabilidade como fundamento de seu projeto político. O *desenvolvimento sustentado* no setor agrícola, conforme Cardoso (2008, p. 41) deveria considerar as relações entre a agricultura tecnificada e com altas taxas de produtividade, em contraste com os agricultores de baixa renda, e elevado impacto ambiental (CARDOSO, 2008, p. 41). O desafio, portanto, seria espriar a tecnologia nos processos de trabalho da agricultura familiar, a partir da prescrição *desenvolvimentista* de que a inclusão do fator *tecnológico* poderia indicar uma maior preservação ambiental com o aumento de produtividade, sustentando as *reformas estruturais* implementadas na sociedade brasileira.

Merece atenção que o Plano de Governo do Fernando Henrique Cardoso se funda na leitura de que um “padrão de desenvolvimento sustentável no país passa, necessariamente, pela drástica desaceleração do processo migratório do campo para as cidades, bem como das pequenas cidades para as grandes metrópoles” (CARDOSO, 2008, p. 42). Ou seja, em conjugação com a modernização *técnica* do setor agrícola, há uma tentativa de atenuar o deslocamento humano. Uma legítima tentativa de conciliar o *inconciliável*, considerando que a modernização técnica tende a *redução* da mão de obra humana nos processos de trabalho agrícolas, além de aumentar a competitividade e, portanto, induzir a concentração fundiária.

Na verdade, a preocupação do Governo FHC com a questão brasileira se relacionou com a capacidade do Estado em conceder políticas compensatórias para que o setor agrícola conseguisse conter a inflação por meio do fornecimento de alimentos a preços acessíveis. Algumas diretrizes ambientais apareceram neste processo. Um exemplo está na perspectiva de *desenvolvimento sustentável* expressa no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, firmada com o objetivo de propiciar aos agricultores “o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996b, s/p).

Neste momento foi estabelecida uma narrativa de sustentabilidade coligada com a modernização tecnológica como fundamento da preservação ambiental, como se depreende de um dos objetivos do PRONAF, que busca o “aprimoramento das tecnologias empregadas [...] com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente”(BRASIL, 1996b, s/p). As intervenções na política agrária distintas desta perspectiva são objeto de reivindicações diretas dos movimentos sociais de luta por terra.

A visão dos trabalhadores rurais sem terra sobre as expressões ambientais da questão agrária brasileira são consideravelmente distintas daquelas incorporadas pelo Estado

brasileiro. A Proposta de Reforma Agrária do MST, em 1995, expressa bastante bem esta visão. Para o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 210) a implementação das mudanças reivindicadas depende “necessariamente, que o Estado, com tudo o que representa de poder (executivo, legislativo, judiciário, segurança e poder econômico), seja o instrumento fundamental das propostas”. Para além do estabelecimento de diretrizes programáticas sobre a reforma agrária, essencialmente, a intenção do MST é consolidar um *novo modelo agrícola* para a mudança da questão agrária brasileira.

Há, portanto, um movimento explícito quanto à *resolução* da questão agrária e de suas expressões fundiárias, produtivas, sociais, culturais e ambientais. O MST elenca diversas *diretrizes ambientais* que visam propor respostas, ora com a focalização do meio ambiente, ora como reflexo. Inclusive, “preservar e recuperar os recursos naturais, como solo, águas, florestas, etc., de maneira a se ter um desenvolvimento autosustentável” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 188) é uma das palavras de ordem do movimento, caracterizando um dos princípios da reforma agrária por eles reivindicada. Dentro de seu programa ambiental, constam: a educação ambiental para produção agroecológicas; a preservação, recuperação e apropriação racional dos recursos naturais; a capacitação técnica; e o zoneamento ambiental-ecológico (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1995 *apud* STEDILE, 2005, p. 206-207).

A leitura e as proposições do MST sobre a questão agrária brasileira denotam uma apropriação das *diretrizes ambientais* das políticas agrárias como instrumentos de resposta à questão agrária brasileira. Há uma preocupação, fundamentalmente social e produtiva, exposta a partir de uma clara estratégia ambiental. Por mais que as estratégias ambientais estivessem em alta neste período, com cerca de 64% de proposições pautadas por *diretrizes ambientais* conforme a Figura 21, as proposições dos trabalhadores rurais eram marginais neste período, sendo a penúltima categoria neste quesito, enquanto o espectro político neoliberal foi dominante nas políticas agrárias deste *tempo*, como expressa a Figura 20.

Posteriormente, no período dos Governos do Partido dos Trabalhadores, entre 2002 a 2016, diversas intencionalidades de políticas agrárias absorveram diretrizes ambientais. Conforme a Figura 26, as intencionalidades dominantes eram afetadas a burocratização das políticas agrárias e ao desenvolvimento sustentável e política ambiental,. Contudo, o percentual de inclusão das diretrizes ambientais não foi tão alto como as distintas intencionalidades indicaram. Somente 56% das proposições absorveram as diretrizes, que foram distribuídas em oito intencionalidades distintas, segundo a Figura 25.

Qualitativamente, a política agrária de maior fôlego deste período – que, inclusive, orientou outras *gerações* de política agrárias – foi o II PNRA, instituído no início do primeiro mandato do Governo Lula. Esta política absorveu algumas das diretrizes do Programa Vida Digna no Campo, que baseou o programa rural defendido na campanha presidencial das eleições de 2002, assim como reivindicações diretas dos movimentos sociais que compunham o *bloco do poder* daquele período. Contudo, nem todos os pressupostos ambientais do programa que orientaram a campanha presidencial foram incluídos no II PNRA, demonstrando o que viria a ser um dos traços deste período: a conciliação de classes.

Um dos pontos centrais do Programa Vida Digna no Campo era a recuperação e manutenção dos nossos “recursos naturais com a preservação dos mananciais hidrográficos, das reservas florestais e dos ecossistemas” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Esta proposta preservacionista foi engendrada como ponto de mediação entre o “amplo e objetivo conjunto de políticas de promoção das exportações” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 11) e o fortalecimento de “mecanismos que projetam nossa agricultura da concorrência desleal das importações ou das oscilações especulativas dos preços no mercado internacional” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 12).

Em geral, nestes governos, as respostas à questão agrária perseguiram, essencialmente, a mesma dinâmica conciliatória já estabelecida no plano de governo. Portanto, em determinado momento passaram a sofrer limitações severas da conjuntura política nacional. O II PNRA é um fruto deste processo. Mesmo que faça parte do instrumental das políticas agrárias populares, buscou incluir em seu projetos determinadas formas de acesso à terra, que por uma via reflexa, induziam certas condições fundamentais para a hegemonia neoliberal no Brasil, como a formação de um mercado de terras.

O II PNRA parte da leitura de que a elevada concentração da estrutura fundiária brasileira inibe um projeto de desenvolvimento que “combine a geração de riquezas e o crescimento econômico com justiça social e cidadania para a população rural” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 11). Desta forma, considerando que os pobres do campo são pobres, pois “não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 12), a resposta à questão agrária, conforme a proposição desta corrente política, depende de um amplo programa de acesso à terra, englobando a reforma agrária distributiva, as reformas de mercado e regularização fundiária.

As *diretrizes ambientais*, neste contexto, se enquadraram a partir de uma dicotomia entre *sustentabilidade* e *insustentabilidade*. Enquanto a *refuncionalização* das relações coloniais, como a concentração fundiária e o trabalho semi-assalariado era apontada como *insustentável*, o II PNRA apontava que a sustentabilidade seria garantida pela desconcentração da propriedade fundiária e alteração de sua estrutura agrária, criando condições para a eficácia das políticas de fomento à produção, de garantia da sustentabilidade ambiental e de acesso a direitos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 11). Como forma de instrumentalizar estes pressupostos e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade da reprodução dos meios de vida das comunidades tradicionais, o plano prescreve a criação de reservas extrativistas, a partir de uma lógica de desenvolvimento sustentável, e o assentamento florestal, destinado, especificamente, para os trabalhadores rurais que já habitam nas áreas habilitadas para tal (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2003, p. 30).

As respostas à questão agrária sofreram uma significativa *mudança* de rumos a partir do Golpe de 2016, mesmo que algumas das *causas* para tal guinada já estivessem em curso ainda nos governos anteriores. Contudo, a aparição da perspectiva *ambiental*, não necessariamente, foi definida pelas vias deste *novo caminho*. O que mudou foi a forma pela qual as *diretrizes ambientais* foram contextualizadas em projetos políticos amplos. Um exemplo lúdico deste processo é a regularização fundiária.

A primeira lei de regularização fundiária do Brasil, a Lei 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária nas terras da União na Amazônia Legal, foi promulgada pelo presidente Lula e visava, em tese, possibilitar a regularização de pequenas parcelas de terra dos posseiros da região Amazônia. Respondia, de certa forma, a uma das reivindicações dos movimentos sociais de luta por terra, quanto a garantia jurídica das formas tradicionais de utilização da propriedade. Contudo, a partir da Lei 11.952/2017 a regularização fundiária sofreu severas limitações.

A principal foi a normatização da regularização fundiária para todo território nacional. Além disso, o Governo Michel Temer aumentou consideravelmente a área passível à regularização, estabelecendo a possibilidade de titulação de áreas não superiores a 2.500 ha, enquanto o teto anterior era de 1.500 ha (BRASIL, 2017b, s/p). Além disso, a Lei 11.952/2017 estabeleceu a necessidade zoneamento ecológico-econômico para validação do

projeto, bem como a exclusão de áreas de preservação ambiental como passíveis de alienação ou concessão de uso.

Há um contraste, quanto à efetividade das *diretrizes ambientais*, em relação com as possibilidades de validação da grilagem de largas áreas de terra. Esta circunstância mostra o quanto, na verdade, a mera incidência de uma *diretriz ambiental* não, necessariamente, apresenta respostas estruturais para a questão agrária a partir de uma diretriz ambiental. O estabelecimento de uma lógica produtiva fundamentada em um alto impacto ambiental, não se *solapa* por uma diretriz compensatória. Pelo contrário, sua incidência numérica apenas *oculta* a sua *não-resposta* a questão agrária.

Neste caso, a avaliação do alcance das *diretrizes ambientais* na resposta à questão agrária pode ser abstraída a partir de duas tendências expressas numericamente. A quantidade de proposições que absorvem *diretrizes ambientais* que, como mostra a Figura 29, é de 68% entre 2016 a 2021; e os espectros políticos das proposições, demonstrados na Figura 28, que apontam a quase absoluta dominância do neoliberalismo. Estas tendências reafirmam a assertiva: nem sempre a alta incidência de diretrizes ambientais significa, necessariamente, uma resposta *ambientalizada* à questão agrária.

Algumas *expressões* da questão agrária, sob o ponto de vista de determinados espectros políticos, são *condições* de reprodução de sua *práxis*. Isso ocorre, particularmente, com o espectro político *neoliberal*, que baseia a inclusão do Brasil no mercado internacional de *commodities*, a partir da continuidade das relações de dependência. Neste caso, mesmo que o meio ambiente possa ser valorado – por meio do incentivo a modernização técnica, por exemplo - não há uma efetiva *resposta* a questão agrária para acompanhá-lo.

Exatamente esta perspectiva se manifesta no Manual de Operações do PNCF. Considerando se tratar de uma modalidade de reforma agrária de mercado, por si só, esta modalidade de acesso à terra já encontra severas limitações em propiciar a desconcentração fundiária. Neste quadro, a abordagem da perspectiva ambiental assume um discurso tipicamente neoliberal: a supervalorização da tecnologia como condição de *gerenciamento* e *preservação* dos recursos naturais. Há, inclusive, uma linha de financiamento tecnológico para a proteção ambiental, com foco no manejo de “conservação das áreas de reserva legal ou de preservação permanente” (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2021, s/p).

Portanto, o contraste entre a *incidência* e o *teor* das prescrições de política agrária delinea algumas possibilidades interpretativas sobre as limitações e os potenciais de uma *resposta ambientalizada* à questão agrária. Em nenhum destes períodos houve uma quase

completa inclusão de diretrizes ambientais nas políticas agrárias. Da mesma, as mais *radicais* proposições de modificação ambiental na questão agrária não foram acompanhadas, numericamente, por um denso apanhado de burocratização das políticas agrárias.

Duas intervenções explicitam este padrão. A mais *radical* proposta de intervenção nas expressões da questão agrária brasileira, a proposta de reforma agrária do MST em 1995, sequer foi incluída como diretriz de governamental. Quando muito, serviu como sustentação de eventuais pressupostos que foram absorvidos pela II PNRA. Por outro lado, a Política Agrícola (Lei 8.171/1991), que prescreveu uma série de alternativas para a resposta às expressões ambientais da questão agrária, mesmo que baseadas em soluções técnicas, não foi *radicalmente* suficiente para *tensionar* os interesses agroindustriais e, portanto, fazer girar a *roda histórica* a partir de uma resposta estrutural à questão agrária.

As diretrizes ambientais, portanto, tiveram uma *relativa* incorporação nas políticas agrárias brasileiras. Foram incluídas de maneira mais incisiva nas propostas de reforma agrária, bem como de maneira mais marginal nas leis de incentivo à agricultura familiar e a política agrícola em geral. Contudo, houve um descompasso quanto a conexão com as respostas efetivas a questão agrária.

Ideologicamente, este descompasso impossibilitou que a depleção do meio ambiente fosse vista como uma reação praticamente automática a *continuidade* histórica da questão agrária brasileira. Por vezes, a desconexão entre propostas *radicais* quanto o meio ambiente e a resposta a questão agrária indica que o critério decisório em matéria ambiental e de política agrária, ainda é a conciliação com os setores *refuncionalizados* das burguesias agrárias para a manutenção de programas governamentais dentro da ordem e, portanto, incapazes de salvaguardar o meio ambiente e movimentar a questão agrária em prol da democratização política e social da sociedade brasileira.

Paira no ar a existência de certo receio dos setores democráticos, sejam eles alinhados a programas econômicos *liberais* ou *progressistas*, de confrontarem os fundamentos político-econômicos que baseiam o autointeresse das classes possuidoras agrárias. É como se estes setores se sentissem confortáveis com o *congelamento* do tempo histórico. Nesta conjuntura, como aponta Fernandes (2008, p. 178) não é só a revolução socialista que acaba irremediavelmente condenada: o esvaziamento do capitalismo agrário neutraliza as possibilidades de revolução burguesa e, portanto, todas as vias de autonomização do desenvolvimento econômico, sociocultural e político tornam-se impraticáveis.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de *velhos* problemas, as *novas* soluções se mostram relativas. A incapacidade de contrapor a *refuncionalização* das relações coloniais que perduram como sustentação do capitalismo agrário continua impossibilitando a democratização da estrutura fundiária e, por via de consequência, a formação de uma ordem social competitiva com base no trabalho camponês. Esta circunstância afeta a *gregos e troianos*.

Enquanto setores neoliberais, como o Governo FHC, não conseguem utilizar a base familiar do capitalismo agrário brasileiro como *lócus* de implementação de medidas compensatórias – seja por meio de políticas agrícolas, de reformas de mercado ou, até mesmo, por meio de desapropriações ou aquisições de terras -, setores da centro-esquerda brasileira não conseguem cumprir suas promessas de garantir a cidadania rural ao campo. Dentre os mais distintos planos de atuação em sede de política agrária, orientados por representações de espectros políticos diversos, perdura o *medo* de uma reação autocrática à mudança social.

O objetivo deste trabalho, portanto, foi captar os movimentos da política agrária brasileira, a partir da identificação das mais significativas intervenções em suas superestruturas políticas, a fim de depreender em qual extensão estas prescrições abrangem diretrizes ambientais e, a partir delas, orientam potenciais respostas às expressões da questão agrária. Este intento surgiu da problematização da medida em que as principais intervenções na política agrária – desde a Lei de Terras até o terceiro ano do Governo Bolsonaro – prescrevem proposições ambientais e exteriorizam potenciais respostas às expressões da questão agrária.

No intuito de captar este processo, uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental orientou um procedimento investigação analítico. Neste contexto, foi delimitado um estrato documental composto por 137 documentos, que foram considerados para fins de pesquisa quantitativa, no intuito de apreender tendências sobre a *incidência* das prescrições de política agrária que incluíssem diretrizes ambientais. Por outro lado, 38 documentos foram considerados para a finalidade da pesquisa documental, realizada para identificar *como* (e se) os mais significativos documentos de política agrária abordavam a problemática ambiental rural. Para a definição destes documentos *significativos* foram definidos seis períodos temporais que, de alguma forma, representassem o *movimento* da questão agrária brasileira.

O aporte documental foi dialogado com a pesquisa bibliográfica. Esta pesquisa foi baseada em uma revisão sistemática que buscou realizar um balanço sobre o *estado da arte* dos principais temas discutidos nesta dissertação e, posteriormente, foi complementada com

referenciais críticos que discutissem a questão agrária brasileira (e suas repercussões ambientais) considerando-a como um *macroprocesso* de *longa duração* na sociedade brasileira.

A Análise Textual discursiva de Moraes e Galiuzzi (2007) foi a metodologia que orientou os diversos procedimentos de análise textual ora articulados. Desde a leitura até o processo de produção de inferências a partir dos significantes textuais - considerando a catalogação, categorização e interpretação – seguiram as orientações de apreensão dos discursos textuais para a reconstrução destas narrativas, a partir da produção do presente metatexto. Neste processo de *criação* e *exposição*, considerando a *práxis* do pesquisador como sujeito histórico, os pressupostos materialistas de reprodução *teórica* da realidade foram orientados pela Dialética do Concreto de Kosik (1995), que sistematiza algumas categorias da filosofia materialista. Dentre as categorias mais salientes na base deste estudo encontram-se as noções de *práxis*, *totalidade*, *concreticidade* e *pseudoconcreticidade*.

O argumento central deste estudo reside no fato de que, por excelência, a política agrária é o *locus* central de atuação institucional perante a questão agrária brasileira. Isso porque tem a possibilidade de mediar às relações entre o *homem* e a *natureza*, a partir do estabelecimento de formas legítimas de apropriação do meio ambiente para a produção e reprodução da vida social. Mesmo com este potencial, a política agrária, historicamente, serviu como instrumento de *continuidade* das expressões da questão agrária, legitimando a *refuncionalização* de sociabilidades pré-capitalistas como sustentação do capitalismo dependente.

Portanto, as possibilidades de atuação perante o meio ambiente, condicionadas pela política agrária, acabaram subaproveitadas. Na prática, as poucas políticas que assumiram potencial de *responder* expressões estruturais da questão agrária a partir do estabelecimento de restrições ambientais se reduziram as políticas de reforma agrária. Contudo, a descontinuidade e a desconexão de parâmetros gerais de política agrária com pressupostos ambientais impuseram limitações a uma resposta *ambientalizada* a concentração fundiária, uma das principais expressões da questão agrária. Perduraram, portanto, políticas agrárias que absorvem *diretrizes ambientais* articuladas a um programa neoliberal que busca, em última instância, *refuncionalizar* a *sustentabilidade* dentro da dependência. Impõem, portanto, limites à mudança social por abafar a reestruturação produtiva a partir de critérios ambientais.

Esta *refuncionalização* da sustentabilidade, por exemplo, é reflexo de um amplo processo de *continuidade* das relações coloniais. Isso porque a *refuncionalização* de formas *pré-capitalistas* de produção e *capitalistas* de mercantilização é, ainda, um processo em curso,

além de ser um dos sustentáculos da questão agrária brasileira e da característica dependente do tipo *particular* de capitalismo consolidado na sociedade brasileira. A *modernização* do arcaico, muito longe de superar o trabalho *semi-assalariado* e *despossuído*, sustentou a emergência de um *moderno arcaizado* que se fazia valer das relações coloniais como fundamento de expansão. Este processo se mostrou evidente a partir do *bloqueio* a ordem social competitiva no período imediatamente posterior a abolição da escravatura, garantindo a continuidade da concentração fundiária e o *não-acesso* a terra pelos ex-escravos.

Ao passo que o Governo Militar aprofundou a inserção *dependente* da produção agrícola no mercado internacional por meio de uma articulação política com as classes possuidoras rurais, a *crise da ditadura* fez eclodir as reivindicações dos movimentos sociais de luta por terra. As tensões entre a classe proprietária e os trabalhadores rurais foram o *motor histórico* do processo de implementação de políticas agrárias que ora *respondiam* à questão agrária, a favor dos trabalhadores, ora *continuavam* suas expressões, legitimando a concentração fundiária e os interesses da classe proprietária.

Estas determinações, basicamente, deram *continuidade* a concentração fundiária como fundamento formação social brasileira. Contudo, com o passar do tempo, algumas classes sociais tomaram consciência da necessidade de romperem com este padrão para proporem mudanças sociais, sejam *dentro* ou *fora* da ordem burguesa. Desde a defesa da Reforma Agrária realizada por Luiz Carlos Prestes (PCB) na Constituinte de 1946, foram propostos distintos projetos de reforma agrária, consolidando-a como a principal *via* de superação das relações *refuncionalizadas* pelo capitalismo dependente brasileiro.

Contudo, uma mirada a agenda de reforma agrária brasileira evidencia a *circularidade* de seus movimentos. Esta característica, também, é uma expressão dos avanços e retrocessos da luta de classe dos trabalhadores rurais.

A *queda e ascensão* dos instrumentos de reforma agrária, durante os cinquenta e oito anos de *promessas institucionalizadas* em torno desta política, retrata a *mediação* estatal da *luta econômica* dos trabalhadores rurais. O ocultamento do compromisso do Estado Capitalista com a integração do agronegócio brasileiro ao mercado de *commodities* contrasta com a busca pela garantia de *hegemonia* a partir de políticas *compensatórias* rurais, especialmente, pela reforma agrária de mercado. Nesta conjuntura, a reforma agrária, quando muito, se reduziu a uma via relativa de atendimento da demanda alimentar interna. O que antes eram *promessas* de reforma, agora são *farelos*, especialmente a partir do desmanche institucional realizado pelo projeto neoliberal no período pós-Golpe de 2016.

Considerando os movimentos da questão agrária brasileira e seus contornos institucionais nas políticas agrárias, percebe-se que parcelas consideráveis destas políticas absorveram algum tipo de *diretrizes ambientais* em suas disposições. Conforme a aferição quantitativa do estrato de pesquisa, precisamente 56%. Isso aponta a existência de um relativo instrumental, perante a superestrutura político-jurídica, passível de responder a alguns contornos das expressões da questão agrária.

Numericamente, a inclusão de diretrizes ambientais variou conforme o *tempo social* do Brasil. Contudo, esta variação numérica não pode sustentar, por si só, os alcances e as limitações da política agrária. Na verdade, sustenta apenas a *intensidade* do processo de burocratização do instrumental *jurídico-político* passível de responder as contradições ambientais do capitalismo agrário brasileiro. Apenas com a avaliação de *como, quanto e em qual* expressão da questão agrária, é que se pode aferir estes gargalos e potenciais.

A evidência da problemática ambiental rural e das determinações da questão agrária aponta que potenciais *locus* de atuação das políticas agrárias podem ser articulados perante o contradições como o desmatamento, seja para produção madeireira quanto para o corte raso, os incêndios florestais e as distintas formas de produção de *renda* da terra a partir da expansão do *agronegócio*. Contudo, uma mirada ao estrato documental mostra que, quando muito, somente as políticas de reforma agrária acabam assumindo esta preocupação. E ainda assim, relativamente, tendo em vista a coexistência de prescrições de política agrária que, inclusive, incentivem práticas agrícolas de larga escala.

Neste quadro, as principais potencialidades da inclusão de pressupostos ambientais nas política de reforma agrária se refere ao fato de que, até o desmanche neoliberal, existiu certo aparato institucional consolidado que já dispunha sobre alternativas ambientais de intervenção na questão agrária. Mesmo que algumas proposições fossem direcionadas a soluções paliativas, o instrumental já estava posto. Ou seja, não necessitava de esforços políticos agudos para a *burocratização* da superestrutura político-jurídica.

Por outro lado, as limitações das diretrizes ambientais de política agrária se encontram nas próprias determinações da questão agrária brasileira e da sua própria estrutura de classes. Principalmente no fato de que qualquer mudança social em dissonância aos interesses *autocráticos*, mesmo que estritamente dentro da ordem burguesa, sofre o constante risco de sofrer uma ruptura institucional. Foi o que ocorreu em 1964 e, também, em 2016. Nestes dois momentos, o que se presenciou foi um aprofundamento da *liberalização* das políticas agrárias, a partir do recrudescimento dos vínculos de dependência.

Isso se deve pelo fato de que a apropriação privada dos recursos ambientais, culminando com a sua *commodificação*, a partir de uma larga e insustentável escala, é o fundamento do capitalismo dependente. Ou seja, as medidas que, radicalmente, afrontem este padrão de acumulação capitalista, a partir da intervenção nas formas de apropriação dos recursos naturais, estão condenadas ao fracasso se não impuserem forte resistência aos *métodos de defesa* das relações de dependência que os próprios latifundiários optaram por perdurar.

Então, a luta pela garantia de um meio ambiente sadio para a atual e as próximas gerações passa, necessariamente, pela superação da *refuncionalização* dos resquícios coloniais das *velhas gerações*. A tentativa de superação da dependência dentro da dependência está fadada ao insucesso, como os exemplos históricos de rupturas institucionais já nos mostram. Por outro lado, a esperança de uma *revolução* dentro da ordem, cujo protagonismo se dá a *burguesia*, também se mostra inefetiva, tendo em vista a inexistência de uma burguesia industrial consolidada em um projeto de desenvolvimento estritamente *para dentro*.

O caminho para tal, portanto, exige uma articulação entre os setores populares da sociedade agrária brasileira, especialmente os trabalhadores rurais, o *despossuídos* e os agricultores familiares, com setores urbanos, cujo protagonismo deve ser atribuídos aos trabalhadores urbanos precarizados (mesmo que certas *camadas médias* possam convergir em determinados pontos). Esta articulação deve partir para a revitalização de uma proposta de reforma agrária, tendo em vista a convergência de interesses destes setores no abastecimento alimentar da com base em alimentos agroecológicos, de baixo impacto ambiental e voltados, prioritariamente, a demanda interna. Em outros termos, pela soberania alimentar como *direito* e não como *mercadoria*.

A disputa política, a partir de um projeto não conciliatório e diferenciado da expansão capitalista com fundamento nas *autocracias* burguesas, deve pautar a disputa institucional, sempre com base na reivindicação baseada nos pés *sujos de terra* e de *asfalto*. Ou seja, baseada na pressão social de articulações massivas que possibilite, inclusive, o sufocamento das demais frações da classe burguesa. Serve, portanto, como meio de radicalizar os trabalhadores brasileiros a uma revolução *contra a ordem* que sirva para estabelecer vias de emancipação para os trabalhadores rurais e, ao contrário das experiências de *revolução burguesa*, não seja orientada pela errônea leitura de estabelecimento de uma *etapa* da história capitalista.

A inclusão do meio ambiente como critério efetivo de decisão política, portanto, deve basear *respostas e rupturas* e não mais *continuidades*. É por este meio que será possível abandonar a aparência fetichizada da produção para as necessidades de expansão capitalista e adotar uma escala produtiva para as *necessidades sociais não-capitalistas*. Pode estabelecer, portanto, uma via para além do capital.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 03, de 25 de junho de 1997.** Autoriza as Procuradorias da União a não proporem ações e a desistirem das ações em curso e respectivos recursos, até o valor declarado, e dá outras providências. Brasília, 1997.

APARECIDA DA ROCHA, Maria. Crise fiscal do Estado e políticas de Educação Superior: avaliação como instrumento de eficiência no discurso internacional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 66–79, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16120>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Subcomissão da política agrícola e fundiária e da reforma agrária:** redação final. Brasília, 1987.

BANCO MUNDIAL. **Llegando a los pobres de las zonas rurales:** Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y Caribe. Washington: Departamento de Desarrollo Rural, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Um melhor clima de investimento para todos.** Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2005.

BARACHO, Gessyca Andrea de Lima. Questão ambiental e pandemia: a destrutividade do sistema do capital na ordem do dia. **Revista Katálysis**, v. 24, n. 3, p. 501-510, p. 2021.

BERNARDI *et al* (Orgs.). **Agricultura de precisão:** Resultados de um novo olhar. Brasília: Embrapa, 2014.

BRASIL. **Lei 601, de 30 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, 1941.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, 1962.

BRASIL. Decreto nº 53.700, de Março de 1964. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil:** Programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 111-117.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1964.

BRASIL. **Lei 4.829, de 5 de novembro de 1965.** Institucionaliza o crédito rural. Brasília, 1965.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966.** Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Brasília, 1966a.

BRASIL. **Decreto 59.426, de 04 de novembro de 1966.** Aprova os planos Nacional e Regional de Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, 1966b.

BRASIL. **Decreto nº 63.104, de 15 de agosto de 1968.** Dispõe sobre a política do Governo Federal relativo à efetiva ocupação e povoamento orientados da Região Amazônica, notadamente quanto aos espaços vazios e zonas de fronteiras, e dá outras providências. Brasília, 1968.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.10, de 09 de Julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo de Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, 1970.

BRASIL. **Decreto nº 68.524, de 16 de abril de 1971.** Dispõe sobre a participação da iniciativa privada na implantação de projetos de colonização nas zonas prioritárias para a Reforma Agrária, nas áreas do Programa de Integração Nacional e nas terras devolutas da União na Amazônia Legal. Brasília, 1971a.

BRASIL. **Lei nº 5.709, de 07 de Outubro de 1971.** Regula a aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras providências. Brasília, 1971b.

BRASIL. **Lei nº 5.858, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, 1972.

BRASIL. **Lei nº 72.106, de 18 de Abril de 1973.** Regulamenta a Lei nº 5.688 de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, 1973a.

BRASIL. **Lei nº 5.954, de 03 de dezembro de 1973.** Autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a doar imóveis remanescentes de Núcleos de Colonização e de Projetos de Reforma Agrária, nas condições que especifica. Brasília, 1973b.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1973.

BRASIL. **Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.** Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Brasília, 1974.

BRASIL. **Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975.** Cria a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, regulamenta dispositivos da Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, e dá outras providências. Brasília, 1975.

BRASIL. **Lei nº 6.327, de 4 de maio de 1976.** Autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - a doar os imóveis que menciona. Brasília, 1976a.



BRASIL. **Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília, 1976b.

BRASIL. **Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Brasília, 1979a.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979b.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981.

BRASIL. **Lei nº 7.321, de 23 de outubro de 1984.** Transfere competência do INCRA para o Ministério da Agricultura, dispõe sobre o regime jurídico do pessoal do INCRA e da outras providências. Brasília, 1984.

BRASIL. **Decreto 91.766, de 10 de outubro de 1985.** Aprova o plano nacional de reforma agrária, PNRA, e, da outras providências. Brasília, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Brasília, 1988a.

BRASIL. **Decreto nº 95.956, de 22 de abril de 1988.** Brasília, 1988b.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.431, de 12 de maio de 1988.** Altera os arts. 27 e 28 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e dá outras providências. Brasília, 1988c.

BRASIL. **Decreto nº 96.084, de 23 de maio de 1988.** Regulamenta o § 1º do art. 5º do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, que autoriza a União a transferir, a título gratuito, a Estados ou Territórios, terras públicas a ela pertencentes, localizadas na Faixa de Fronteira. Brasília, 1988d.

BRASIL. **Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrária. Brasília, 1991a.

BRASIL. **Decreto de 05 de setembro de 1991.** Ressalva os efeitos jurídicos de declarações de interesse social ou de utilidade pública e revoga os decretos que menciona. Brasília, 1991b.

BRASIL. **Decreto 433, de 24 de janeiro de 1992.** Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, pro meio de compra e venda. Brasília, 1992a.

BRASIL. **Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992.** Dá nova regulamentação ao lançamento dos Títulos da Dívida Agrária. Brasília, 1992b.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993a.

**BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 06 de junho de 1993.** Dispõe sobre o procedimento especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, 1993b.

**BRASIL. Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995.** Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências. Brasília, 1995.

**BRASIL. Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, 1996a.

**BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 1996b.

**BRASIL. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, 1996c.

**BRASIL. Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.** Institui o fundo de terras e da reforma agrária – Banco da Terra – e dá outras providências. Brasília, 1998a.

**BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1998b.

**BRASIL. Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 1999.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 1999.

**BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000.

**BRASIL. Medida Provisória nº 2.183, de 24 de agosto de 2001.** Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2001.

**BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003a.

**BRASIL. Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003.** Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, 2003b.

**BRASIL. Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço

Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2006a.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais. Brasília, 2006b.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006c.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007a.

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de Junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007b.

BRASIL. **Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008.** Dá nova redação ao § 2º -B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009a.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2009b.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009c.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2010a.

BRASIL. **Decreto nº 7.352, de 04 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Brasília, 2010b.

**BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.**Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, 2010c.

**BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012.

**BRASIL. Decreto nº 8.179, de 27 de dezembro de 2013.** Regulamenta o art. 8º da Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências. Brasília, 2013.

**BRASIL. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Brasília, 2014a.

**BRASIL. Lei nº 13.019, de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 2014b.

**BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 2015.

**BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. .

**BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017.** Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, 2017a.

**BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n<sup>o</sup> 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>o</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n<sup>o</sup> 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n<sup>o</sup> 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasil, 2017b.

**BRASIL. Decreto n 9.311, de 15 de março de 2018.** Regulamenta a Lei n<sup>o</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n<sup>o</sup> 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília, 2018.

**BRASIL. Decreto n<sup>o</sup> 9.784, de 7 de maio de 2019.** Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n<sup>o</sup> 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9<sup>o</sup> do Decreto n<sup>o</sup> 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília, 2019a.

**BRASIL. Projeto de lei complementar n<sup>o</sup> 197, de 28 de agosto de 2019.** Altera a Lei Complementar n<sup>o</sup> 93, de 4 de fevereiro de 1998, que “Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências”. Brasília, 2019b.

**BRASIL. Projeto de Lei n<sup>o</sup> 2.633, de 12 de maio de 2020.** Altera a Lei n<sup>o</sup> 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n<sup>o</sup> 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n<sup>o</sup> 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília, 2020.

**BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 14.118, de 13 de Janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n os 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei n<sup>o</sup> 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, 2021.

**BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n os 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, 2021.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo. **The long march**: A reform agenda for latin America and the Caribbean in the next decade. Washington: World Bank, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CAVALCANTI, Coutinho Cavalcanti. Projeto de Reforma Agrária Apresentado pelo Deputado Coutinho Cavalcanti – PTB/SP - 1954. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 41-59.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Vida digna no campo**: Desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar. São Paulo, 2002.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo**: Brasil 2020. Goiânia: CPT Nacional, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais - 1979. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 157-175.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 13, de 06 de dezembro de 1990**. Brasília, 1990.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 289, de 25 de Outubro de 2001**. Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Brasília, 2001.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária, e dá outras providências. Brasília, 2013.

CARVALHO, João Paulo Leão; CRUZ, Benedito Ely Valente da; CALVI, Miquéias Freitas. Política Agrária e o Ordenamento Territorial no Marajó, Pará. **Mercator** (Fortaleza), Fortaleza, v. 18, e18013, 2019. Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-22012019000100210&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012019000100210&lng=en&nrm=iso). access on 23 Sept. 2020. Epub Sep 09, 2019. <https://doi.org/10.4215/rm2019.e18013>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. 9º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Brasília, 2005.

DEZEMONE, Marcus. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 36, n. 71, p. 131-154, Apr. 2016. Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882016000100131&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882016000100131&lng=en&nrm=iso). access on 07 Dec. 2020.

DOMINGUES, Gabriel; SAUER, Sérgio. A grande fronteira: Amazônia e a formação do sistema agroextrativista global. **Revista Katáysis**, v. 24, n. 3, p. 447-458, 2021.

ENGELKE, Inocêncio. Primeira proposta de reforma agrária da Igreja Católica no Brasil - 1950. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 29-39.

FERNANDES, Florestan. Anotações sobre capitalismo agrário e mudanças sociais no Brasil. In: FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Editora global: São Paulo, 2008, p. 171-190.

FERNANDES, Florestan. Classes Sociais na América Latina. In: FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Editora global: São Paulo, 2009, p. 41-120.

FILHO, José Farias de Souza *et al.* A dimensão ecológica da reforma agrária na Paraíba. **Direito e Desenvolvimento**, v. 4, n. 8, p. 187-206, 6 jun. 2017.

FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. Programa agrário unitário dos movimentos camponeses e entidades de apoio - 2003. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 233-236.

FRENTE POPULAR. **Proposta de Governo da Frente Popular: Candidatura Olívio Dutra (PT) ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1998.

GERMER, Claus. Estado e questão agrária. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, p. 11-38, abr. 2015. ISSN 2177-5230. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2015v30n60p11/29029>>. Acesso em: 05 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.5007/2177-5230.2015v30n60p11>.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HENIG, Edir Vilmar. Políticas sociais, Estado e a reforma agrária pós-constituição de 1988. **Revista Videre**, [S.l.], v. 10, n. 19, p. 323-349, jun. 2018. ISSN 2177-7837. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/7444>. Acesso em: 23 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.30612/videre.v10i19.7444>. .

IANNI, Octávio. Primeira parte: A classe operária vai ao campo. In: IANNI, Octávio. **Origens Agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984, p. 10-97.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em:[https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/index.html](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html). Acesso em: 15 ago. 2018.

INSTITUTO INTRAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA; MIRANDA, Carlos (Orgs.). **Tipologia regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas**. Brasília: IICA, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 12, de 24 de janeiro de 2006**. Determina que as Superintendências Regionais adotem as medidas

administrativas necessárias à convocação, por meio de intimação, do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor a qualquer título de imóveis rurais que ainda não tenham atendido às exigências contidas nas Portarias nºs 558, de 1999, 596, de 2001 e 835, de 2004, para que apresentem cumulativamente, no prazo de 90 (noventa) dias, documentos relatados nesta portaria e dá outras providências. Brasília, 2006a.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 28, de 24 de janeiro de 2006.** Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos administrativos visando promover qualificação das informações, implantar ação permanente e eficaz de fiscalização de modo a imprimir maior eficiência e eficácia às ações pertinentes à fiscalização cadastral de imóveis rurais, visando o combate a grilagem de terra e combate ao trabalho análogo ao de escravo. Brasília, 2006b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 34, de 23 de maio de 2006.** Estabelece critérios e procedimentos para a realização de acordo judicial e extrajudicial nas ações de obtenção de terras, para fins de reforma agrária. Brasília, 2006c.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Norma de execução nº 96, de 15 de setembro de 2010.** Estabelece as diretrizes e procedimentos referentes a Certificação de Imóveis Rurais no INCRA disposto no Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005 e na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Brasília, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 83, de 3º de julho de 2015.** Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências. Brasília, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 175, de 19 de abril de 2016.** Reconhece os agricultores familiares remanescentes de quilombos como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária- PNRA e dá outras providências. Brasília, 2016a.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução normativa nº 69, de 06 de dezembro de 2016.** Estabelece os procedimentos para cobrança e recebimento dos créditos Instalação, concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília, 2016b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 326, de 1º de junho de 2017.** Brasília, 2017a.



INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017**. Brasília, 2017b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 90, de 03 de abril de 2018**. Brasília, 2018a.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 93, de 17 de dezembro de 2018**. Brasília, 2018b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 97, de 17 de dezembro de 2018**. Brasília, 2018c.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Índice de Legislação Agrária**. Brasília, 2018d.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Sistema para consulta**. Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br>. Acesso em: 15 fev. 2022.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1995a, p. 13-64.

KOSIK, Karel. “Práxis” e totalidade. In: KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1995b, p. 217-248.

LIGAS CAMPONESAS; ULTABS; MASTER/RS. Primeira Proposta De Reforma Agrária Unitária Dos Movimentos Camponeses Do Brasil – Belo Horizonte - 1961: I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 73-79.

MACHADO, Vagner Gomes; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Teto de Gastos: Impactos Sociais e Ambientais da Emenda Constitucional Nº 95. 1ª Ed, Lages: Editora Biosfera, 2020.

MAIA, Ana Heloisa; SANT’ANA, Antonio Lázaro; SILVA, Flaviana Cavalcanti da. Políticas Públicas de Acesso à Terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em Nova Xavantina (MT). **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 311-328, June 2018. Available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032018000200311&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032018000200311&lng=en&nrm=iso).  
accesson18Sept.2020.<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560208>.

MARQUES, Luis. Introdução. In: MARQUES, Luis. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora da Unicamp, 3ª Ed., p. 29-84, 2018a.

MARQUES, Luis. Diminuição e degradação das florestas. In: MARQUES, Luis. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora da Unicamp, 3ª Ed., p. 85-146, 2018b.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, Out. 1999. Disponível em

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20701999000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701999000200007&lng=en&nrm=iso). Acessado em 12 de Julho de 2020. .

MARTINS, Rodrigo Constante. A classificação disciplinar no mercado dos enunciados ambientais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 97-114, Feb. 2015. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092015000100097&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000100097&lng=en&nrm=iso)>. accesson23Sept.2020. <https://doi.org/10.17666/308797-113/2015>.

MENIN, Júlia. **‘A natureza se move e agente se move junto’**: Práticas de adaptação às mudanças climáticas na América Latina. Orientador: Lorena Cândido Fleury. 2021, 173 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2021.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Portaria SAF/MAPA nº 123, de março de 2021**. Aprova o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil. Brasília, 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Portaria nº 123, de 23 de março de 2021**. Aprova o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil. Brasília, 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Portaria nº 243, de 08 de julho de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Portaria nº 141, de 11 de maio de 2016**. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; LEITE, Pedro Sisnando (Orgs.). **Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; ZANONI, Magda; FERMENT, Giles (Orgs.). **Transgênicos para quem?**: Agricultura, Ciência e Sociedade. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Instrução normativa nº 3, de 08 de setembro de 2009**. Estabelece que o plantio e condução de espécies florestais, nativas ou exóticas, com a finalidade de produção e corte em áreas de cultivo agrícola e pecuária alteradas, subutilizadas

ou abandonadas, localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, são isentos de apresentação de projeto e de vistoria técnica. Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; INSTITUTO CHICO MENDES. **Manual De Procedimentos Para Implantação Do Crédito Instalação Do Programa Nacional De Reforma Agrária Em Reserva Extravista, Floresta Nacional E Reserva De Desenvolvimento Sustentável.** Brasília, 2011.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Descentralização e reforma agrária: Um processo em discussão.** Brasília, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Ministério Público Pede Fim de Marcha do MST.** 2007. Disponível em:<https://www.mprs.mp.br/noticias/criminal/12173/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise textual discursiva.** Editora Unijuí: Ijuí, 2007.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Programa de Reforma Agrária do MST: I Encontro Nacional do MST, de janeiro de 1984. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003.** São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 177-179.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Propostas para reforma agrária: III Encontro Nacional do MST, de maio de 1995. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003.** São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 187-210.

NORONHA, Gustavo Souto; FALCON, Maria Lúcia de Oliveira. A disputa entre modelos para o campo: apontamentos sobre a questão agrária no Brasil em busca de um novo paradigma. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe3, p. 183-198, Nov. 2018. Available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042018000700183&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000700183&lng=en&nrm=iso). Access on 23 Sept. 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s314>. .

NÚCLEO DE ESTUDOS, PESQUISAS E PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA. **DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra.** Presidente Prudente: UNESP, 2017.

OBSERVATÓRIO DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA. **Observatório da Agropecuária Brasileira - Sistema para consulta.** Disponível em:<http://observatorio.agropecuaria.inmet.gov.br/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

OLIVEIRA, Fabrício Roberto Costa; ZANGELMI, Arnaldo José. Trabalhadores rurais, Igreja Católica e Reforma Agrária: conquista de terras no Vale do Rio Doce de Minas Gerais durante a década de 1980. **Relig. soc.**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 223-246, jan. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-85872020000100223&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-85872020000100223&lng=pt&nrm=iso). acessos em 23 set. 2020. Epub 08-Jun-2020. <https://doi.org/10.1590/0100-85872020v40n1cap10>. .

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Criar cidades mais verdes**. Roma: FAO, 2012.

ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS. **Informe DHANA 2019: Autoritarismo, negação de direitos e fome**. Brasília: FIAN Brasil, 2019.

PAULA, Roberto de; GEDIEL, José Antônio Peres. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2819-2842, Dec. 2017

.Availablefrom<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662017000402819&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000402819&lng=en&nrm=iso)>.

accesson05Sept.2020.<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/27227>.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa Agrário do PT de 1989. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 181-186.

PENNA, Camila. Gênese da relação de parceria entre INCRA e Movimentos Sociais como modelo para a implementação de políticas de reforma agrária. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 115-148, Sept. 2018. Available from:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300005&lng=en&nrm=iso)

64452018000300005&lng=en&nrm=iso. accesson23Sept.2020.<https://doi.org/10.1590/0102-115148/105>. .

PENNA, Camila; ROSA, Marcelo C. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 57-86, Aug. 2015. Available from:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000200057&lng=en&nrm=iso)

64452015000200057&lng=en&nrm=iso. accesson18Sept.2020.<https://doi.org/10.1590/0102-6445057-085/95>. .

PENNA, Camila *et al.* Guinada Conservadora e mudanças políticas de acesso à terra no Brasil: uma análise do período entre 2015 e 2020. **Revista Contraponto**, v. 8, n. 2, p. 09-25, 2021.

PEREIRA, João Márcio Mendes; FAJARDO, Darío. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil (1994-2002). **Rev. Bras.**

**Hist.**, São Paulo, v. 35, n. 70, p. 157-180, Dec. 2015. Available from:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882015000200157&lng=en&nrm=iso)

01882015000200157&lng=en&nrm=iso. Accesson18Sept.2020. Epub Nov 17, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70001>. .

PEREIRA, João Márcio Mendes. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: Uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003).

**Varia hist.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 58, p. 225-258, Apr. 2016. Available from:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752016000100225&lng=en&nrm=iso)

87752016000100225&lng=en&nrm=iso. Accesson23Sept.2020.<https://doi.org/10.1590/0104-87752016000100010>. .

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Reforma Agrária**: Compromisso de Todos. Brasília, 1997.

PRESTES, Luiz Carlos. Proposta de Reforma Agrária da Bancada do PCB na Constituinte de 1946. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 17-28.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na Ditadura Brasileira. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, e16003, 2017. Available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-22012017000100203&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012017000100203&lng=en&nrm=iso). access on 05 Sept. 2020. Epub Jan 26, 2017. <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003>.

RODRIGUES, Fabiana de Cássia. Educação E Luta Pela Terra No Brasil: A Formação Política No Movimento Dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 138, p. 27-44, Jan. 2017. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302017000100027&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000100027&lng=en&nrm=iso)>. access on 07 Dec. 2020.

SAUER, Sérgio. Reforma agrária de mercado no Brasil: um sonho que virou dívida. **Estudos Sociais e Agricultura**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 02, p. 98–126, 2010. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/321>. Acesso em: 3 fev. 2022. .

SANTOS, Greice Reis dos. Nicos Poulantzas e a questão do Estado: uma análise fundamentada na obra poder político e classes sociais. **Cadernos Cemarx**, Campinas, SP, n. 12, p. 51–70, 2019. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/11315>. Acesso em: 3 fev. 2022.

SCHERER, Dom Vicente. A voz do pastor – 1961/1962. In: In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 61-72.

SCHILLING, Paulo. Como se coloca a direita no poder: Volume II – Os Acontecimentos. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 97-110. .

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução normativa nº 01, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para o lançamento dos Títulos da Dívida Agrária - TDA, de que trata o Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992. Brasília, 1995.

SENADO FEDERAL. **Relatório de Avaliação**: Planejamento, Execução e Controle do Crédito Rural. Brasília, 2014.

SILVA, Felipe Maia Guimarães da. Metamorfoses da questão agrária: controvérsias intelectuais, política e mundo rural no Brasil contemporâneo. **Mediações**: Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 23, n. 2, p. 75-122, 05 set. 2020.

SISTEMA INFORMATIZADO DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA. **Sistema Informatizado de Programas de Reforma Agrária - Sistema para consulta**. Disponível em: <https://www.gov.br/conecta/catalogo/apis/supra-reforma-agraria>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SOUTO, Raquel. O papel da geografia em face da crise ambiental. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 197-212, 1 ago. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, n. 16, dez. 2008. ISSN 1807-0337. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 20 jul. 2021.

STEDILE, João Pedro. Nota sobre os 40 anos do Estatuto da Terra. In: In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 145-155.

TEIXEIRA, Mirna Barros; ENGSTROM, Elyne Montenegro; RIBEIRO, José Mendes. Revisão sistemática da literatura sobre crack: análise do seu uso prejudicial nas dimensões individual e contextual. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 112, p. 311-330, Mar. 2017. Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042017000100311&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000100311&lng=en&nrm=iso). access on 29 Mar. 2021.

VEIGA, José Eli da. As palavras e os fatos. In: Veiga, José Eli da. **O que é reforma agrária?**. Abril cultural: São Paulo, 1984, p. 7-36.

VIA CAMPESINA. **Declaracion de Tlaxcala de la Via Campesina: II Conferencia Internacional de la Via Campesina**. Tlaxcala, 1996.

WOOD, Ellen Meiksins. **A origem do capitalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WORLD BANK. **Rural development: From vision to action**. Washington: World Bank, 1997.

WORLD BANK. **Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy**. Washington: World Bank Country Study, 2003a.

WORLD BANK. **Land Policies for Growth And Poverty Reduction**. Washington: World Bank, 2003b.

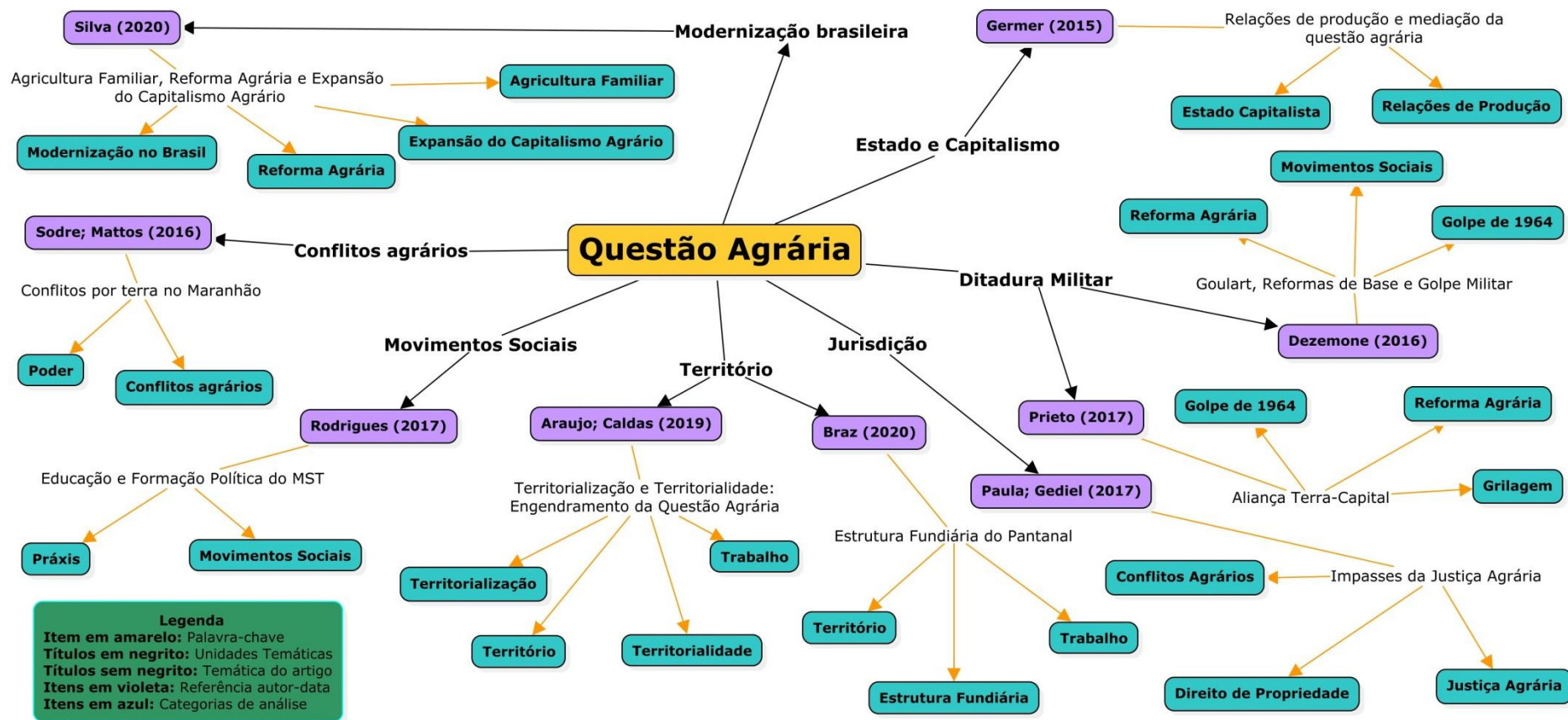
ZACARIAS, Rachel; PINTO, Vicente Paulo dos Santos. A disputa na sociedade civil sobre as determinações da crise ambiental. **Revista Vianna Sapiens**, v. 1, n. 1, p. 15, 15 set. 2017, p. 218-232.

ZENERATTI, Fábio Luiz. O acesso à terra no Brasil: reforma agrária e regularização fundiária. **Revista Katálysis**, v. 24, n. 3, p. 564-575, p. 2021.

## APÊNDICE A – CATALOGAÇÃO DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “QUESTÃO AGRÁRIA”

-  [QA] Conflitos agrários - Sodré; Mattos (2016).docx
-  [QA] Conflitos agrários - Sodré; Mattos (2016).pdf
-  [QA] Ditadura Militar - Dezemone (2016).docx
-  [QA] Ditadura Militar - Dezemone (2016).pdf
-  [QA] Ditadura Militar - Prieto (2017).docx
-  [QA] Ditadura Militar - Prieto (2017).pdf
-  [QA] Estado e Capitalismo - Germer (2015).docx
-  [QA] Estado e Capitalismo - Germer (2015).pdf
-  [QA] Jurisdição - Paula; Gediel (2017).docx
-  [QA] Jurisdição - Paula; Gediel (2017).pdf
-  [QA] Modernização Brasileira - Silva (2020).docx
-  [QA] Modernização Brasileira - Silva (2020).pdf
-  [QA] Movimentos Sociais - Rodrigues (2017).docx
-  [QA] Movimentos Sociais - Rodrigues (2017).pdf
-  [QA] Território - Araujo; Caldas (2019).docx
-  [QA] Território - Araujo; Caldas (2019).pdf
-  [QA] Território - Braz (2020).docx
-  [QA] Território - Braz (2020).pdf

## APÊNDICE B – MAPEAMENTO DAS UNIDADES TEMÁTICAS E CATEGORIAS DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “QUESTÃO AGRÁRIA”

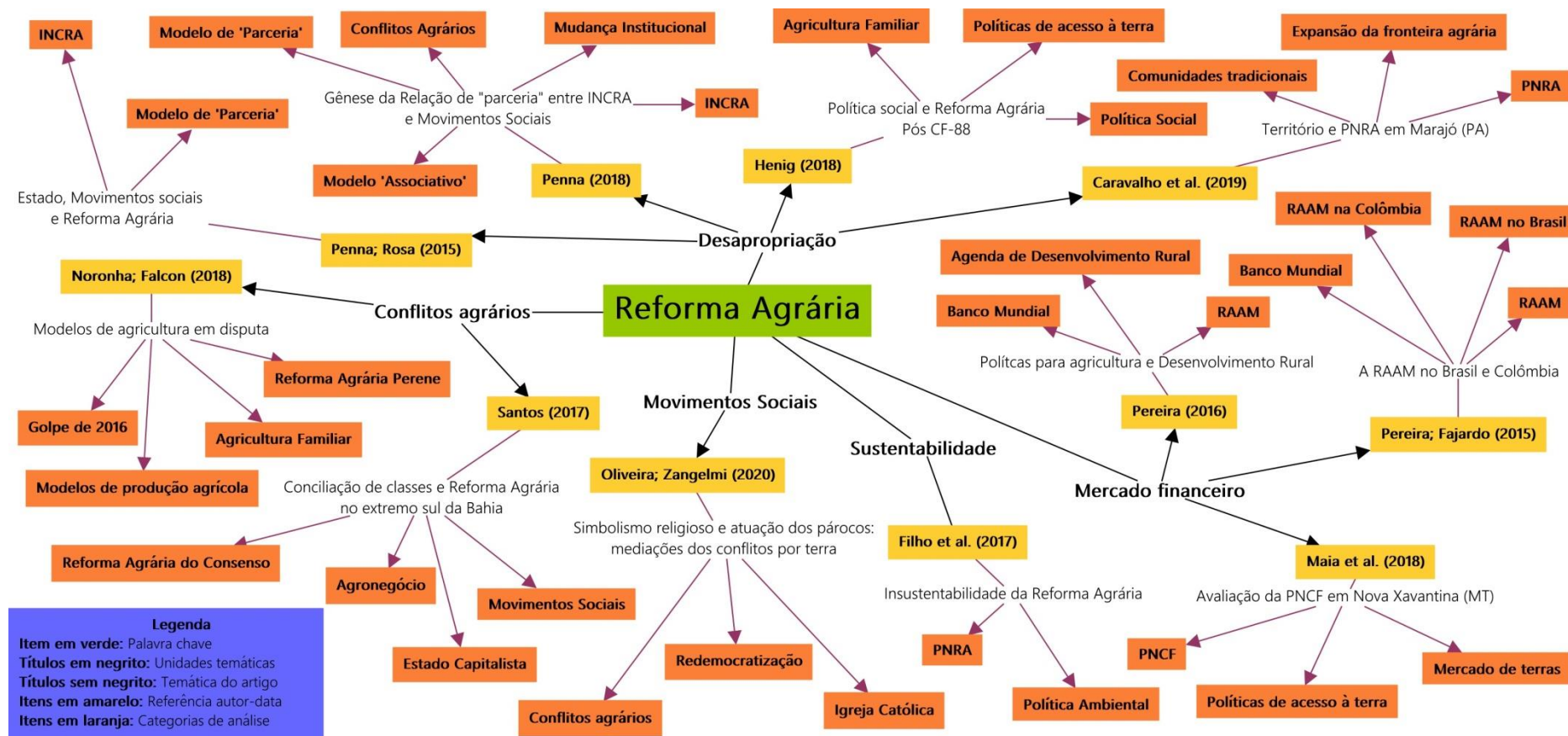




## APÊNDICE C – CATALOGAÇÃO DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “REFORMA AGRÁRIA”

	[RA] - Conflitos agrários - Noronha; Falcon (2018).docx
	[RA] - Conflitos agrários - Noronha; Falcon (2018).pdf
	[RA] - Conflitos agrários - Santos (2017).docx
	[RA] - Conflitos agrários - Santos (2017).pdf
	[RA] - Desapropriação - Carvalho et al. (2019).docx
	[RA] - Desapropriação - Carvalho et al. (2019).pdf
	[RA] - Desapropriação - Henig (2018).docx
	[RA] - Desapropriação - Henig (2018).pdf
	[RA] - Desapropriação - Penna (2018).docx
	[RA] - Desapropriação - Penna (2018).pdf
	[RA] - Desapropriação - Penna; Rosa (2015).docx
	[RA] - Desapropriação - Penna; Rosa (2015).pdf
	[RA] - Mercado financeiro - Maia et al. (2018).docx
	[RA] - Mercado financeiro - Maia et al. (2018).pdf
	[RA] - Mercado financeiro - Pereira (2016).docx
	[RA] - Mercado financeiro - Pereira (2016).pdf
	[RA] - Mercado financeiro - Pereira; Fajardo (2015).docx
	[RA] - Mercado financeiro - Pereira; Fajardo (2015).pdf
	[RA] - Movimentos sociais - Oliveira; Zangelmi (2020).docx
	[RA] - Movimentos sociais - Oliveira; Zangelmi (2020).pdf
	[RA] - Sustentabilidade - Filho et al. (2017).docx
	[RA] - Sustentabilidade - Filho et al. (2017).pdf

## APÊNDICE D – MAPEAMENTO DAS UNIDADES TEMÁTICAS E CATEGORIAS DOS ARTIGOS QUE COMPÕEM O ESTRATO “REFORMA AGRÁRIA”



## APÊNDICE E – CATALOGAÇÃO DO ESTRATO DOCUMENTAL QUANTITATIVO

Nº	Nome	Ano e governo	Espectro político/Intencionalidade	Relevância para a questão agrária	Meio ambiente ?	Incluído	Crítérios	Fonte
1	Lei nº 601 - Lei de Terras	1850 – Brasil Império	Capitalismo Dependente/ Zoneamento e Regularização	Privatiza terras devolutas; Transmissão capitalista e não <i>estamental</i> ; Colonização	Sim, pune quem causar incêndios nas terras devolutas	Sim	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusão nº 4	Brasil (1850)
2	Decreto-Lei nº 3.365 – Desapropriações por utilidade pública	1941 – Eurico Gaspar Dutra (PSD)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Preocupação com urbanização e ordenamento; Utiliza o conceito de utilidade pública como condicionante	Não	Não	<b>Crítério Subjetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (1941)
3	Proposta de reforma agrária do PCB na Constituinte	1946 – Eurico Gaspar Dutra (PSD)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Primeira manifestação contra concentração fundiária; Crítica a lei de terras (1850);	Não	Sim	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusão nº 2	Prestes (1946)
4	Decreto-Lei nº 9.760 – Bens Imóveis da União	1946 – Eurico Gaspar Dutra (PSD)	Desenvolvimentismo/ Zoneamento e regularização	Preocupação com demarcação minha e fundiária; Utiliza o conceito de utilidade pública como condicionante	Sim, menciona comunidades tradicionais e demarcações ambientais	Não	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusão nº 4	Brasil (1946)
5	Primeira Proposta de reforma agrária da Igreja Católica	1950 – Eurico Gaspar Dutra (PSD)	Igreja Católica e Direitos Humanos/ Proposta de Reforma Agrária	Primeira manifestação; Preocupação assistencialista e conservadora com o êxodo rural	Não	Sim	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusão nº 3	Engelke (1950)

6	Projeto de Reforma Agrária do PTB/SP	1954 – Getúlio Vargas (PTB)	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Desenvolvimentismo; Formação institucional; Aquisição de terras;	Sim, tem como finalidade incentivar práticas de conservação (reservas) e de cunho social (escolas, etc...)	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 1	Cavalcanti (1964)
7	Proposta de Reforma Agrária Unitária dos Movimentos Camponeses	1961 – João Goulart (PTB)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais /Proposta de Reforma Agrária	Primeira manifestação; Crítica social e econômica a concentração fundiária	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 2	Ligas Camponesas; Utlabs; Master/RS (1961)
8	Propostas de reforma agrária da Igreja conservadora	1961 1962 – João Goulart (PTB)	Igreja Católica e Direitos Humanos/ Proposta de Reforma Agrária	Preocupação produtivista com o <i>desanraizamento</i> ; Defesa da propriedade do espectro comunista e dos excessos capitalistas	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 3	Scherer (1962)
9	Lei nº 4.132 – Desapropriação por interesse social	1962 – João Goulart (PTB)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Consolida o aparato normativo para a realização da reforma agrária; Trata de desapropriações para <i>distribuição</i>	Sim, uma das características do interesse social é a proteção e preservação do solo, mananciais, etc.	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (1962)
10	Projeto de Lei de Reforma Agrária PTB	1963 – João	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Dialoga o aparato institucional das	Sim, além das tarefas	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 1	Brasil (1963)

		Goulart (PTB)		desapropriações para interesse social em um planejamento ordenado de distribuição para reforma agrária	de conservação, a posse da terra é condicionada a critérios ecológicos locais			
11	Apresentação Pública do Projeto de Reforma Agrária do governo Goulart	1964 – João Goulart (PTB)	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Posicionamento em prol das reformas de base e contra a grande propriedade. Justifica a Reforma Agrária para <i>destravar</i> desenvolvimento	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 1	Schilling (1981)
12	Projeto de Reforma Agrária do governo Goulart – Decreto nº 53.700	1964 – João Goulart (PTB)	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Reforma trechos que ladeiam rodovias e localidades “nobres” beneficiárias de obras da União	Sim, um dos objetivos da reforma era a proteção do solo, das reservas florestais e mananciais	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 1	Brasil (1964)
13	Estatuto da Terra	1964 – Henrique Castelo Branco (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Legislação que orienta a reforma agrária brasileira; Articula o conceito de <i>função social da propriedade</i> com ações ordenadas de desapropriação, distribuição, etc.	Sim, um dos condicionantes da função social da propriedade são critérios de conservação dos recursos naturais	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 4	Brasil (1964)
14	Lei nº 4.829 – Crédito Rural	1965 – Henrique Castelo	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	É uma das legislações que decorrem da	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 4	Brasil (1965)

		Branco (ARENA)		reforma agrária do Estatuto da Terra, suprindo recursos para os produtores e cooperativas				
15	Lei nº 4.947 – Normas de Direito Agrário e Organização do IBRA	1966 – Henrique Castelo Branco (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Sustenta a implementação do Estatuto da Terra, a partir da criação do IBRA e da definição de diretrizes agrárias para arrendamento e titulação	Sim, estabelece cláusulas irrevogáveis de preservação dos recursos naturais	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1966a)
16	Decreto nº 59.456 – Aprova Plano Nacional e Regional de Reforma Agrária	1966 – Henrique Castelo Branco (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Faz parte do aparato normativo do Estatuto da Terra, estabelecendo projetos nacionais e subprojetos regionais.	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 4	Brasil (1966b)
17	Decreto nº 63.104 – Política de povoamento da fronteira da Região Amazônica	1968 – Artur da Costa e Silva (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Estabelece áreas prioritárias para assentamento e garantia territorial na Região Amazônica	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Brasil (1968)
18	Del 1.110 – Cria o INCRA	1970 – Emílio Médici (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Aglutina a Colonização e Reforma Agrária em órgão único	Não	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1970)
19	Decreto nº 68.524 – Participação privada na colonização de zonas prioritárias	1971 – Emílio Médici (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Possibilita à iniciativa privada viabilizar projetos de colonização com o INCRA ou autorizada por ele	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1971)
20	Lei nº 5.709 –	1971 –	Capitalismo Dependente/	Estabelece	Não	Sim	<b>Critério</b>	Brasil (1971)

	Aquisição de imóvel por estrangeiro	Emílio Médici (ARENA)	Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	condições para a aquisição de imóvel por estrangeiro e condiciona a 50 módulos fiscais a área máxima.			<b>Subjetivo:</b> Inclusão nº 5	
21	Lei nº 5.868 – Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural	1972 – Emílio Médici (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Obriga a prestação de informações para fins de fiscalização da <i>função social</i>	<b>Sim</b> , dispõe sobre alteração de cadastro, isenção de imposto, entre outros, em casos de área preservada.	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 7	Brasil (1972)
22	Decreto nº 72.106 – Regulamenta o Sistema Nacional de Cadastro Rural	1973 – Emílio Médici (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Obriga a prestação de informações para fins de fiscalização da <i>função social</i>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 7	Brasil (1973a)
23	Lei nº 5.954 – Doação de imóveis pelo INCRA	1973 – Emílio Médici (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Doação dos imóveis que perdem a característica agrária	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1973b)
24	Lei nº 6.015 – Lei de Registros Públicos	1973 – Emílio Médici (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Zoneamento e Regularização	Lei geral de registros, seja de pessoas físicas, jurídicas e bens imóveis	<b>Sim</b> , averbação e registro de reserva legal, pagamento por serviços ambientais, etc...	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 2	Brasil (1973c)
25	Decreto nº 74.965 – Regulamenta a Aquisição de imóvel rural por estrangeiro	1974 – Ernesto Geisel (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Flexibiliza a área máxima para aquisição de imóvel	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 5	Brasil (1974)
26	Decreto nº 75.373 –	1975 –	Capitalismo Dependente/	Consolida a	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b>	Brasil (1975)

	Cria a EMBRATER	Ernesto Geisel (ARENA)	Burocratização das Políticas Agrárias	EMBRATER como assessora dos assentados de reforma agrária			Inclusão nº 6	
27	Lei nº 6.327 – Autoriza o INCRA a fazer doações	1976 – Ernesto Geisel (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Autorização expressa para doação visando regularização e preservação	Sim, o objetivo é a preservação de um parque	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 7	Brasil (1976a)
28	Lei nº 6.383 – Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União	1976 – Ernesto Geisel (ARENA)	Capitalismo Dependente/ Zoneamento e regularização	Estabelece o processo administrativo e judicial para definição de zonas nas terras devolutas	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 2	Brasil (1976b)
29	Proposta de Reforma Agrária do 3º Congresso da CONTAG	1979 – João Figueiredo (ARENA - PDS)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Retomada da pauta da reforma agrária no debate público com a crise da ditadura. Critica a ditadura, mesmo que não avance em proposições radicais e as faça genericamente.	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 3.	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (1979)
30	Lei nº 6.739 – Matrícula e Registro de Imóveis Rurais	1979 – João Figueiredo (ARENA - PDS)	Capitalismo Dependente/ Zoneamento e regularização	Disciplina normas específicas para os imóveis rurais, complementando a Lei de Registros Públicos	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 2	Brasil (1979a)
31	Lei nº 6.766 – Parcelamento do Solo Urbano	1979 – João Figueiredo (ARENA - PDS)	Capitalismo Dependente/ Zoneamento e regularização	Normatiza diretrizes para o uso do solo no perímetro urbano, a partir de loteamentos, para fins de urbanização	Sim, condiciona a existência do loteamento ao respeito com os cursos	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 2	Brasil (1979b)



					d'água, etc...			
32	Lei nº 6.938 – Política Nacional do Meio Ambiente	1981 – João Figueiredo (ARENA - PDS)	Capitalismo Dependente/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	É uma política geral, que não trata do setor agrário de maneira específica. Apesar de ser pensada para conter a poluição industrial, uma série de instrumentos se aplicam, desde o licenciamento até taxa de controle e fiscalização ambiental. Sofreu diversas alterações.	Sim, é um marco na política ambiental, elencando fins e instrumentos	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (1981)
33	Lei nº 7.231 – Transfere o INCRA para o Ministério da Agricultura	1984 – João Figueiredo (ARENA - PDS)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Desloca a competência do INCRA quanto ao Desenvolvimento Rural para o Ministério da Agricultura	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1984)
34	Programa de Reforma Agrária do MST	1984 - José Sarney (PMDB)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/Proposta de Reforma Agrária	Funda o MST como movimento social e define quem são os sem terra e quais são os princípios gerais e práticos do movimento social	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 9	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1984)
35	IPNRA – Decreto e Plano	1985 – José Sarney (PMDB)	Democracia Liberal/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Aprova um plano de intervenção nacional, fundamentado na <i>exploração racional</i> da terra,	Sim, menciona a função social da propriedade e a	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 5.	Brasil (1985)

				orientado por metas e caracterizado como programa social	conservação ambiental, além de dispor sobre comunidades indígenas e meio ambiente.			
36	Relatório final da subcomissão da política agrícola e fundiária e da reforma agrária	1987 - José Sarney (PMDB)	Democracia Liberal/ Burocratização das Políticas Agrárias	Detalhes sobre a votação dos artigos sobre a função social da propriedade e as Varas Agrárias	Sim, aborda a função social da propriedade e condicionant e do meio ambiente e dos recursos naturais	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 8	Assembleia Nacional Constituinte (1987)
37	Constituição Federal de 1988	1988 - José Sarney (PMDB)	Democracia Liberal/ Burocratização das Políticas Agrárias	Disciplina especificamente alguns temas agrários. Essa disciplina representa a constitucionalização de pressupostos, como a função social da propriedade e regimes de desapropriação.	Sim, apresenta disciplina específica para o meio ambiente e transversal a outras áreas. A função social da propriedade é a intersecção com a questão agrária	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 8	Brasil (1988a)
38	Decreto nº 95.956 – Transferência de terras públicas a título gratuito	1988 - José Sarney (PMDB)	Desenvolvimentismo/ Zoneamento e regularização	Regulamenta a transferência gratuita da União para Estados e	Sim, considera interesse social, para	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 3	Brasil (1988b)

				Municípios de terras situadas na faixa de Rodovias	fim de transferência, a preservação de recursos naturais			
39	Decreto-Lei nº 2.431 – Cria o Fundo Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário	1988 - José Sarney (PMDB)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Estabelece o Fundo para financiamento da Reforma Agrária, conforme dispõe o Estatuto da Terra	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 4	Brasil (1988c)
40	Decreto nº 96.084 – Transferência de terras na Faixa de Fronteira públicas a título gratuito para Estados ou Territórios	1988 - José Sarney (PMDB)	Desenvolvimentismo/ Zoneamento e regularização	Regulamenta a transferência gratuita da União para Estados e Municípios de terras situadas na faixa de fronteira	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 3	Brasil (1988d)
41	Programa Agrário do PT	1989 - José Sarney (PMDB)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	É o programa mais radical da principal força partidária da esquerda brasileira. Esse programa foi construído com um alinhamento do MST e consagra a reforma agrária como medida estrutural para democratização brasileira.	Sim, se posiciona contrária a apropriação privada da água, além de dispor sobre uma diretriz geral de trabalhar em favor da água e não contra ela	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 9	Partidos dos Trabalhadores (1989)
42	Resolução nº 13 – Unidades de Conservação	1990 - Fernando Collor (PRN)	Desenvolvimento Sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Estabelece a necessidade de licenciamento para qualquer atividade que afete a biota	Sim, licenciament o ambiental em 10 km de proximidade das UC	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Conselho Nacional do Meio Ambiente (1990)

43	Lei nº 8.171 – Política Agrícola	1991 - Fernando Collor (PRN)	Democracia Liberal/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Estabelece instrumentos de política agrícola, além de definir competências e objetivos	Sim, um dos objetivos da política é a proteção do meio ambiente, o uso racional e o estímulo a recuperação do ambiente degradado	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 5	Brasil (1991a)
44	Decreto 5 de Setembro – Ressalva declaração de interesse social e extingue EMBRATER	1991 - Fernando Collor (PRN)	Direita dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Flexibiliza a reforma agrária ao ressalvar o interesse social e a utilidade pública, além de atacar a extensão rural	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 4	Brasil (1991b)
45	Decreto nº 433 – Compra e venda de imóveis para reforma agrária	1992 - Fernando Collor (PRN)	Direita dependente/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Abre a possibilidade de não realizar desapropriações para fins de reforma agrária. Possibilita a negociação por propostas de compra e venda. Esta lei foi reformulada no governo FHC.	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 5	Brasil (1992a)
46	Decreto nº 578 – Regulamenta os lançamentos dos Títulos da Dívida Agrária	1992 - Fernando Collor (PRN)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Normatiza a emissão de títulos para pagamento das terras desapropriadas e dispõe sobre hipóteses de	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 4	Brasil (1992b)

				utilização				
47	Lei 8.629 – Regulamentação constitucional da reforma agrária	1993 – Itamar Franco (PMDB)	Democracia Liberal/ Burocratização das Políticas Agrárias	Regulamenta as disposições sobre função social da propriedade, desapropriação, justa indenização, etc...	<b>Sim</b> , explica os requisitos para o cumpriment o da função social. Aborda as unidades de conservação, além de questões socioambien tais.	<b>Sim</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 8	Brasil (1993a)
48	Lei Complementar nº 76 – Procedimento contraditório de desapropriação	1993 – Itamar Franco (PMDB)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Normatiza o procedimento judicial de desapropriação por interesse social para reforma agrária	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 11	Brasil (1993b)
49	Proposta do Governo FHC	1994 – Eleição Presidenci al de 1994	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Aponta que o Brasil não é subdesenvolvido, mas sim injusto e o desenvolvimento sustentável é uma resposta para tal. A reforma agrária baseia a retomada sustentada de crescimento	<b>Sim</b> , propõe a racionalizaçã o do uso dos recursos naturais, abordando- os setorialment e em ligação com um plano de desenvolvim ento. Essencialme nte, busca conciliar	<b>Sim</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 10	Cardoso (2008)

					meio ambiente com a inserção do Brasil nas cadeias de valor global.			
50	Proposta de Reforma Agrária do MST	1995 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/Proposta de Reforma Agrária	Neste documento o MST consagra suas principais teses sobre reforma agrária e delineia um programa de luta por terra coligado com a reivindicação por <i>novos direitos</i> como ambientais e de gênero	Sim, além de considerar a preservação e o desenvolvimento autosustentável como objetivos, dispõe, especificamente, sobre um programa ambiental	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 7	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1995)
51	Instrução Normativa nº 1 – Lançamento de Títulos da Dívida Agrária (TDA)	1995 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Estabelece normas para o lançamento de títulos da dívida para fins de pagamento de áreas desapropriadas	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 11	Secretaria do Tesouro Nacional; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1995)
52	Lei nº 9.138 – Crédito Rural	1995 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimentismo/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Dispõe sobre o abatimento do valor de prestações fornecidas a título de crédito rural com vencimento em 1995	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 6	Brasil (1995)

53	Decreto nº 1.775 – Procedimento Administrativo de demarcação de terras indígenas	1996 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Democracia Liberal/ Zoneamento e Regularização	Normatiza a demarcação das terras indígenas, a partir de estudo antropológico de identificação	Não, somente a pauta socioambiental indígena	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 5	Brasil (1996a)
54	II Conferência da Via Campesina – Tlaxcala, México	1996 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Estabelece o conceito de segurança alimentar como objeto de reivindicação política	Sim, relaciona a destruição da natureza e a ascensão do neoliberalismo	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 7	Via Campesina (1996)
55	Decreto nº 1.946 – Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	1996 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Busca o aumento de produtividade, a melhoria de renda e geração de empregos a partir do fomento da agricultura familiar	Sim, é diretriz do programa a conjugação do aumento de produtividade e com a proteção ambiental. Ainda, as entidades de defesa do meio ambiente fazem parte dos Conselhos.	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 12	Brasil (1996b)
56	Lei nº 9.393 – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	1996 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimentismo/ Extensão, Crédito Rural e Tributação	Estabelece a propriedade como fato gerador do imposto, que imuniza a pequena propriedade e isenta	Sim, relaciona isenções com questões ambientais e	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 4	Brasil (1996c)

				assentados de reforma agrária	socioambientais e aponta a incidência do ITR para imóveis de interesse social para reforma agrária.			
57	Reforma Agrária: Compromisso de Todos	1997 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Introduz o problema da concentração fundiária e focaliza as intervenções na questão agrária no governo FHC	<b>Sim</b> , considera o fomento do turismo ecológico como meio de gerar renda e preservação ambiental. Na região Amazônica, específica a reforma agrária ecológica.	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 10	Presidência da República (1997)
58	Instrução Normativa – nº 3 – Autoriza a desistência das ações em curso	1997 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	O procedimento de desistências das ações incide sobre as demandas judiciais de desapropriação	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 11	Advocacia Geral da União (1997)
59	A Reform Agenda For Latin America And The Caribbean In The Next Decade	1997 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	A partir da categoria <i>pobreza</i> o Banco Mundial delinea estratégias urbanas e rurais para América latina. Baseadas,	<b>Sim</b> , são poucas as disposições ambientais. Geralmente em torno do <i>desenvolvim</i>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 13	Burki; Perry (1997)



				essencialmente no crédito, buscam fomentar setores marginalizados.	<i>ento sustentável</i>			
60	Rural Development	1997 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/Liberalização da política agrária	O documento detalha a visão do banco mundial e estratégias de ação para a redução da pobreza e efetivação do desenvolvimento sustentável. Além disso, discute a situação do agronegócio e das possibilidades de desenvolvimento econômico com a conservação de recursos naturais.	Sim, parte da estratégia de desenvolvimento sustentável do BM é baseada na reversão da degradação ambiental	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 13	World Bank (1997)
61	Lei Complementar nº 93 – Institui o Banco da Terra	1998 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/Liberalização da Política Agrária	Lei que promove a captação de recursos, de entidades nacionais ou internacionais, para <i>financiamento</i> de imóveis rurais para fins de “reforma agrária”	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1998a)
62	Lei nº 9.636 – Regularização e administração de imóveis da União	1998 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Zoneamento e regularização	Busca o mapeamento e identificação das terras públicas, com o intuito de regularizar e inscrever ocupantes. A lei	Sim, veda a inscrição de ocupações que concorram com áreas de preservação ambiental,	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 5	Brasil (1998b)

				sofreu distintas alterações.	etc...			
63	Proposta de Governo da Frente Popular – Olívio Dutra (PT)	1998 – Eleição Estadual de 1998 do RS	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Faz um apanhado sobre a situação da agricultura e pobreza rural no Estado e propõe diretrizes para um projeto de desenvolvimento rural focalizado na classe trabalhadora	Sim, um dos eixos da proposta de governo é uma estratégia ampla (urbana e rural) de desenvolvimento sustentável	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 7	Frente Popular (1998)
64	Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão	1998 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Prescrições acadêmicas e Modelos de Agricultura	É um estudo jurídico institucional sobre a característica centralizadora que o Governo Militar deixou no aparato da reforma agrária. Seguindo a tendência da época, prescreve a participação ampliada da sociedade civil.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 3	Ministério Extraordinário de Política Fundiária; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (1998)
65	Decreto nº 3.200 – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e PRONAF	1999 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimentismo/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Cria uma estrutura institucional para deliberação do Plano de Desenvolvimento Rural	Sim, conjuga o desenvolvimento tecnológico e o aumento de produtividade e para a	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 12	Brasil (1999)

					proteção ambiental. Incentiva o ecoturismo e a participação de entidades de proteção do meio ambiente			
66	Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável	2000 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimento sustentável/ Prescrições acadêmicas e Modelos de Agricultura	O que une os artigos aqui organizados é a necessidade de levantar ideias para compatibilizar reforma agrária e desenvolvimento sustentável. Essas estratégias passam por um novo olhar para a agricultura familiar e para os instrumentos de reforma agrária.	Sim, aborda as distintas dimensões do desenvolvimento sustentável a partir do tema da reforma agrária	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 3	Ministério do Desenvolvimento Agrário; Leite (2000)
67	Lei nº 9.985 – Institui o SNUC	2000 – Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimento sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Estabelece parâmetros de desenvolvimento sustentável a partir de restrições ao uso do espaço territorial e de seus recursos ambientais	Sim, estabelece critérios e normas para Unidades de Conservação	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (2000)
68	Medida Provisória nº 2.183 – Desassocia conflito social e desapropriação	2001 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Modifica pontos fundamentais da reforma agrária brasileira, quanto a divergências de	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 11	Brasil (2001)

				preço, áreas prioritárias e compra e venda de terras.				
69	Resolução nº 289 – Diretrizes para Licenciamento de Assentamentos	2001 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Desenvolvimento Sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Faz a ligação entre o licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos de política ambiental, com a reforma agrária	Sim, detalha o procedimento de licenciamento ambiental incidente nos assentamentos de reforma agrária	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 1.	Conama (2001)
70	Llegando a los pobres de las zonas rurales	2002 - Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrícola	Faz uma autocrítica aos resultados das políticas <i>economicistas</i> de desenvolvimento rural. Revisa as políticas, estabelecendo o foco na <i>mercantilização</i> da terra e o manejo dos recursos naturais.	Sim, há a apresentação de um relatório sobre as principais áreas abordadas pelo portfólio de gestão de recursos naturais.	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 13	Banco Mundial (2002)
71	Programa Agrário da Campanha do PT em 2002 – Vida Digna no Campo	2002 – Eleição Presidencial de 2002	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Estabelece propostas para o setor agrícola a partir do diálogo entre agricultura, reforma agrária, desenvolvimento sustentável e	Sim, um dos eixos da política de desenvolvimento sustentável e solidário é a recuperação	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 14	Coligação Lula Presidente (2002)

				segurança militar. A reforma Agrária é um dos pontos estruturais deste projeto, que também estabelece crédito rural e o fomento da agricultura familiar.	e preservação dos recursos naturais. A Reforma Agrária se enquadra nesta política.			
72	II Plano Nacional de Reforma Agrária	2003 – Luiz Inácio Lula (PT)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Burocratização das Políticas Agrárias	Busca garantir justiça social, paz e produção para os trabalhadores rurais. Admite o potencial transformador e necessário da reforma agrária para garantia de segurança alimentar e democratização da sociedade brasileira.	<b>Sim</b> , a garantia da sustentabilidade ambiental é um dos eixos centrais do projeto de desenvolvimento territorial sustentável.	<b>Sim</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 8.	Ministério do Desenvolvimento Agrário; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2003)
73	Programa Agrário Unitário dos Movimentos Camponeses e Entidades de Apoio	2003 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Na busca pela garantia de soberania alimentar e pela redução do poder político-econômico do latifúndio, a Carta da Terra, documento assinado pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, focaliza seu programa em	<b>Sim</b> , lutam para a disseminação de técnicas agrícolas não agressivas ao meio ambiente, além da democratização da água, entre outros pontos	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 14	Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (2003)

				plano de reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar.				
74	Decreto nº 4.887 – Regulamenta titulação de terras quilombolas	2003 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Regulamenta a garantia constitucional das comunidades sobre os territórios tradicionalmente ocupados. Responde à expansão da fronteira agrária titulação de propriedade.	Não, mas trata da questão socioambiental dos quilombolas	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (2003a)
75	Decreto nº 4.892 – Regulamenta o Banco da Terra	2003 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Regula o Banco da Terra e dá disposições institucionais e de cunho orçamentário para o impulsionamento do programa.	Sim, o financiamento do Fundo de Terra deve levar em conta a conservação e a proteção do ambiente	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 10.	Brasil (2003b)
76	Rural Poverty Alleviation in Brazil	2003 - Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	O BM delineou prescrições específicas para programas de alívio da pobreza rural no Brasil. Inclui as reformas de mercado neste programa, além da dinamização do setor agrário, com a migração dos jovens e a	Não	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 16	World Bank (2003a)

				dinamização das atividades agrícolas.				
77	Land Policies For Growth And Poverty Reduction	2003 - Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	O foco do texto é a prescrição de vias de ação para uma política agrícola neoliberal nos países subdesenvolvidos. Há um preocupação com a titulação da propriedade e a indução de mercados fundiários que superem características <i>feudais</i> e <i>escravistas</i> destas sociedades.	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 16	World Bank (2003b)
78	9º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais	2005 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Considera que a redução do debate política aos interesses da burguesia neoliberal afeta as políticas agrárias. A partir deste pressuposto, critica as expressões do subdesenvolvimento no meio rural e busca uma via emancipatória para os trabalhadores rurais.	<b>Sim</b> , a base da reivindicação dos trabalhadores é um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Nele, o meio rural é potencializador da	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 14	Confederação nacional dos trabalhadores na Agricultura (2005)

					sustentabilidade			
79	Um Melhor Clima de Investimentos para Todos	2005 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Dentro da estratégia proposta, a resposta a questão agrária é reduzida a <i>estabilidade e segurança</i> dos direitos de propriedade.	Sim, utiliza como argumento a <i>maior defesa ambiental</i> para justificar medidas para assegurar direitos de propriedade	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Banco Mundial (2005)
80	Portaria nº 12 – Fiscalização Cadastral	2006 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Possibilita ao INCRA a intimação administrativa para os proprietários fornecerem documentos a fim de atender as exigências do Sistema Nacional de Cadastro Rural.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2006a)
81	Instrução Normativa nº 28 – Regulamentação dos procedimentos afetos ao cadastro rural	2006 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Resposta ao trabalho análogo a escravidão e a grilagem de terras, a partir do Sistema Nacional de Cadastro Rural.	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 18	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2006b)
82	Lei nº 11.284 – Florestas Públicas para Produção Sustentável	2006 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimento sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Estabelece uma política de preservação e de condicionamento do uso das florestas, orientada pelo desenvolvimento	Sim, uso racional, desenvolvimento sustentável e preservação são	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (2006a)



				sustentável, a partir da destinação e concessão destas para as comunidades locais.	princípios gerais			
83	Lei nº 11.326 – Diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	2006 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Firma descentralização, equidade e participação como diretrizes para a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais	Sim, a sustentabilidade ambiental é uma das diretrizes	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 9.	Brasil (2006b)
84	Lei nº 11.346 – Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional	2006 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Legislação baseada no direito à alimentação adequada, cuja reivindicação é pauta dos movimentos sociais de trabalhadores rurais.	Sim, conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 9.	Brasil (2006c)
85	Instrução Normativa nº 34 – Procedimento de acordo judicial e extrajudicial para obtenção de terras	2006 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Capitalismo Dependente/ Liberalização da Política Agrária	Estabelece as diretrizes para as reformas negociadas entre sociedade civil, proprietários rurais e Estado, como legalidade, moralidade, eficácia, etc...	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 10	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2006c)
86	Ministério Público pede fim da marcha do MST	2007 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Direita Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Trata-se de uma notícia que narra uma manifestação de um promotor do	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

				Estado do Rio Grande do Sul, em ataque a luta por terra				(2007)
87	Decreto nº 6.040 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	2007 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Estabelece uma política, baseada no Desenvolvimento Sustentável, que focaliza a garantia dos direitos das comunidades tradicionais	Sim, cita o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (2007a)
88	Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção	2007 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Prescrições Acadêmicas e Modelos de Agricultura	Mapeia as iniciativas agrícolas em espaços não rurais, discutindo a utilização do espaço das cidades para torná-las mais produtivas.	Sim, o documento prescreve como princípio a promoção da Agroecologia e a Justiça Socioambiental.	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 3	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (2007)
89	Decreto nº 6.135 – Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal	2007 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Normatiza os dados para o recebimento de benefícios de programas sociais, incluindo políticas setoriais.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Brasil (2007b)
90	Lei nº 11.763 – Amplia área objeto de regularização fundiária	2008 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Zoneamento e Regularização	Impulsiona a regularização fundiária e veda a dispensa a licitações para áreas superiores a quinze módulos fiscais	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 17	Brasil (2008)
91	Lei nº 11.947 – Alimentação Escolar	2009 – Luiz Inácio Lula da	Desenvolvimentismo/ Desenvolvimento Rural e Política Social	O abastecimento da alimentação escolar deve ser fornecido	Sim, um dos objetivos da lei é o	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Brasil (2009a)

		Silva (PT)		por agricultores familiares e comunidades tradicionais	desenvolvimento sustentável			
92	Lei nº 11.952 – Regularização fundiária nas terras da União na Amazônia Legal	2009 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Zoneamento e Regularização	É o primeiro marco que dispõe diretamente sobre a regularização fundiária. Merece atenção a ênfase setorial a Amazônia, área de densa grilagem de terras públicas	Sim, veda a realização em áreas de florestas públicas e áreas de conservação.	Sim	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 17	Brasil (2009b)
93	Lei nº 11.977 – Programa Minha Casa, Minha Vida	2009 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Este é um programa geral, que abarca modalidades específicas, como o Programa Nacional de Habitação Rural. Aborda a questão agrária, sobretudo, como uma questão de moradia.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Brasil (2009c)
94	Instrução Normativa nº 3 - Isenção de vistoria técnica em APP	2009 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Dispensa vistoria técnica para o plantio de espécies florestais para cultivo e corte em região agropecuária	Sim, dispõe sobre diretrizes sobre a exploração de espécies nativas e o cadastro no órgão ambiental competente.	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Ministério do Meio Ambiente (2009)
95	Instrução Normativa nº 57 – Titulação de terras remanescentes de	2009 – Luiz Inácio Lula da	Desenvolvimento Sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Regulamenta o procedimento de identificação,	Não, dispõe sobre a questão	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Instituto Nacional de Colonização e

	quilombos	Silva (PT)		reconhecimento, demarcação, etc... das terras de comunidades tradicionais	socioambiental dos quilombos			Reforma Agrária (2009)
96	Lei nº 12.188 – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	2010 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Extensão, Crédito Rural e Tributação	Articula a assistência técnica e extensão com processos de educação formal e informal com ênfase no trabalho agropecuário	Sim, o desenvolvimento rural sustentável é objetivo e princípio da PNATER.	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 2.	Brasil (2010a)
97	Decreto nº 7.352 – Política de educação no campo e PRONERA	2010 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimentismo/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Responde a reivindicação dos assentados de reforma agrária ao fornecer educação as populações agrárias, a partir de um programa nacional de educação básica e superior.	Sim, política de educação do campo voltada para o desenvolvimento social e ambientalmente saudável	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Brasil (2010b)
98	Decreto nº 7.272 – Regulamenta o Sistema Nacional de Segurança Alimentar	2010 – Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Estabelece diretrizes e políticas para garantia da Segurança Alimentar, como direito humano. O abastecimento de alimentos agroecológicos é uma resposta a reivindicação dos agricultores familiares.	Sim, a agroecologia assume protagonismo nesta política, orientando práticas de produção sustentáveis nas diversas dimensões do conceito	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Brasil (2010c)
99	Norma de Execução nº	2010 –	Desenvolvimentismo/	Estabelece	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b>	Instituto

	96 – Rotina para certificação de imóveis rurais	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Burocratização das Políticas Agrárias	diretrizes processuais para o procedimento de certificação dos imóveis rurais, no mesmo sentido dos demais cadastros governamentais.			Exclusão nº 6	Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2010)
100	Manual de procedimentos para implantação do crédito instalação do programa nacional de reforma agrária em reserva extrativista, floresta nacional e reserva de desenvolvimento sustentável	2011 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Burocratização das Políticas Agrárias	Interliga a PNRA com a política ambiental a partir de tipologias de assentamentos, cujo foco é a proteção ambiental e o desenvolvimento agrícola calcado na sustentabilidade.	Sim, delimita medidas para a utilização dos recursos naturais, por exemplo, no que concerne à construção das próprias casas.	Sim	Critério Subjetivo: Inclusão nº 18	Ministério do Meio Ambiente; Instituto Chico Mendes (2011)
101	Transgênicos para Quem?	2011 – Dilma Rousseff (PT)	Neoliberalismo/ Prescrições Acadêmicas e Modelos de Agricultura	Contextualiza a problemática da produção alimentar como uma questão de publicidade da população sobre o uso de tecnologias. A partir dessa leitura, aponta que a retórica da utilização de agrotóxicos (aumento da produtividade, redução de custos produtivos e preservação	Sim, o meio ambiente é um dos eixos de debate dos transgênicos. Enquanto seus defensores argumentam pela preservação ambiental, os agricultores camponeses sustentam a	Não	Critério Objetivo: Exclusão nº 3	Ministério do Desenvolvimento Agrário (2011)

				ambiental) deve ter legitimação popular.	modificação dos ecossistemas			
102	Lei nº 12.651 – Código Florestal	2012 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	A proteção da vegetação é objeto de tutela desta lei e afeta diretamente a questão agrária, impondo limitações a expansão da fronteira agrária. Considera os solos e florestas como expressão da soberania brasileira.	Sim, é uma norma geral de política ambiental, que focaliza as florestas e recursos naturais desta natureza, a partir do pressuposto do desenvolvimento sustentável.	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Brasil (2012)
103	Criar Cidades Mais Verdes	2012 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Prescrições Acadêmicas e Modelos de Agricultura	Articula uma estratégia de fomento da agricultura periurbana pela ONU, a partir do debate de sustentabilidade e segurança alimentar	Sim, relaciona as práticas de agricultura urbana com a gestão de resíduos urbanos	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 3	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2012)
104	Resolução nº 458 – Licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária	2013 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimento Sustentável/ Burocratização das Políticas Agrárias	Estabelece diretrizes e procedimentos de gestão ambiental para disciplinar o uso e exploração sustentáveis de recursos naturais nos assentamentos	Sim, conceitua atividades de baixo impacto ambiental, além de mencionar atividades imprescritíveis	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 18	Conselho Nacional de Meio Ambiente (2013)

					is à proteção da vegetação nativa e exploração agroflorestal sustentável.			
105	Decreto nº 8.179 – Liquidação dos créditos aos assentados	2013 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Dispõe sobre a liquidação de créditos para os assentados e remissões, a partir da regulamentação da medida provisória 636/13.	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 18	Brasil (2013)
106	Lei nº 13.001 – Liquidação de créditos para assentados	2014 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Converte em Lei a Medida Provisória 636, que equipara os créditos de reforma agrárias as condições do Programa Nacional de Habitação Rural.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Brasil (2014a)
107	Lei nº 13.019 – Parcerias de extensão com sociedade civil	2014 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo/ Extensão, Crédito Rural e Tributação	Dispõe sobre as parcerias entre a sociedade civil e estado para atividades de interesse público e recíproco.	Sim, tem como objetivo assegurar a preservação ambiental e desenvolvimento sustentável	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 4	Brasil (2014b)
108	Relatório de avaliação: Planejamento, Execução e Controle do Crédito Rural	2014 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo/ Extensão, Crédito Rural e Tributação	Faz um mapeamento sobre o crédito rural brasileiro, inclusive o aporte legislativo, e suas principais características.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 4	Senado Federal (2014)

				Apresenta sugestões legislativas a partir deste aporte.				
<b>109</b>	Agricultura de precisão – Resultados de um novo olhar	2014 – Dilma Rousseff (PT)	Capitalismo Dependente/ Prescrições Acadêmicas e Modelos de Agricultura	Dá suporte ideológico para a inserção de tecnologias produtivas para o aumento da produtividade. Coletânea vinculada a uma abordagem <i>técnica</i> (e não agroecológica) da agricultura.	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 3	Bernardo <i>et al.</i> (2014)
<b>110</b>	Lei nº 13.140 – Mediação como solução de conflitos	2015 – Dilma Rousseff (PT)	Capitalismo Dependente/ Liberalização da Política Agrária	Possibilita e normatiza a solução judicial e extrajudicial de conflitos envolvendo o Estado e particulares. É aplicável nas reivindicações por desapropriação.	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 5.	Brasil (2015)
<b>111</b>	Portaria nº 243 - Procedimento para obtenção de imóvel para reforma agrária	2015 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Fornece as diretrizes e normatiza o procedimento voltado à obtenção de imóveis rurais para reforma agrária	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Ministério do Desenvolvimento Agrário (2015)
<b>112</b>	Instrução Normativa nº 83 – Diretrizes para	2015 – Dilma	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas	Fornece diretrizes, internas ao INCRA,	<b>Sim, o Laudo</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 18	Instituto Nacional de



	obtenção de imóveis	Rousseff (PT)	Agrárias	para aplicação dos procedimentos para obtenção de imóveis para fins de reforma agrária.	Agrônomo de Fiscalização, essencial para a incorporação do imóvel, deve ser conclusivo quanto aspectos ambientais e de viabilidade técnica			Colonização e Reforma Agrária (2015)
113	Portaria nº 175 – Reconhece agricultores quilombolas como beneficiários da PNRA	2016 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo / Desenvolvimento Sustentável e Políticas Ambientais	Considera que a regularização de territórios quilombolas está enquadrada no escopo do PNRA e amplia as possibilidades de acesso à terra pela reforma agrária.	Sim, considera o desenvolvimento sustentável como princípio da reforma agrária.	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2016a)
114	Portaria nº 141 – Exceções para candidatura ao PNRA	2016 – Dilma Rousseff (PT)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Estipula exceções para deferimento da inscrição ao PNRA relativas a ocupante de cargo público que preste serviço a comunidade assentada, entre outros.	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016)
115	Instrução Normativa nº 69 – Créditos Instalação PNRA	2016 – Michel Temer	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Normatiza procedimentos para a cobrança de	Não	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 08	Instituto Nacional de Colonização e

		(MDB)		créditos concedidos para fins de reforma agrária e assistência técnica.				Reforma Agrária (2016b)
116	DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra	2017 – Michel Temer (MDB)	Democracia Liberal/ Banco de Dados	Faz um mapeamento da luta por terra a partir de seis eixos principais: ocupações da terra; assentamentos rurais; estrutura fundiária; movimentos socioterritoriais; manifestações do campo; estrangeirização da terra.	Sim, apresenta dados sobre a estrangeirização da terra e exploração de recursos naturais	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 2	Núcleo de Estudos Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (2017)
117	IBGE – Censo Agropecuário (2017)	2017 – Michel Temer (MDB)	Democracia Liberal/ Banco de Dados	É um mapeamento censitário sobre o espaço rural brasileiro, a partir de quatro eixos: produtores; estabelecimentos; pecuária; e agricultura	Não, apesar de discutir temas como produção alimentícia e utilização da terra	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 2	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017)
118	Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas	2017 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Desenvolvimento Sustentável e Políticas Ambientais	O documento delinea uma tipologia dos espaços rurais brasileiros, considerando os biomas e diversidades econômicas, sociais e culturais. A partir	Sim, relaciona os biomas como pontos de definição dos ambientes rurais	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 1	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; Miranda (2017)

				dessa tipologia discute o impacto das políticas de desenvolvimento rural				
<b>119</b>	Decreto nº 9.064 – Unidade Familiar de Produção Agrária	2017 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Emenda as políticas que focalizam a agricultura familiar, a partir do conceito de unidade familiar de produção agrária.	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 07	Brasil (2017a)
<b>120</b>	Lei 13.465 – Regularização Fundiária, Liquidação de Créditos da Reforma Agrária e Alienação de Imóveis da União	2017 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Zoneamento e Regularização	Para além da Amazônia Legal, dispõe sobre regularização de áreas urbanas e rurais, além da liquidação dos créditos dos assentados de reforma agrária. Altera definições de pequena propriedade, por exemplo.	<b>Sim, além de exigir a informação ao Cadastro Ambiental Rural, o projeto de regularização o deve conter soluções para questões ambientais e estudos de desconformidade ambiental, entre outras questões...</b>	<b>Sim</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 15	Brasil (2017b)
<b>121</b>	Portaria nº 326 – Processo de Fiscalização do Cadastro Rural	2017 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Visa otimizar processos administrativos que concorram a uma melhoria processual para atividades do	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 08	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2017a)

				INCRA				
122	Instrução Normativa nº 88 – Aquisição e Arrendamento do imóvel rural	2017 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Regula a aquisição de terra brasileira por pessoa física ou jurídica estrangeira, correlacionando requisitos para a concessão do INCRA.	Sim, a aprovação do projeto de exploração dependerá da compatibilidade do Zoneamento Econômico Ecológico.	Sim	Critério Objetivo: Inclusão nº 11	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2017b)
123	Decreto nº 9.311 – Seleção, permanência e titulação de beneficiários da Reforma Agrária	2018 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Regulamenta os parâmetros para a seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do PNRA.	Sim, dispõe sobre a seleção de beneficiários para os projetos ambientalmente diferenciados.	Não	Critério Subjetivo: Exclusão nº 08	Brasil (2018)
124	Instrução Normativa nº 90 – Valores da terra nua	2018 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Normatiza os valores da terra nua, para fins de titulação de assentamentos	Não	Não	Critério Subjetivo: Exclusão nº 08	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2018a)
125	Instrução Normativa nº 93 – Seleção dos beneficiários do PNRA	2018 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Focaliza os procedimentos de seleção das famílias beneficiárias do PNRA	Sim, define projetos de assentamento ambientais, além de condiciona a estabelecer uma ordem de preferência	Não	Critério Subjetivo: Exclusão nº 08	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2018b)

					para os trabalhadores vinculados a estes,			
126	Instrução Normativa nº 97 - Normaliza Procedimentos de Titulação	2018 – Michel Temer (MDB)	Neoliberalismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Focaliza os procedimentos para titulação de famílias vinculadas ao PNRA, além da verificação das condições de permanência e regularização do benefício	Sim, a juntada do memorial descritivo, cuja reserva legal é exposta, é condição para titulação	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 08	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2018c)
127	Informe DHANA 2019	2019 - Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Igreja Católica e Direitos Humanos/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	É uma publicação da FIAN, rede de defesa de interesses, que atua a partir do marco do direito humano à alimentação e à nutrição. Relata a problemática alimentar perante a expansão do neoliberalismo e corrosão da democracia.	Sim, discute a problemática ambiental, relacionada à produção alimentar e a reforma agrária, a partir da expansão da fronteira agrícola brasileira.	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Exclusão nº 07	Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à nutrição adequadas (2019)
128	Decreto nº 9.784 – Extingue Políticas Públicas e Conselhos	2019 - Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	É uma medida de ataque a burocracia e as políticas públicas agrárias e ambientais, desmontando conselhos e revogando legislações e artigos de lei	Sim, abarca programas e conselhos direta e indiretamente ambientais	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 6	Brasil (2019a)

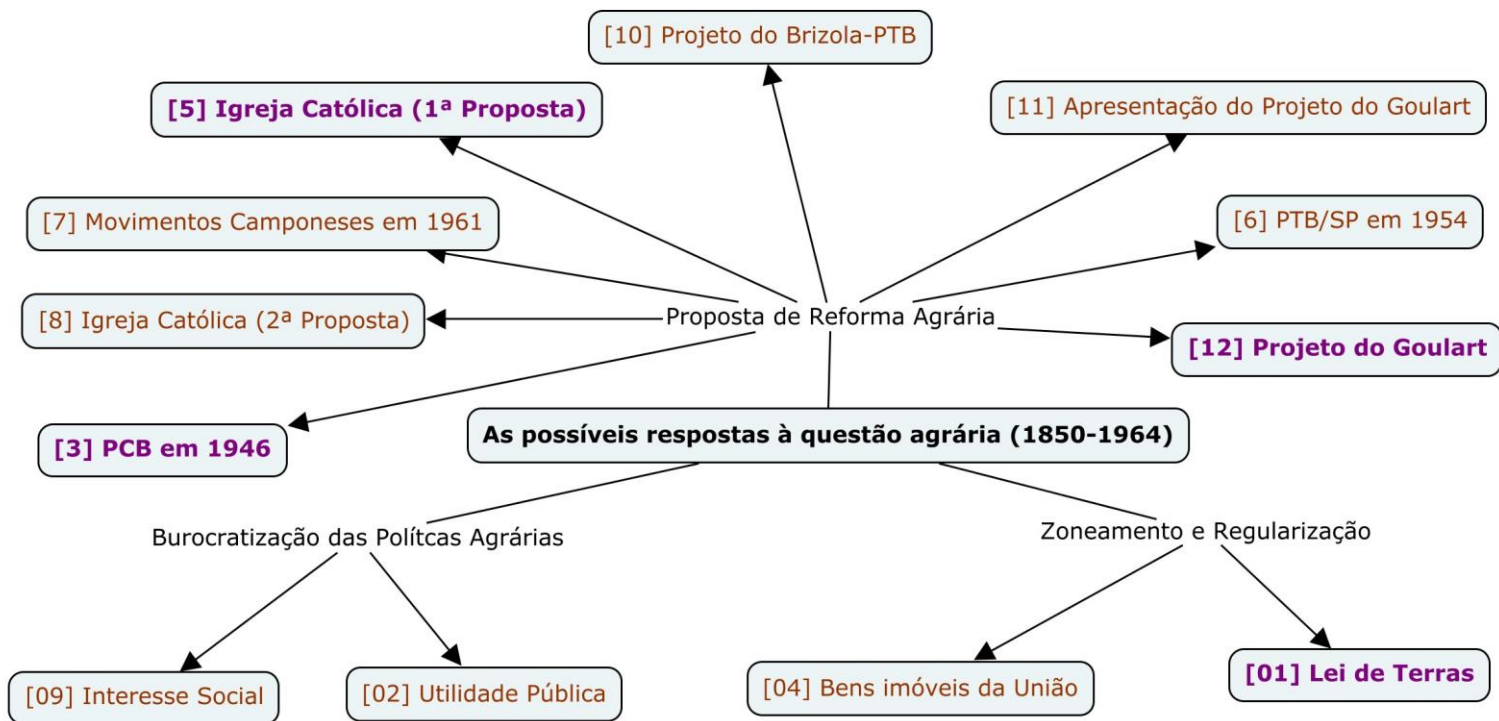
129	Projeto de Lei Complementar 197 – Emenda ao Banco da Terra (Lucio Mosquini – MDB/RO)	2019 - Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Reformula o Banco da Terra para transformar as reformas de mercado como o principal eixo da reforma agrária.	Não	Sim	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 12	Brasil (2019b)
130	Conflitos no Campo - CPT	2020 – Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Igreja Católica e Direitos Humanos/ Informes e Banco de Dados	Mapeia os conflitos por terra no campo brasileiro, a partir de uma tipologia de expressões de conflitos sociais, sejam pela violência física, conflitos por terra, água, entre outros...	Sim, traz a tona a questão ambiental como consequências das disputas em torno da regularização o fundiária e da apropriação da terra e água.	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 2	Comissão Pastoral da Terra (2021)
131	Projeto de Lei nº 2633 – Regularização Fundiária nas terras da União (Zé Silva/MG/SOLIDARIEDADE)	2020 – Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Neoliberalismo/ Zoneamento e Regularização	Revisa a legislação sobre regularização nas terras da união e, em conformidade com a MP 910/19, favorece a <i>autodeclaração</i> para até 15 hectares.	Sim, uma das justificativas da proposição é o estímulo ao <i>cuidado ambiental</i> .	Não	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 15	Brasil (2020)
132	SIPRA – Beneficiários da Reforma Agrária	2021 – Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Democracia Liberal/ Informes e Banco de Dados	É um banco de dados sobre programas e beneficiários das políticas de reforma agrária	Não	Não	<b>Critério Objetivo:</b> Exclusão nº 2	Sistema Informatizado de Programas de Reforma Agrária (2021)
133	Observatório da	2021 – Jair	Democracia Liberal/ Informes e	Sistematiza dados e	Sim,	Não	<b>Critério Objetivo:</b>	Observatório da

	Agropecuária brasileira – Sistema para consulta	Messias Bolsonaro (PSL)	Banco de Dados	informações sobre áreas da agropecuária a partir do georreferenciamento das propriedades rurais	comportados do serviço florestal brasileiro		Exclusão nº 2	Agropecuária Brasileira (2021)
134	INPE - Sistemas para consulta	2021 – Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Democracia Liberal/ Informes e Banco de Dados	Mapeia o uso da cobertura de terra na Amazônia legal e em outros biomas, a partir dos cadastros rurais	Sim, cruza cadastros rurais com uma série de dados, incluindo ambientais	Não	Critério Objetivo: Exclusão nº 2	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2022)
135	Lei nº 14.118 – Programa Casa Verde e Amarela	2021 - Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Desenvolvimentismo/Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	Replica o Programa Minha Casa Minha vida e fomenta o direito à moradia para famílias de renda de até R\$ 7.000,00 (urbanas) e R\$ 84.000,00 (rurais)	Sim, a sustentabilidade ambiental, função social da propriedade, integração ambiental da moradia, etc...	Não	Critério Objetivo: Exclusão nº 1	Brasil (2021)
136	Lei nº 14.119 – Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais	2021 - Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Neoliberalismo/ Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	É uma política geral, que afeta o meio rural na medida em que garante incentivos para a agroecologia e outras formas de produção aliadas ao meio ambiente	Sim, estabelece incentivos para o exercício de funções ambientais	Não	Critério Objetivo: Exclusão nº 1	Brasil (2021)
137	Portaria SAF/MAPA nº 123 – Manual de operações do PNCF	2021 - Jair Messias Bolsonaro (PSL)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Estabelece diretrizes como referência para a implementação e	Sim, condiciona as instituições	Sim	Critério Objetivo: Inclusão nº 12.	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

				execução do programa	financiadora s pela viabilidade ambiental dos projetos técnicos.			(2021)
--	--	--	--	----------------------	---	--	--	--------

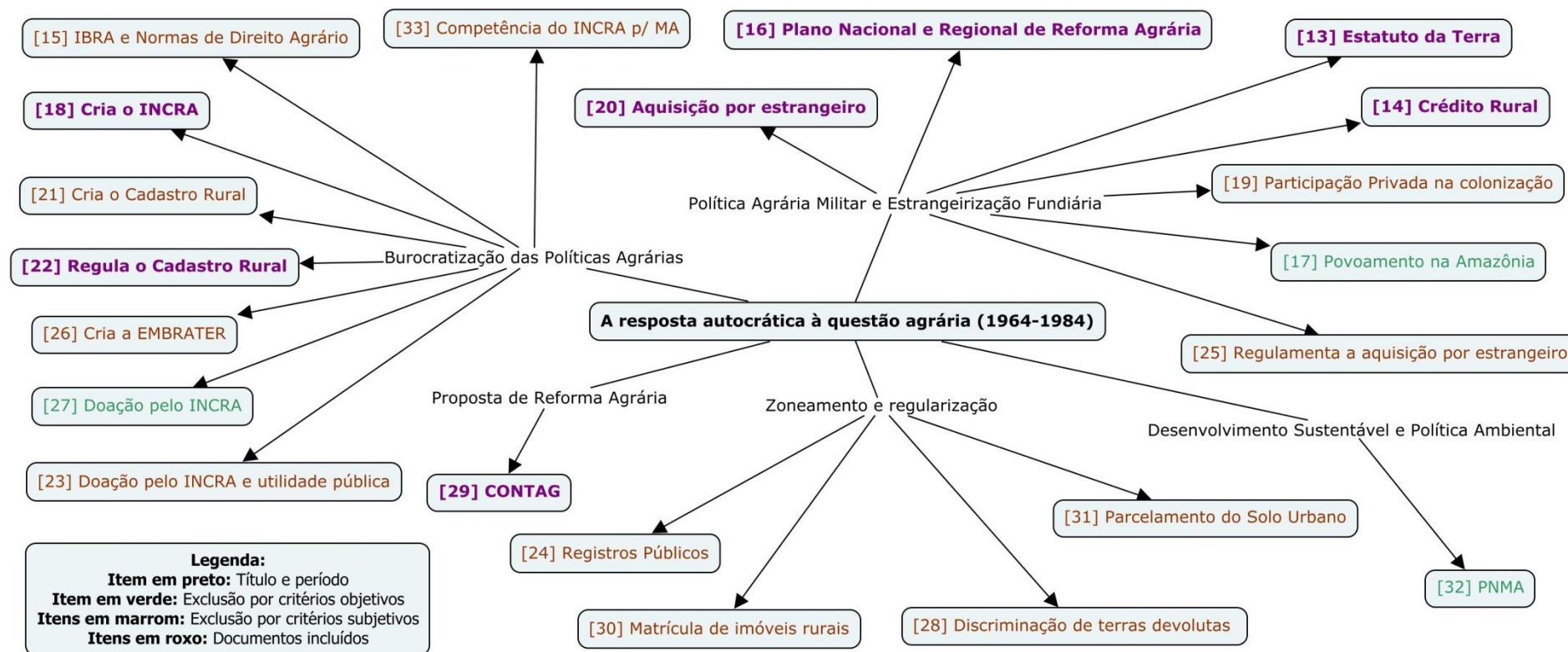


**APÊNDICE F – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “AS POSSÍVEIS RESPOSTAS À QUESTÃO AGRÁRIA (1850-1964)”**

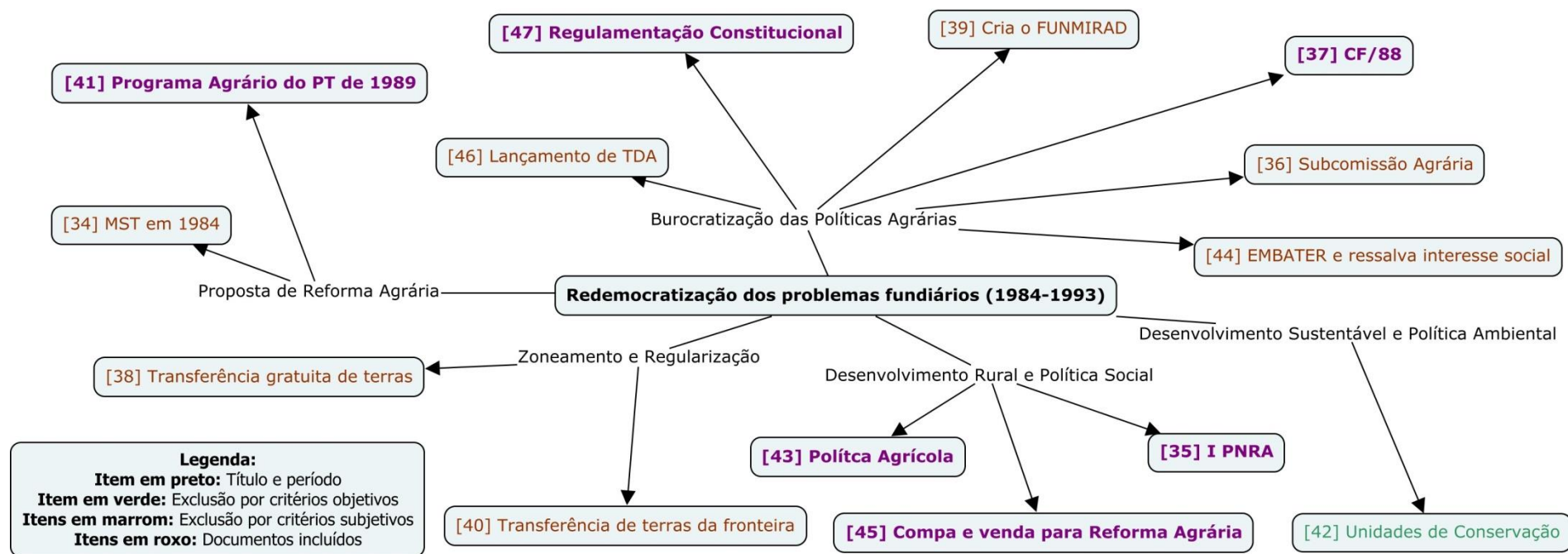


**Legenda:**  
**Item em preto:** Título e período  
**Item em verde:** Exclusão por critérios objetivos  
**Itens em marrom:** Exclusão por critérios subjetivos  
**Itens em roxo:** Documentos incluídos

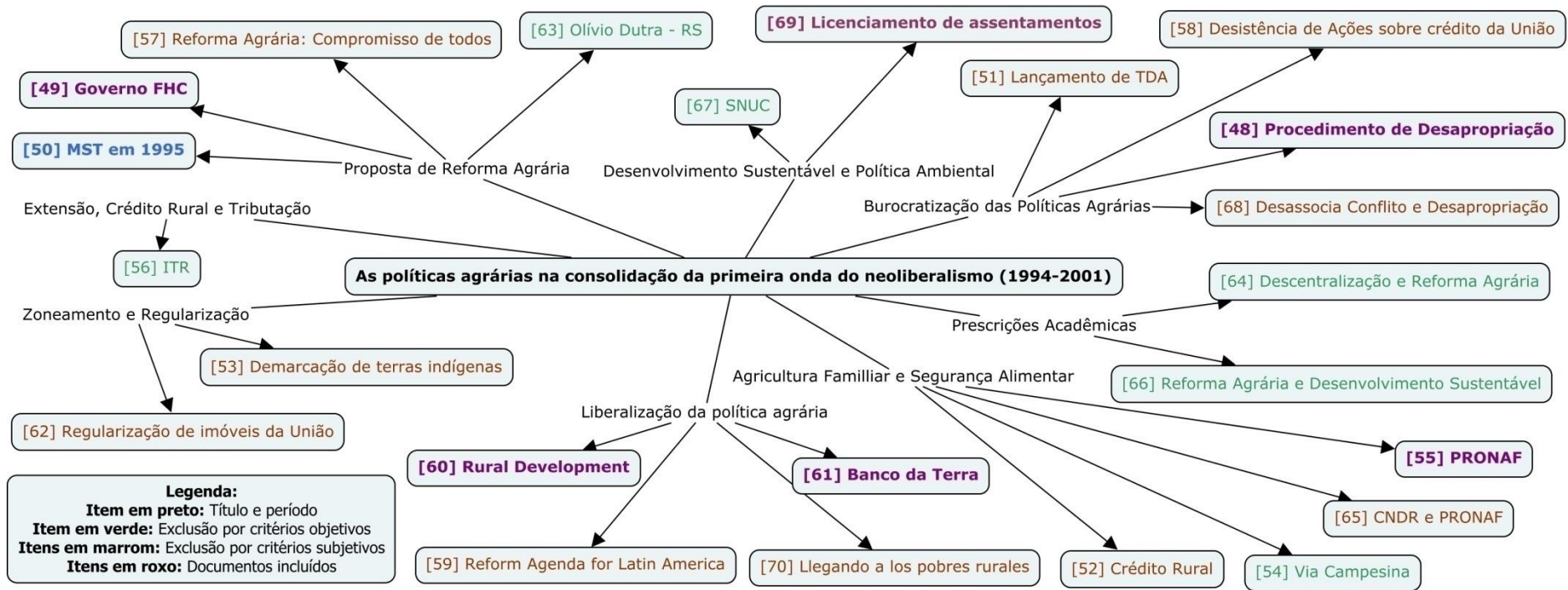
## APÊNDICE G – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “A RESPOSTA AUTOCRÁTICA À QUESTÃO AGRÁRIA (1964-1984)”



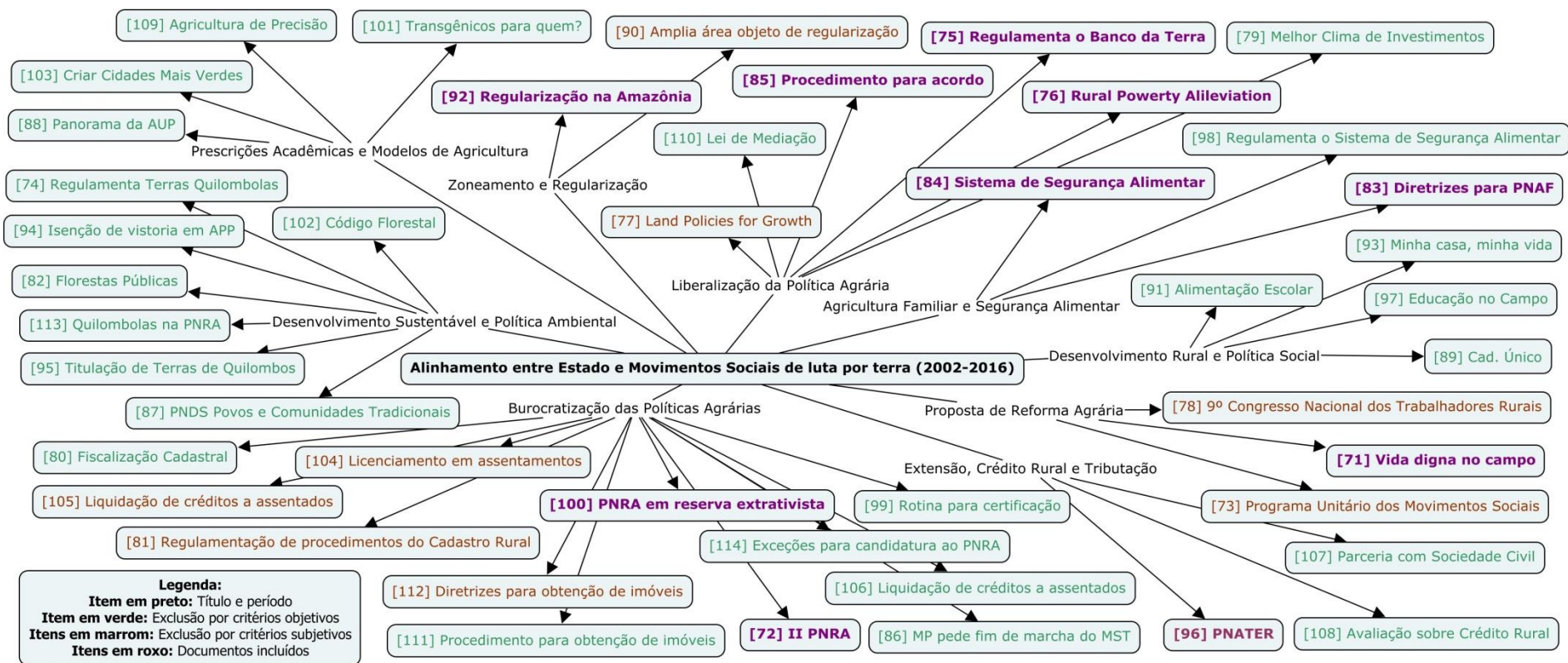
## APÊNDICE H – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “REDEMOCRATIZAÇÃO DOS PROBLEMAS FUNDIÁRIOS (1984-1993)”



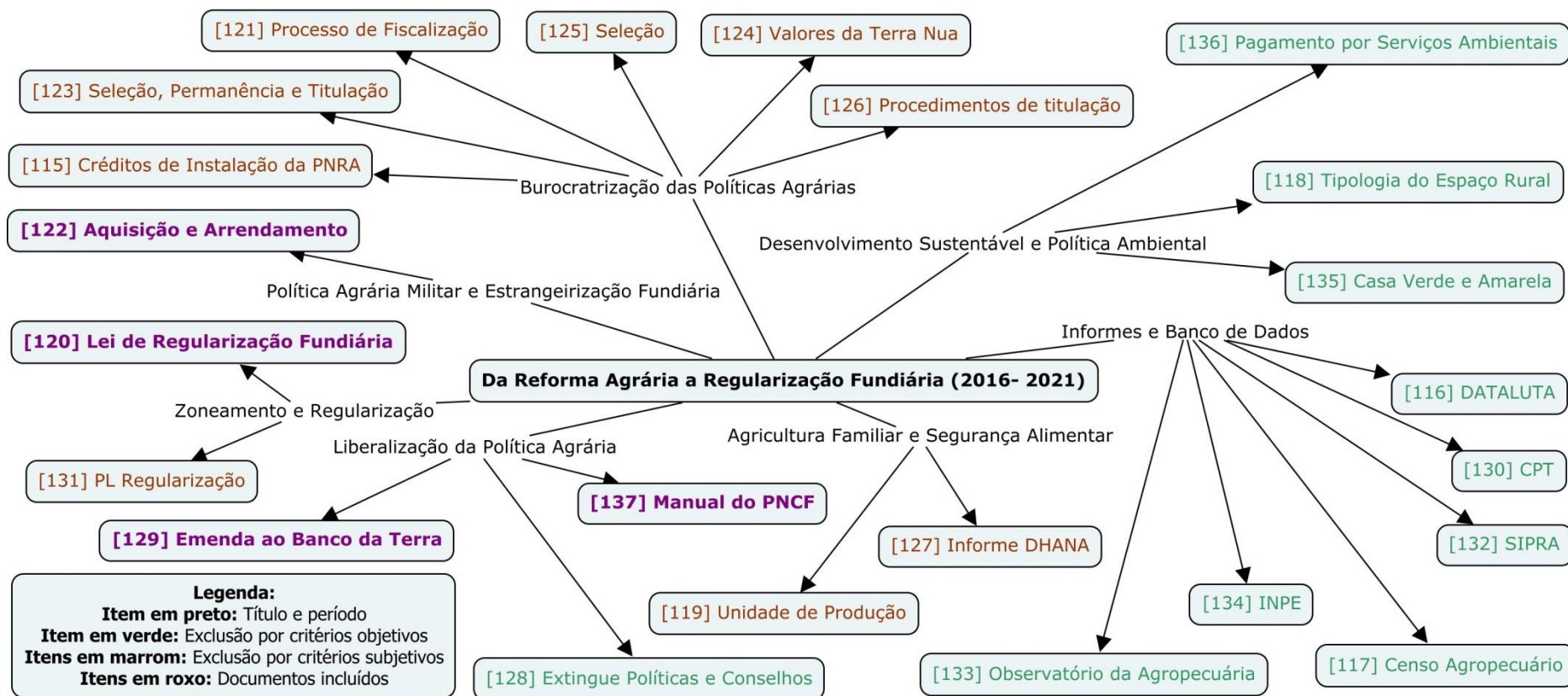
## APÊNDICE I – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “AS POLÍTICAS AGRÁRIAS NA CONSOLIDAÇÃO DA PRIMEIRA ONDA DO NEOLIBERALISMO (1994-2001)”



## APÊNDICE J – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “ALINHAMENTO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR TERRA (2002-2016)”



## APÊNDICE K – VISÃO PANORÂMICA DO ESTRATO DOCUMENTAL: “DA REFORMA AGRÁRIA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (2016-2021)”



**APÊNDICE L – CATALOGAÇÃO DO ESTRATO DOCUMENTAL QUALITATIVO (TABELA)**

<b>Nº</b>	<b>Nome</b>	<b>Período</b>	<b>Espectro político/Intencionalidade</b>	<b>Relevância para a questão agrária</b>	<b>Meio ambiente?</b>	<b>Crítérios</b>	<b>Fonte</b>
<b>1</b>	Lei nº 601 - Lei de Terras	As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)	Capitalismo Dependente/ Zoneamento e Regularização	Privatiza terras devolutas; Transmissão capitalista e não <i>estamental</i> ; Colonização	<b>Sim</b> , pune quem causar incêndios nas terras devolutas	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusã o nº 4	Brasil (1850)
<b>2</b>	Proposta de reforma agrária do PCB na Constituinte	As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Primeira manifestação contra concentração fundiária; Crítica a lei de terras (1850);	<b>Não</b>	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusã o nº 2	Prestes (1946)
<b>3</b>	Primeira Proposta de reforma agrária da Igreja Católica	As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)	Igreja Católica e Direitos Humanos/ Proposta de Reforma Agrária	Primeira manifestação; Preocupação assistencialista e conservadora com o êxodo rural	<b>Não</b>	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusã o nº 3	Engelke (1950)
<b>4</b>	Projeto de Reforma Agrária do governo Goulart – Decreto nº 53.700	As possíveis respostas à questão agrária (1850-1964)	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Reforma trechos que ladeiam rodovias e localidades “nobres” beneficiárias de obras da União	<b>Sim</b> , um dos objetivos da reforma era a proteção do solo, das reservas florestais e mananciais	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusã o nº 1	Brasil (1964)
<b>5</b>	Estatuto da Terra	A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Legislação que orienta a reforma agrária brasileira; Articula o conceito de <i>função social da propriedade</i> com ações ordenadas de desapropriação, distribuição, etc.	<b>Sim</b> , um dos condicionantes da função social da propriedade são critérios de conservação dos recursos naturais	<b>Crítério Objetivo:</b> Inclusã o nº 4	Brasil (1964)
<b>6</b>	Lei nº 4.829 – Crédito Rural	A resposta autocrática à questão agrária	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	É uma das legislações que decorrem da reforma agrária do Estatuto da	<b>Não</b>	<b>Crítério Objetivo:</b> Inclusã o nº 4	Brasil (1965)

		(1964-1984)		Terra, suprindo recursos para os produtores e cooperativas			
7	Decreto nº 59.456 – Aprova Plano Nacional e Regional de Reforma Agrária	A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Faz parte do aparato normativo do Estatuto da Terra, estabelecendo projetos nacionais e subprojetos regionais.	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 4	Brasil (1966b)
8	Del 1.110 – Cria o INCRA	A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Aglutina a Colonização e Reforma Agrária em órgão único	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1970)
9	Lei nº 5.709 – Aquisição de imóvel por estrangeiro	A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)	Capitalismo Dependente/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Estabelece condições para a aquisição de imóvel por estrangeiro e condiciona a 50 módulos fiscais a área máxima.	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 5	Brasil (1971)
10	Decreto nº 72.106 – Regulamenta o Sistema Nacional de Cadastro Rural	A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)	Capitalismo Dependente/ Burocratização das Políticas Agrárias	Obriga a prestação de informações para fins de fiscalização da <i>função social</i>	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 7	Brasil (1973a)
11	Proposta de Reforma Agrária do 3º Congresso da CONTAG	A resposta autocrática à questão agrária (1964-1984)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Retomada da pauta da reforma agrária no debate público com a crise da ditadura. Critica a ditadura, mesmo que não avance em proposições radicais e as faça genericamente.	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 3.	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (1979)
12	IPNRA – Decreto e Plano	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Democracia Liberal/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Aprova um plano de intervenção nacional, fundamentado na <i>exploração racional</i> da terra, orientado por metas e caracterizado como programa social	<b>Sim</b> , menciona a <b>função social da propriedade e a conservação ambiental, além de dispor sobre comunidades indígenas e meio ambiente.</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 5.	Brasil (1985)



13	Constituição Federal de 1988	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Democracia Liberal/ Burocratização das Políticas Agrárias	Disciplina especificamente alguns temas agrários. Essa disciplina representa a a constitucionalização de pressupostos, como a função social da propriedade e regimes de desapropriação.	<b>Sim</b> , apresenta disciplina específica para o meio ambiente e transversal a outras áreas. A função social da propriedade é a intersecção com a questão agrária	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão n° 8	Brasil (1988a)
14	Programa Agrário do PT	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	É o programa mais radical da principal força partidária da esquerda brasileira. Esse programa foi construído com um alinhamento do MST e consagra a reforma agrária como medida <i>estrutural</i> para democratização brasileira.	<b>Sim</b> , se posiciona contrária a apropriação privada da água, além de dispor sobre uma diretriz geral de trabalhar <i>em favor da água e não contra ela</i>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão n° 9	Partidos dos Trabalhadores (1989)
15	Lei nº 8.171 – Política Agrícola	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Democracia Liberal/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Estabelece instrumentos de política agrícola, além de definir competências e objetivos	<b>Sim</b> , um dos objetivos da política é a proteção do meio ambiente, o uso racional e o estímulo a recuperação do ambiente degradado	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão n° 5	Brasil (1991a)
16	Decreto nº 433 – Compra e venda de imóveis para reforma agrária	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Direita dependente/ Desenvolvimento Rural e Política Social	Abre a possibilidade de não realizar desapropriações para fins de reforma agrária. Possibilita a negociação por propostas de compra e venda. Esta lei foi	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão n° 5	Brasil (1992a)

				reformulada no governo FHC.			
17	Lei 8.629 – Regulamentação constitucional da reforma agrária	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Democracia Liberal/ Burocratização das Políticas Agrárias	Regulamenta as disposições sobre função social da propriedade, desapropriação, justa indenização, etc...	Sim, explica os requisitos para o cumprimento da função social. Aborda as unidades de conservação, além de questões socioambientais.	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 8	Brasil (1993a)
18	Lei Complementar nº 76 – Procedimento contraditório de desapropriação	Redemocratização dos problemas fundiários (1984-1993)	Desenvolvimentismo/ Burocratização das Políticas Agrárias	Normatiza o procedimento judicial de desapropriação por interesse social para reforma agrária	<b>Não</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 11	Brasil (1993b)
19	Proposta do Governo FHC	As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)	Desenvolvimentismo/ Proposta de Reforma Agrária	Aponta que o Brasil não é subdesenvolvido, mas sim injusto e o desenvolvimento sustentável é uma resposta para tal. A reforma agrária baseia a retomada sustentada de crescimento	Sim, propõe a racionalização do uso dos recursos naturais, abordando-os setorialmente em ligação com um plano de desenvolvimento. Essencialmente, busca conciliar meio ambiente com a inserção do Brasil nas cadeias de valor global.	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 10	Cardoso (2008)
20	Proposta de Reforma Agrária do MST	As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/Proposta de Reforma Agrária	Neste documento o MST consagra suas principais teses sobre reforma agrária e delinea um programa de luta por terra coligado com a reivindicação por <i>novos</i>	Sim, além de considerar a preservação e o desenvolvimento autosustentável como objetivos, dispõe,	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 7	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

				<i>direitos</i> como ambientais e de gênero	especificamente, sobre um programa ambiental		(1995)
21	Decreto nº 1.946 – Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Busca o aumento de produtividade, a melhoria de renda e geração de empregos a partir do fomento da agricultura familiar	<b>Sim</b> , é diretriz do programa a conjugação do aumento de produtividade com a proteção ambiental. Ainda, as entidades de defesa do meio ambiente fazem parte dos Conselhos.	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 12	Brasil (1996b)
22	Rural Development	As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)	Neoliberalismo/Liberalização da política agrária	O documento detalha a visão do banco mundial e estratégias de ação para a redução da pobreza e efetivação do desenvolvimento sustentável. Além disso, discute a situação do agronegócio e das possibilidades de desenvolvimento econômico com a conservação de recursos naturais.	<b>Sim</b> , parte da estratégia de desenvolvimento sustentável do BM é baseada na reversão da degradação ambiental	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 13	World Bank (1997)
23	Lei Complementar nº 93 – Institui o Banco da Terra	As políticas agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)	Neoliberalismo/Liberalização da Política Agrária	Lei que promove a captação de recursos, de entidades nacionais ou internacionais, para <i>financiamento</i> de imóveis rurais para fins de “reforma agrária”	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 6	Brasil (1998a)
24	Resolução nº 289 –	As políticas	Desenvolvimento Sustentável/	Faz a ligação entre o	<b>Sim</b> , detalha o	<b>Critério</b>	Conama

	Diretrizes para Licenciamento de Assentamentos	agrárias na consolidação da primeira onda do neoliberalismo (1994-2001)	Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental	licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos de política ambiental, com a reforma agrária	procedimento de licenciamento ambiental incidente nos assentamentos de reforma agrária	<b>Objetivo:</b> Inclusão n° 1.	(2001)
25	Programa Agrário da Campanha do PT em 2002 – Vida Digna no Campo	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Proposta de Reforma Agrária	Estabelece propostas para o setor agrícola a partir do diálogo entre agricultura, reforma agrária, desenvolvimento sustentável e segurança militar. A reforma Agrária é um dos pontos estruturais deste projeto, que também estabelece crédito rural e o fomento da agricultura familiar.	<b>Sim</b> , um dos eixos da política de desenvolvimento sustentável e solidário é a recuperação e preservação dos recursos naturais. A Reforma Agrária se enquadra nesta política.	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão n° 14	Coligação Lula President e (2002)
26	II Plano Nacional de Reforma Agrária	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Burocratização das Políticas Agrárias	Busca garantir justiça social, paz e produção para os trabalhadores rurais. Admite o potencial transformador e necessário da reforma agrária para garantia de segurança alimentar e democratização da sociedade brasileira.	<b>Sim</b> , a garantia da sustentabilidade ambiental é um dos eixos centrais do projeto de desenvolvimento territorial sustentável.	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão n° 8.	Ministério do Desenvolvimento Agrário; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2003)
27	Decreto n° 4.892 – Regulamenta o Banco da Terra	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Regula o Banco da Terra e dá disposições institucionais e de cunho orçamentário para o impulsionamento do programa.	<b>Sim</b> , o financiamento do Fundo de Terra deve levar em conta a conservação e a	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão n° 10.	Brasil (2003b)

					proteção do ambiente		
28	Rural Poverty Alleviation in Brazil	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	O BM delineou prescrições específicas para programas de alívio da pobreza rural no Brasil. Inclui as reformas de mercado neste programa, além da dinamização do setor agrário, com a migração dos jovens e a dinamização das atividades agrícolas.	Não	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusã o nº 16	World Bank (2003a)
29	Lei nº 11.326 – Diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Firma descentralização, equidade e participação como diretrizes para a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais	Sim, a sustentabilidade ambiental é uma das diretrizes	<b>Crítério Objetivo:</b> Inclusã o nº 9.	Brasil (2006b)
30	Lei nº 11.346 – Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Esquerda Institucional e Trabalhadores Rurais/ Agricultura Familiar e Segurança Alimentar	Legislação baseada no direito à alimentação adequada, cuja reivindicação é pauta dos movimentos sociais de trabalhadores rurais.	Sim, conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos	<b>Crítério Objetivo:</b> Inclusã o nº 9.	Brasil (2006c)
31	Instrução Normativa nº 34 – Procedimento de acordo judicial e extrajudicial para obtenção de terras	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Capitalismo Dependente/ Liberalização da Política Agrária	Estabelece as diretrizes para as reformas negociadas entre sociedade civil, proprietários rurais e Estado, como legalidade, moralidade, eficácia, etc...	Não	<b>Crítério Objetivo:</b> Inclusã o nº 10	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2006c)
32	Lei nº 11.952 – Regularização fundiária nas terras da União na Amazônia	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por	Desenvolvimentismo/ Zoneamento e Regularização	É o primeiro marco que dispõe diretamente sobre a regularização fundiária. Merece atenção a ênfase	Sim, veda a realização em áreas de florestas públicas e áreas	<b>Crítério Subjetivo:</b> Inclusã o nº 17	Brasil (2009b)

	Legal	terra (2002-2016)		setorial a Amazônia, área de densa grilagem de terras públicas	de conservação.		
33	Lei nº 12.188 – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Desenvolvimentismo/ Extensão, Crédito Rural e Tributação	Articula a assistência técnica e extensão com processos de educação formal e informal com ênfase no trabalho agropecuário	<b>Sim, o desenvolvimento rural sustentável é objetivo e princípio da PNATER.</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 2.	Brasil (2010a)
34	Manual de procedimentos para implantação do crédito instalação do programa nacional de reforma agrária em reserva extrativista, floresta nacional e reserva de desenvolvimento sustentável	Alinhamento entre Estado e Movimentos Sociais de luta por terra (2002-2016)	Desenvolvimento Sustentável/ Burocratização das Políticas Agrárias	Interliga a PNRA com a política ambiental a partir de tipologias de assentamentos, cujo foco é a proteção ambiental e o desenvolvimento agrícola calcado na sustentabilidade.	<b>Sim, delimita medidas para a utilização dos recursos naturais, por exemplo, no que concerne à construção das próprias casas.</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 18	Ministério do Meio Ambiente; Instituto Chico Mendes (2011)
35	Lei 13.465 – Regularização Fundiária, Liquidação de Créditos da Reforma Agrária e Alienação de Imóveis da União	Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária (2016-2021)	Neoliberalismo/ Zoneamento e Regularização	Para além da Amazônia Legal, dispõe sobre regularização de áreas urbanas e rurais, além da liquidação dos créditos dos assentados de reforma agrária. Altera definições de pequena propriedade, por exemplo.	<b>Sim, além de exigir a informação ao Cadastro Ambiental Rural, o projeto de regularização deve conter soluções para questões ambientais e estudos de desconformidade ambiental, entre outras questões...</b>	<b>Critério Subjetivo:</b> Inclusão nº 15	Brasil (2017b)
36	Instrução Normativa nº 88 – Aquisição e Arrendamento do imóvel rural	Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária (2016-	Neoliberalismo/ Política Agrária Militar e Estrangeirização Fundiária	Regula a aquisição de terra brasileira por pessoa física ou jurídica estrangeira,	<b>Sim, a aprovação do projeto de exploração dependerá da</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 11	Instituto Nacional de Coloniza

		2021)		correlacionando requisitos para a concessão do INCRA.	compatibilidade do Zoneamento Econômico Ecológico.		ção e Reforma Agrária (2017b)
37	Projeto de Lei Complementar 197 – Emenda ao Banco da Terra (Lucio Mosquini – MDB/RO)	Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária (2016-2021)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Reformula o Banco da Terra para transformar as reformas de mercado como o principal eixo da reforma agrária.	<b>Não</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 12	Brasil (2019b)
38	Portaria SAF/MAPA nº 123 – Manual de operações do PNCF	Da Reforma Agrária a Regularização Fundiária (2016-2021)	Neoliberalismo/ Liberalização da política agrária	Estabelece diretrizes como referência para a implementação e execução do programa	<b>Sim, condiciona as instituições financiadoras pela viabilidade ambiental dos projetos técnicos.</b>	<b>Critério Objetivo:</b> Inclusão nº 12.	Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento (2021)

## APÊNDICE M – EXEMPLO DE FICHAMENTO CONSTRUÍDO COMO INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS BIBLIOGRÁFICOS E DOCUMENTAIS

**Metamorfoses da questão agrária: controvérsias intelectuais, política e mundo rural no Brasil contemporâneo**

**Unidade temática:** Modernização brasileira;

**Categorias:** Expansão do capitalismo agrário; Agricultura Familiar; Reforma Agrária; Modernização no Brasil;

**Subcategorias:** Revolução Verde; Liberalização da política agrícola e agronegócio; Crítica a economia do agronegócio e ao reducionismo tecnológico; Alternativas ao desenvolvimento e perspectiva reformista; Questão Rural; Pluriatividade e interação com agronegócio; Distribuição Fundiária e centralidade da Reforma Agrária; Inviabilidade diante do desenvolvimento capitalista; Terra como direito humano; Terra associada ao trabalho; Democratização social; Democratização política;

**Comentário geral:** O autor se propõe a realizar um mapeamento sobre as controvérsias intelectuais que marcaram o movimento da reforma agrária no período posterior a redemocratização, a partir de uma interpretação macroestrutural da modernização brasileira. Essa interpretação questionou as possibilidades para uma democratização social e política do Brasil, ancorada por três chaves de leituras, simultaneamente, distintas e complementares: (i) expansão do capitalismo agrário; (ii) agricultura familiar; (iii) reforma agrária. No meu entendimento, o artigo é bastante completo quanto ao balanço bibliográfico de cada um destes eixos, sendo, também, bastante instigante para a proposição de novas linhas de pesquisa. Avança no estudo dos temas ao apontar que é um equívoco considerar os processos de *modernização* como correlatos a *democratização*, especialmente a *social* e *política*.

**Sugestões para expandir discussão:**

**Expansão do capitalismo Agrário - Liberalização da política agrícola e agronegócio:** Wilkinson – Mercados, redes e valores; Leite – Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro – Estudos, Sociedade e Agricultura;

**Agricultura Familiar – Questão rural:** Busnain – O mundo rural no Brasil do século XXI;

**Modernização no Brasil – Democratização social:** Sauer – Terra e Modernidade; Silva – Questão agrária e modernização no Brasil (Doutorado em Sociologia UERJ); Szejt – Reforma agrária em tempos de democracia e globalização – Novos Estudos.

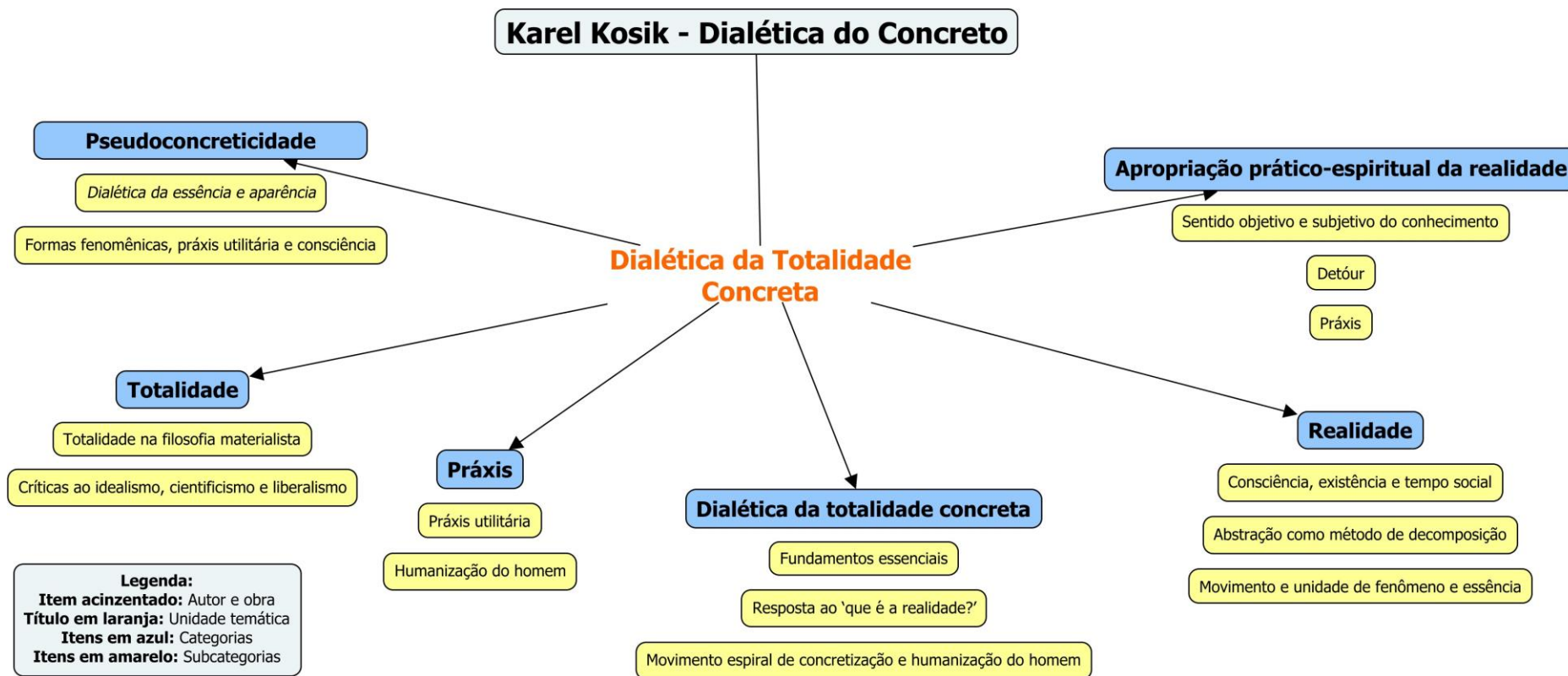
**Referência Bibliográfica (ABNT):**

SILVA, Felipe Maia Guimarães da, *Metamorfoses da questão agrária: controvérsias intelectuais, política e mundo rural no Brasil contemporâneo*. *Mediações: Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 23, n. 2, p. 75-122, 05 set. 2020.

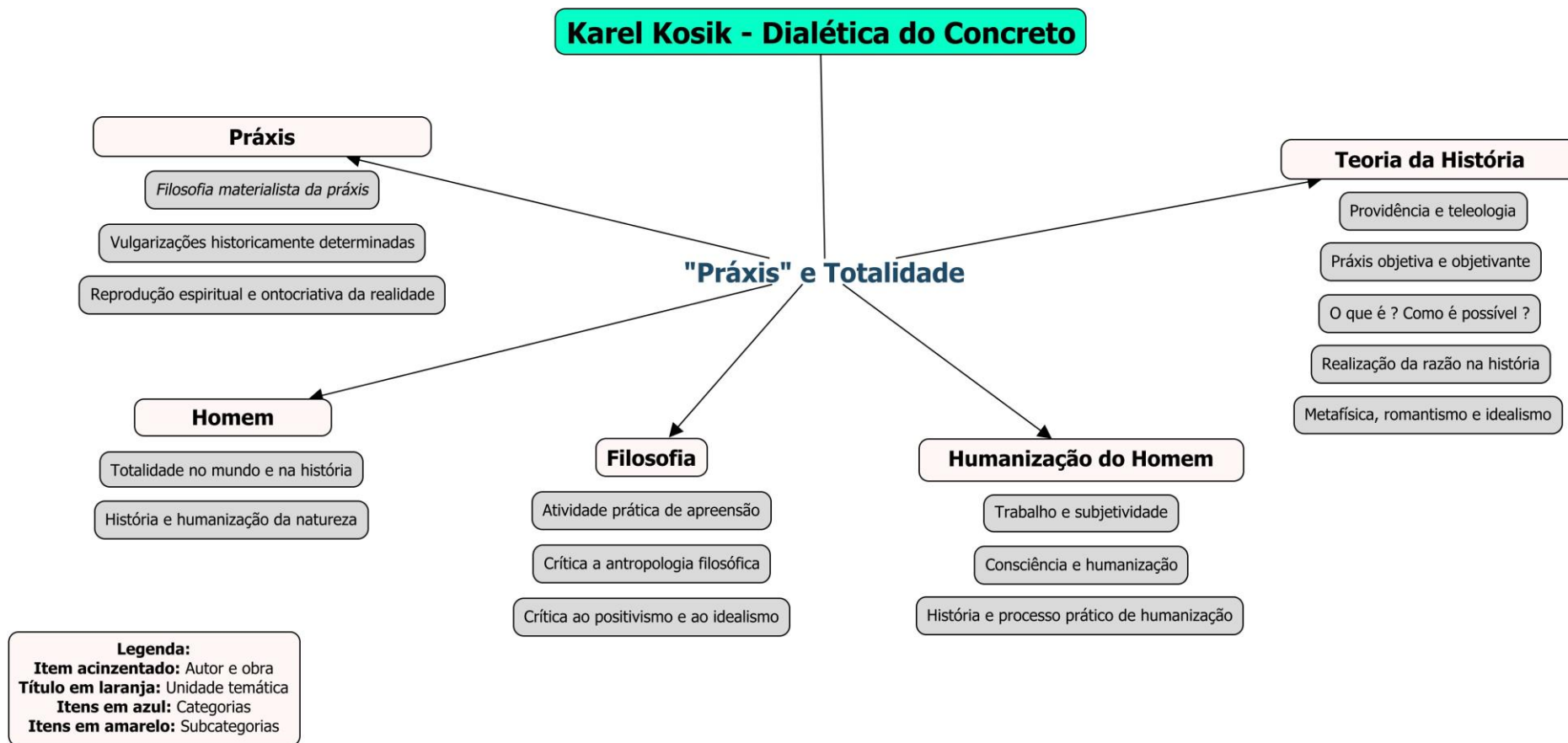
Categorias	Citação direta	Comentários pessoais
Objetivo do artigo	Este trabalho busca mapear algumas das questões centrais que marcaram os deslocamentos da questão agrária no Brasil após a democratização política oriunda do fim do regime militar nos anos 1980. [...] O mapeamento das controvérsias intelectuais acerca da questão agrária ajuda a compreender tanto os processos de mudança social quanto a forma como as ciências sociais entenderam-nos e procuram intervir sobre eles (SILVA, 2020, p. 76).	
Modernização no Brasil/ Democratização social	A perspectiva com a qual se aborda a bibliografia e os processos sociais é a de uma interpretação macroestrutural da modernização brasileira. Nesta chave, a questão agrária pode ser vista como elemento capaz de permitir a compreensão das possibilidades de democratização política e social no Brasil (SILVA, 2020, p. 76-77).	A interpretação macroestrutural da modernização é a <i>chave de leitura</i> que norteia as interpretações
Modernização no Brasil/ Democratização política	Com a redemocratização política nos anos 1980, houve um forte <del>ordenamento</del> <i>ordenamento</i> dos conflitos que estão relacionados a três grandes eixos de mudança social e institucional: (1) as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que se pouco alteraram os mecanismos já existentes de reforma agrária (MARTINS, 2000), abriram formas novas de regulação pública do território e da propriedade da terra, sobretudo para povos e comunidades indígenas e tradicionais (FIGUEIREDO, 2011), bem como para requisitos de preservação ambiental; (2) a institucionalização de políticas públicas para o mundo rural e suas agências, especialmente as políticas de modernização da base técnica, de reforma agrária, e de fomento da agricultura	Redemocratização nos anos 1980 e a mudança dos conflitos que envolvem a questão agrária, a expansão do capitalismo no campo (especialmente a modernização técnica) e a democratização política



APÊNDICE N – MAPA CONCEITUAL: DIALÉTICA DA TOTALIDADE CONCRETA – KOSIK (1995a)



APÊNDICE O – MAPA CONCEITUAL: “PRÁXIS” E TOTALIDADE – KOSIK (1995b)



## APÊNDICE P – EXEMPLO DO INSTRUMENTO EMPREGADO NO PROCESSO DE TEORIZAÇÃO (PT. 1)

### TEORIZAÇÃO

**05 Unidades temáticas:** Mercado financeiro; Conflitos Agrários; Desapropriação; Sustentabilidade; Movimentos Sociais.

**28 categorias:** Políticas de acesso à terra; Banco Mundial; Agenda de Desenvolvimento Rural do BM; Mercados de terras; RAAM; RAAM na Colômbia; RAAM no Brasil; PNCF; PNRA; INCRA; Modelo 'associativo'; Modelo de 'parceria'; Mudança institucional; Política social; Golpe de 2016; Redemocratização; Conflitos agrários; Agricultura familiar; Comunidades tradicionais; Expansão da fronteira agrária; Igreja Católica; Estado Capitalista; Agronegócio; Movimentos Sociais; Reforma agrária do consenso; Reforma agrária perene; Modelos de produção agrícola; Política Ambiental;

**Problema de pesquisa:** Em que extensão a capacidade de materialização de políticas de reforma agrária é bloqueada pelo alinhamento entre a classe latifundiária e o Estado em contexto de *crise fiscal*?

**Objetivo geral:** Perceber o movimento das políticas de Reforma Agrária no Brasil, no intuito de apreender a influência da conjuntura do *ajuste macroeconômico* na capacidade estatal de mediação dos conflitos agrários.

**Argumento do artigo:** *A capacidade de materialização da reforma agrária é bloqueada diante da desregulamentação material da vida dos agricultores familiares, diante a financiarização das políticas agrárias, estendida ao acesso a terra pela reforma agrária.*

**Andando em círculos: O INCRA diante da ascensão e queda da reforma agrária pela via desapropriatória.**

1) Compreender a formação da agenda política de Reforma Agrária, buscando perceber o movimento de consolidação institucional do INCRA como órgão incumbido a materializar as políticas reformistas desapropriatórias.

**Categorias:** *Unidade temática "desapropriação/sustentabilidade"* - PNRA; INCRA; Modelo 'associativo'; Modelo de 'parceria'; Conflitos agrários; Mudança institucional; Política social; *Unidade temática "conflitos agrários"* - Golpe de 2016; *Unidade temática "movimentos sociais"* - Redemocratização

**ARGUMENTO:** A formação de uma agenda política em torno da pauta da Reforma Agrária procedeu a debates orientados por representações ideológicas distintas, envolvendo setores desenvolvimentistas, como no período de Independência e em 1930, e, também, classes sociais com pretensões emancipatórias, como, por exemplo, os trabalhadores rurais e as Ligas Camponesas. Todas estas propostas, de alguma forma, buscavam a *desapropriação* (ou o confisco) de *parcelas* da propriedade fundiária, visando sua distribuição para os trabalhadores rurais. Nesta conjuntura, as pretensões dos trabalhadores rurais e da burguesia desenvolvimentista representou uma afronta aos interesses das classes latifundiárias, que buscavam a reprodução de seu capital, a renda fundiária, por meio do *rentismo* (especulação) e de relações de trabalho sob formas pré-capitalistas, baseadas no trabalho escravo ou no pagamento de ínfimas quantias para os trabalhadores rurais, impossibilitando a plena sujeição destes trabalhadores ao mercado e, portanto, inviabilizando o desenvolvimento de uma sociedade *industrializada*.

## APÊNDICE Q – EXEMPLO DO INSTRUMENTO EMPREGADO NO PROCESSO DE TEORIZAÇÃO (PT. 2)

### Formação da agenda política: Leituras de realidade, Ditadura militar e Modernização conservadora

A história das mobilizações por terra no Brasil contemporâneo tem sido trabalhada por diversos autores e autoras que tendem a enfatizar primordialmente dois polos: (i) as formas de organização coletiva das populações rurais em movimentos como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Ligas Camponesas, entre tantos outros (Carter, 2010; Deane, 2003; Martins, 2000); e (ii) os processos de oportunidades políticas que se abriram em determinados governos ou contextos, como a ditadura e a abertura política (Wolfskiel, 2010; Sabourin, 2008). Entre uma abordagem e outra, surge a pergunta sobre como as demandas por terra, os aparatos legais e as políticas públicas que surgiram nesses contextos são elaborados, processados e redistribuídos para sem-terras, trabalhadores rurais e populações tradicionais na forma de programas de assentamento, extensão rural, educação e comercialização, por exemplo. (PENNA; ROSA, 2015, p. 57)

Neste artigo, defenderemos a ideia de que no Brasil, especialmente nas duas últimas décadas, o processo de constituição do aparato estatal voltado para a reforma agrária caminha *pori porci*, com as mobilizações por terra e, por conseguinte, com a instituição de políticas públicas. Argumentamos também que as políticas públicas para as áreas rurais são constituídas, transformadas e aplicadas em múltiplos níveis, desde os gabinetes dos ministérios até os assentamentos de reforma agrária. (PENNA; ROSA, 2015, p. 58)

ARGUMENTO AUTORAL: A formação de uma agenda política em torno da pauta da Reforma Agrária procedeu a debates orientados por representações ideológicas distintas, envolvendo setores desenvolvimentistas, como no período de Independência e em 1930, e, também, classes sociais com pretensões emancipatórias, como, por exemplo, os trabalhadores rurais e as Ligas Camponesas. Ou seja, havia uma **leitura de realidade** distinta:

Para Marx, o Estado nas mãos da burguesia funciona para a preservação da propriedade privada e para assegurar os interesses da classe burguesa, em contraponto, nas mãos do proletariado ele serviria para retirar das mãos do capital a centralidade do poder de produção, e teria caráter transitório com tendência a desaparecer com a eclosão da sociedade comunista (HENIG, 2018, p. 328).

O Estado assume as funções da coerção, ao passo que, utiliza da força como meio garantidor dos interesses da classe dominante, e em contrapartida usa do consenso como outra funcionalidade deste, com a finalidade de institucionalizar e controlar conflitos, legitimando a ordem social. O Estado não pode se sustentar unicamente com o uso da coerção (HENIG, 2018, p. 329).

Embora o Estado seja representante da ordem burguesa e comprometido com a acumulação do

[LG81] Comentário: Argumento: Dado os princípios em que esta discussão é proposta. O primeiro trata sobre a organização coletiva dos trabalhadores. O segundo versa sobre as oportunidades políticas abertas em determinados governos ou contextos.

[LG82] Comentário: Argumento: A burocratização do INCRA é um processo concernente com a instituição de políticas públicas e a luta por terra. Essas políticas são constituídas em múltiplos níveis, desde gabinetes até assentamentos.

[LG83] Comentário: Argumento: Para o autor, com base na teoria marxista do Estado, há uma íntima relação entre coerção e consenso. Para distanciar a

como produto de fortes e permanentes lutas de classes, que o pressionam para atender as demandas e necessidades da classe trabalhadora (HENIG, 2018, p. 329).

O liberalismo surge como uma teoria "anárquica", pois remete ao indivíduo a responsabilidade de seu bem-estar, proporciona assim, ao Estado um papel negativo na proteção do indivíduo, dizendo nesta perspectiva que toda a intervenção estatal é má, pois enfraquece as iniciativas individuais (HENIG, 2018, p. 334).

Keynes destaca que somente um regulador externo ao mercado poderia proporcionar um equilíbrio nos vários processos econômicos, personificado no Estado, que por sua vez, teria que investir na economia para garantir um alto nível de demanda agregada, através do aumento da emissão de moeda e de contratação de empréstimos (HENIG, 2018, p. 335).

ARGUMENTO AUTORAL: O Golpe Militar em Jango expressou o abandono do projeto das reformas de base, nos termos do programa político da burguesia desenvolvimentista, a classe que havia tomado consciência sobre a centralidade da Reforma Agrária. Os militares, alinhados com os setores agroexportadores, buscaram induzir uma **modernização conservadora**, a fim de proporcionar a inserção do Brasil no mercado internacional de *commodities*:

Autores como Fernandes (2015) criticam este tipo de reforma agrária chamando-a de "conservadora", pois, mesmo que sejam significativas as áreas e famílias inseridas na política agrária nacional, esta não conseguiu alterar a concentração de terras no Brasil. Contudo, mesmo que essa política não altere a problemática da concentração de terras, é indubitável, entretanto, sua importância, pois o reconhecimento legal dessas áreas e uma dívida que o Estado tem para com as populações que historicamente ocupam os territórios brasileiros (CARVALHO; CRUZ; CALVI, 2019, p. 9).

O Marajó não permaneceu indiferente a todo esse processo. Para Souza (2007) é no período do Governo Militar que a concentração fundiária se consolidou no Marajó, emergindo novos proprietários de terras (empresas nacionais e estrangeiras) que definiram novas regras e mecanismos de coerção da força de trabalho das populações locais. Entretanto, essa região da Amazônia não sofreu fortes interferências do processo de colonização regional ocorrido na década de 1970, promovido pela política oficial, a exemplo da ocupação na Transamazônica (CARVALHO; CRUZ; CALVI, 2019, p. 5).

ARGUMENTO AUTORAL: Nesta conjuntura, a leitura dos militares foi de que era essencial desarticular as lideranças camponesas que clamavam pela reforma agrária. A intenção era sua neutralização política, tal qual ocorrido na burguesia desenvolvimentista, mesmo que houvessem projetos de sociedade distintos entre estas classes. Assim, os militares responderam aos conflitos no campo por meio da repressão política aos trabalhadores rurais,