

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: elementos para uma avaliação política da política

Frednan Bezerra dos Santos¹Aylana Cristina Rabelo Silva²

RESUMO

O artigo analisa a partir de uma avaliação política o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), com relevo para as especificidades do processo de formulação da proposta demandada pelo governo Lula, bem como a concepção do plano que foi adotado pelo referido governo e seus resultados. Para o exercício de investigação, foram realizados levantamento e revisão de literatura, como importante dinâmica da pesquisa bibliográfica, e pesquisa documental. Os principais resultados evidenciam o processo de disputa política em torno da reforma agrária e possibilita concluir que a dominância ideológica neoliberal subjuga a reforma agrária a transformando de política estrutural à política acessória das políticas econômicas. Assim, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas.

Palavras-chave: Reforma Agrária, II PNRA, Avaliação Política.

ABSTRACT

The article analyzes the second National Plan for Agrarian Reform (II PNRA) from a political point of view, highlighting the specificities of the process of formulating the proposal demanded by the Lula government, as well as the conception of the plan that was adopted by that government and your results. For the investigation exercise, a survey and literature review were carried out, as an important dynamic of bibliographical research, and documental research. The main results show the process of political dispute around the agrarian reform and make it possible to conclude that the neoliberal ideological dominance subjugates the agrarian reform transforming it from a structural policy to an ancillary policy of economic policies. Thus, agrarian reform is deprived of any structuring potential, an attribute inherent to the historical experiences of redistributive reforms.

Keywords: Agrarian Reform, II PNRA, Political Evaluation.

¹ Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE/UFMA) e doutorando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). frednan.santos@gmail.com

² Assistente Social, Mestra em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (PPDSR/UEMA) e doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). aylanarabelo@gmail.com

PROMOÇÃO



APOIO

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa avaliativa no campo das políticas públicas dispõe de uma série de métodos e técnicas de análise, que permitem estabelecer critérios de avaliação. Tais critérios abrangem do impacto das políticas públicas sobre os grupos envolvidos, a adequação aos objetivos propostos, a eficácia das políticas, a eficiência na execução, a equidade na distribuição de resultados, a legitimidade da ação governamental, a sustentabilidade dos resultados e a capacidade de adaptação às mudanças.

Nesses termos, acerca da intencionalidade da prática avaliativa, Silva (2008) precisa a relação dialética de duas dimensões, a técnica e a política, e desvela três funções essenciais, a saber: função técnica, função política e função acadêmica. Logo, compartilha-se dessa formulação a importância da avaliação para a possibilidade de expandir conhecimento acerca da realidade social e das Políticas Públicas, em especial, desvelando os sentidos, os aportes e os desafios de programas sociais para a vida das populações, sobretudo aquelas que mais necessitam da proteção social do Estado.

É manifesto que toda forma de avaliação compreende impreterivelmente um julgamento, trata-se substancialmente de conferir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público, de analisá-la a partir de uma certa compreensão de justiça. Nesta perspectiva, não existe viabilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 2013).

Na avaliação política observa-se a justificabilidade formal e potencial de um programa, dando importância à coerência interna entre seus componentes (AGUILAR E ANDER-EGG, 1994). Nesta modalidade é primordial perceber a construção do programa, compreendendo o contexto político, econômico e social em que foi composto. Assim como os princípios ideológicos que o sustentam, buscando atentar para a sua lógica e potencialidade.

Assim, buscamos, como ponto de partida, estabelecer e revelar os condicionantes sócios históricos e conjunturais que determinam o processo de formulação do segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) e delinearam a sua concepção e desenho, sendo que para Silva (2013) são as “situações problema”, o marco zero, que por pressão social podem transformar-se em questões sociais merecedoras de intervenções.

Destacamos que o II PNRA foi formulado no ano de 2003, concebido num cenário de forte emergência das demandas sociais, sendo que a agenda da reforma agrária perpassa inevitavelmente por grandes contradições que na esfera política se materializam na luta de classes uma vez que os objetivos mais imediatos e orgânicos de uma reforma contrariam interesses econômicos de grupos detentores de grande poder político (SANTOS, 2020).

Tendo em vista que a avaliação política da política, como apresentada por Figueiredo e Figueiredo (1986), se constitui num tipo de avaliação dentre os modelos recorrentes na literatura, a pesquisa apresentou as seguintes questões centrais: que razões justificam o desenho do II PNRA? Quais elementos justificam os resultados alcançados?

2 DA PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA AO II PNRA: Desafios e possibilidades de uma avaliação política

Em síntese, entende-se, neste ensaio, a política pública como um processo de ação pública que ocorre por meio de dispositivos políticos administrativos coordenados em torno de objetivos e considera-se, de acordo com Silva (2013), que a avaliação de políticas se situa no âmbito da pesquisa avaliativa, como modalidade da pesquisa social aplicada e que a “avaliação é um movimento específico do processo das políticas públicas” (SILVA, 2013, p.44).

Ainda de acordo com Silva (2013), a questão central é a tomada de decisão sobre o que será considerado objeto da ação do poder público, incluído na agenda

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

pública, o que sempre ocorre dentro do processo decisório da gestão pública, sendo que a estratégia de estabelecimento das agendas passa necessariamente pelos grupos de interesses.

Ponderando uma atribuição de valores, interrogamos sobre os mecanismos de construção do II PNRA, buscando compreender o processo de formulação do plano, bem como suas metas, em que medida essas metas são aderentes ao problema da questão agrária e quais meios foram utilizados, e se esses foram suficientes para o alcance dos resultados esperados.

Assim, o nosso ponto de partida foi a eleição de Lula no ano de 2002³, quando se criou grande expectativa e esperança quanto à transformação da estrutura agrária do Brasil, o que se justificava pelas promessas de campanha e pelos compromissos históricos do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo que após a vitória eleitoral foi designado Plínio de Arruda Sampaio⁴ para coordenar a elaboração de uma Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, doravante Proposta. Para tanto, foi constituída uma equipe técnica com acadêmicos de grande prestígio intelectual e militância pela reforma agrária.

Mas, a elaboração da Proposta não foi reduzida ao meio acadêmico e também contou com especialistas, funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e militantes dos movimentos sociais, em especial do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST.

³ ALBUQUERQUE (2006, p. 80) enfatiza que: “Pela primeira vez na história do país, com a posse de Lula, em janeiro de 2003, a Presidência da República era entregue a uma pessoa oriunda dos meios operários e não das elites. Mais do que isso, pela primeira vez, a população elegera um candidato de esquerda para conduzir os rumos do país. Embora, oriundo do meio operário e pertencente à esquerda brasileira Lula definiu enquanto eixo primordial do seu governo, a política econômica, e essa forma de condução foi duramente criticada pela esquerda” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 80).

⁴ Plínio de Arruda Sampaio (São Paulo, 26 de julho de 1930 a 8 de julho de 2014), advogado, foi um dos mais respeitados intelectuais de esquerda católica e também um dos mais áduos defensores da Teologia da Libertação entre o laicato e defensor de uma reforma agrária massiva no Brasil. Em 1962, foi eleito deputado federal pelo Partido Democrata Cristão e tornou-se membro da Comissão de Economia, da Comissão de Política Agrícola e da Comissão de Legislação Social. Foi relator do projeto de reforma agrária, que integrava as reformas de base do governo João Goulart. Foi presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Para Pereira & Alentejano (2014) a reação da classe patronal foi rápida e organizada em várias frentes, com destaque para a violência contra os trabalhadores, que segundo dados do IPEA (2011), voltou a patamares dos anos 1980 no primeiro ano do governo Lula (2003) o que elevou a pressão política interna ao governo através da bancada ruralista no Congresso Nacional.

O que enseja resgatar as observações de Mendonça (2010) quanto da consolidação da União Democrática Ruralista – UDR como representante das classes patronais na década de 1980:

[...] uma vez exitosa em suas primeiras manifestações e, sobretudo, em sua avassaladora expansão por todo o território nacional, a introdução da violência e da coação como elementos da prática política formal passou a contar com o aval das entidades que antes a rejeitavam, e ela tornou-se, talvez por esse motivo, a agremiação que, em meio à crise de representação política que grassava junto às frações agrárias da classe dominante, foi capaz de enfrentá-la e superá-la. (MENDONÇA, 2010, p. 191)

Assim, a força do latifúndio nos faz refletir sobre o processo histórico de constituição da sociedade brasileira e evidencia o papel da direita reacionária que mais uma vez, num ambiente de enfrentamento ao governo, se uniu em torno da tarefa de impedir a realização da reforma agrária. Nesse contexto, o poder judiciário ocupar posição de destaque com sua atuação orquestrada contra os trabalhadores que se traduzem nos números recordes de prisões de trabalhadores e ações de despejo de áreas ocupadas.

Outra forte aliada das forças antirreforma agrária, a grande mídia, estabeleceu uma nova fase massiva na campanha de criminalização dos movimentos sociais, em especial do MST, e do governo petista por omissão e conveniência com as “organizações criminosas do campo”. Foi nesse contexto que a equipe de pesquisadores sob coordenação de Plínio elaborou a Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária fundamentada em diversos estudos, que revelaram a existência de terras disponíveis para a reforma agrária em todos os estados da federação o que contrariava o discurso dos opositores à reforma:

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



[...] a proposta evidenciou a existência de uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem terra ou minifundiárias, uma demanda emergencial de cerca de 180 mil famílias acampadas e uma demanda explícita da ordem de 1 milhão de famílias [...]. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 101).

A Proposta, para Carvalho Filho (2004), foi construída com o objetivo de municiar o governo com as informações necessárias para a tomada de decisão relativa à implementação de uma política de reforma agrária. Constituindo a fase inicial do processo de planejamento, com objetivos diversos como: estimar o público da reforma, o estoque de terras disponíveis, a renda esperada para os assentados, os custos para o governo e as medidas necessárias para sua efetivação. Destarte, o seu objetivo principal era o enfrentamento da questão agrária.

A primeira meta da Proposta representa o seu núcleo ao propor assentar um milhão de famílias, sendo as demais metas ações acessórias para a efetividade da reforma agrária, mas fundamentais, pois um dos grandes gargalos da reforma agrária (em andamento, teoricamente, desde 1964) é a viabilização econômica dos assentamentos de reforma agrária e o redirecionamento espacial das áreas reformadas, com vista à sua espacialização em regiões não marginais quanto à infraestrutura pública. (SANTOS, 2020).

Outro importante destaque presente na Proposta foi a previsão de mudança do critério de pagamento das terras desapropriadas, como forma de desestimular o latifúndio, uma vez que o método vigente sobrevalorizava as terras premiando os latifundiários e bloqueando a reforma agrária via orçamento, além dessa mudança previa a atualização dos índices de produtividade o que resultaria no aumento do estoque de terras passíveis de desapropriação.

Mas, não podemos deixar de chamar atenção para a regularização fundiária, que traz consigo a enorme tarefa de legalização das propriedades agrícolas, em especial as pequenas, e das propriedades das comunidades tradicionais como ponto de partida para uma efetiva política territorial.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Porém, diante da pressão política dos setores conservadores contra a reforma agrária, mesmo com o total apoio dos movimentos sociais, a Proposta foi rejeitada pelo Governo Federal:

[...] e, em seu lugar, anunciou o II PNRA, com metas muito menores. Alguns dias antes o presidente do INCRA e sua equipe (indicados pelo MST) já haviam sido demitidos, em nome da governabilidade (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 102, grifos nossos).

Assim, entendemos que a rejeição da Proposta de política de reforma agrária evidencia um aspecto que Silva (2013) destaca o fato de não fazer uma política ser uma decisão política e, portanto, está carregada de intencionalidades.

Para Carvalho Filho (2004) o argumento da falta de recursos deve ter sido decisivo para a não adoção da meta de um milhão de famílias assentadas, como previa a Proposta formulada pela equipe de Plínio (da qual fazia parte) o que para ele é lamentável e mostraria a postura submissa do governo frente às exigências de superávit primário dos organismos internacionais.

Mas, esse mesmo autor ao analisar o processo de formulação e implementação do II PNRA abre um parêntese para resgatar o processo histórico do I PNRA, destacando que foi proposto, discutido e modificado muitas vezes, quando teve suas pretensões reduzidas consecutivamente até viabilizar a sua aprovação de modo desfigurado. Assim, Carvalho Filho (2004) destaca que a participação das forças políticas que classifica de retrógradas nos governos foi uma constante durante todo o período político pós-democratização, o que de fato é confirmado pelo tratamento dado à reforma agrária pelos diferentes governos.

Contudo, a aparente contraditória formação do governo Lula, com alianças políticas com setores conservadores ligados a partidos de direita, por exemplo, com o Partido Liberal (PL) e o Partido Progressista (PP), manteve uma correlação de forças muito parecida àquela observada durante os governos anteriores. Assim, para Ramos Filho (2008) o II PNRA do governo Lula representou uma derrota aos movimentos sociais que, por sua proximidade ao governo, não conseguiram

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



contrapor à rejeição da Proposta, sendo notável a perda de combatividade dos movimentos sociais diante de um governo “aliado”.

Como síntese, podemos afirmar que as conjunturas dispõem de elementos que determinam a tessitura para as articulações na arena política e para as mobilizações do campo e da cidade, uma luta que deve articular os interesses e direitos da classe trabalhadora, assim como as demais expressões do antagonismo da relação entre o capital e o trabalho. As devidas articulações políticas forjadas sob a égide de uma conjuntura específica delimitam processos determinados no escopo de políticas públicas, considerando a própria conformação da luta de classes.

Diante da exígua análise exposta, prossegue-se na reflexão e configuração acerca das contradições que permeiam o II PNRA, e os limites impostos à Reforma Agrária no Brasil.

3 A NÃO REFORMA AGRÁRIA DO II PNRA (2003-2006): a controvérsia dos resultados

As expectativas criadas quanto a um melhor desempenho do governo Lula na implementação da reforma agrária foi, para muitos, frustrada. No entanto, a análise do II PNRA merece especial atenção, pois, em paralelo à esperança e à combatividade dos movimentos sociais em prol da sonhada reforma agrária assistiu-se ao fortalecimento dos setores contrários à reforma, sobretudo organizações ruralistas patronais e políticas da direita conservadora.

Esses setores conservadores se reorganizaram a partir de interesses comuns contra o governo recém-eleito para defender a continuidade das políticas agrícolas pró-agronegócio latifundiário e dificultar ou até mesmo impedir a efetivação de uma política de reforma agrária estruturante no Brasil.

A partir de Ferreira (2005) ressalta-se que boa parte das dificuldades enfrentadas pelo governo Lula frente à reforma agrária foi endógena, tais como: restrições orçamentárias, insuficiência de quadros técnicos e pouca vontade política

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



de enfrentar a necessária batalha no Congresso Nacional pela atualização legislativa referente à reforma agrária (em especial a atualização dos índices de produtividade). Essas dificuldades estão inseridas no arcabouço da frágil governabilidade política, o que faz as dificuldades ainda mais complexas.

O II PNRA ao tratar do marco jurídico-institucional trouxe uma série de medidas consideradas prioritárias para uma efetiva reforma agrária dentre estas destaco aqui a revisão do conceito de propriedade reformável e a atualização dos índices de produtividade:

Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal; Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola. (BRASIL, 2005, p. 37).

Porém, essas medidas sucumbiram aos obstáculos políticos erguidos internamente ao próprio governo quando do embate dos ministérios do desenvolvimento agrário e da agricultura, sendo o segundo sempre privilegiado, conflitos de interesses inconciliáveis que exigiam além de compromisso com a reforma agrária, coragem política de enfrentar os setores conservadores.

Ramos Filho (2008) aponta que o balanço oficial do governo quanto aos resultados do II PNRA estão presentes em documento divulgado pelo MDA, que inscreve as políticas agrárias como parte de uma estratégia de desenvolvimento, e celebra o alcance de 95,35% de suas metas:

De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, 381 mil famílias foram beneficiadas pelo II PNRA, atingindo 95,35% da meta estabelecida no início de sua implementação (...) [Resultado que só foi possível com o] grande aumento nos recursos destinados para a obtenção de terras. Nestes últimos quatro anos, foram aplicados mais de R\$ 4 bilhões na obtenção e regularização de terras. (BRASIL, 2007, p.10).

Para Ramos Filho (2008) a apresentação dos dados pelo MDA explicitam a concepção de reforma agrária do governo, ou seja, a reforma agrária é condicionada ao aporte de recursos monetários para compra e regularização de

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



terras. Assim, a justificativa e a apresentação dos resultados pelo MDA explicita a concepção deturpada do governo quanto à reforma agrária onde regularização fundiária e aquisição de terras via mercado (compra) são classificadas e contabilizadas nos dados da reforma agrária do II PNRA.

Em acordo com Oliveira (2006), destacamos que o problema referente à divulgação oficial dos dados da reforma agrária foi incluir a regularização fundiária, reassentamento e reordenação fundiária na meta de assentamentos adicionando famílias beneficiadas com regularização fundiária. Essa métrica adotada pelo governo, para Ramos Filho (2008), tentar escamotear uma inversão de prioridade quanto às metas do II PNRA sendo que:

O próprio Ministério, em nota encaminhada ao jornal Folha de São Paulo, assumiu que houve uma “inversão” na prioridade, inicialmente traçada como meta no II PNRA, de assentar 71% das 400 mil novas famílias de forma onerosa e 29% de forma não onerosa. (RAMOS FILHO, 2008, p. 231).

Sendo o que o governo classificou como forma onerosa a desapropriação e a compra de terras o que enfatiza o caráter financeiro da análise do governo e que, conforme Ramos Filho (2008), resulta na inversão de prioridade do governo que conduz ao esvaziamento do conceito de reforma agrária, que vale lembrar é a mudança na estrutura da posse da terra, em outros termos, esvazia o conceito de função social da terra e da reforma agrária como política estruturante de enfrentamento à questão agrária.

Nesse contexto de não reforma agrária, destacamos os dados referentes a conflitos por terra no período de vigência do II PNRA (2003-2006) que confirmam a preocupação quanto ao crescimento da violência no campo, uma vez que houve aumento de 84% dos conflitos no campo em relação ao segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1999-2002), passando de uma média anual de 715 para 1.312 conflitos registrados pela Comissão Pastoral da Terra - CPT (2006).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



Assim, conforme os dados do Banco de Dados da Luta pela Terra – DATALUTA no primeiro mandato de FHC (1995-1998) foram registradas 1.929 ocupações, com uma média anual de aproximadamente 482 ocorrências e no segundo mandato (1999-2002) foram 1.917 ocupações, média anual de ocupações de 479, redução pouco significativa em termos de média, mas quando observamos os dados anuais temos que no ano de 2001 tivemos uma queda de 90% no número de ocupações em relação ao ano de 2000, passando de 519 para 273 ocupações, quantidade que se reduziu ainda mais no ano de 2002, com 269 ocupações.

A significativa redução da quantidade de ocupações pode ser explicada pela edição da MP Nº 2.027-38/2000 que previa penalização com exclusão do programa de reforma agrária os trabalhadores que incorrerem na prática da ocupação de terras, medida que não foi suprimida no governo Lula e passou ser importante instrumento dos setores conservadores, em especial do judiciário (FERREIRA, 2005).

As ocupações e os acampamentos se firmaram como mecanismos legítimos de luta pela terra. Ademais, manifestou a expectativa da realização da Reforma Agrária pelos sem-terra no governo Lula. Um dos dirigentes do MST, João Pedro Stédile, explicitou que:

[...] os sem-terra iriam continuar ocupando propriedades rurais agora que o PT estava na Presidência, 'não para afrontar o governo Lula, mas para ajudá-lo a fazer a Reforma Agrária no país'. Afirmou também que a direção nacional do movimento suspendera a ocupação de prédios públicos, pois, "mudou a orientação do governo e agora temos um governo simpático a Reforma Agrária", justificou Stédile. Para ele, o governo do presidente Lula contribuíra para alterar a correlação de forças na questão da Reforma Agrária (ALBUQUERQUE, 2006, p. 102).

Em Santos (2020) se destaca a forte correlação entre a quantidade de ocupações e assentamentos de reforma agrária, o que confirma a tese que no Brasil a reforma agrária, como as demais políticas sociais, não é executada a partir do planejamento governamental burocrático, mas, sim, da pressão dos movimentos sociais, ou seja, a partir da luta da classe trabalhadora.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Portanto, entendemos que a desapropriação do latifúndio, em sua essência, significa uma tentativa de amenizar as desigualdades sociais e se concebe como um requisito que permanece na contemporaneidade. Esta é acrescida pela consciência de que os assentamentos e ocupações são seguidos por uma luta mais ampla, que questiona a estrutura fundiária concentrada do país, colocando em destaque a necessidade de políticas públicas mais abrangentes na busca por Reforma Agrária para além dos limites governamentais.

4 CONCLUSÃO

Para concluir, cumpre ressaltarmos que o objetivo desse ensaio foi buscar elementos para compreensão dos determinantes do II PNRA a partir da política. Mas, não podemos deixar de destacar que após o plano de reforma agrária do governo Lula “não existiu mais” política pública de reforma agrária. Sendo que nos governos Temer e Bolsonaro a própria existência do Incra se esvaziou diante da hegemonia do agronegócio monocultor exportador de commodities.

Do ponto de vista político ideológico a política neoliberal subjuga a reforma agrária transformando-a de política estrutural à política acessória das políticas econômicas. Assim, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas. Dessa forma, de acordo com o Banco Mundial, a reforma agrária integra o rol de políticas compensatórias aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais essenciais para a redução da pobreza: a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais.

A compreensão da dinâmica do capital no campo e do papel do Estado capitalista nos permite afirmar que a “reforma agrária” como política de Estado perdeu seu conteúdo transformador de enfrentamento à questão agrária e foi transformada numa política compensatória determinada pela pressão dos movimentos sociais, pela luta dos trabalhadores, com vista à resolução de conflitos.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Assim, o II PNRA do governo Lula, que pese todos os avanços sociais, não foi capaz de enfrentar a questão agrária, pauta central para os movimentos sociais do campo e da cidade em contraponto às forças conservadoras da sociedade brasileira que associadas às elites financeiras comandam a maior parte das forças políticas do país.

O agronegócio vem suscitando modificações estruturais no modo de apropriação privada da terra, com profundas repercussões, tanto nas formas de produção, quanto na dinâmica da luta de classes no campo, afinal não serão mais somente os grandes fazendeiros expoentes da burguesia agrária, mas um imbróglio composto por uma articulação entre estes, os grandes grupos empresariais, grupos políticos e a mídia.

Torna-se válido destacar que a organização política dos trabalhadores rurais, e sua postura questionadora e transformadora, estão relacionadas às conformações da questão agrária e dinâmica capitalista. As expressões concretas como o monopólio da terra e as articulações entre o Estado e os setores agrícolas, são alguns dos determinantes das reivindicações das classes subalternas. Com isso, a luta pela terra possui uma complexidade, que pode admitir distintos modos e sentidos, estando relacionada à: “[...] um contexto de luta pelo espaço e de luta pela ruptura de poder, a conquista do espaço está ligada à afirmação de uma identidade social [...]” (MIRANDA, 2003, p. 17).

Por fim, destacamos o caráter inacabado desta pesquisa, e das inquietações sobre os elementos levantados neste trabalho, a fim de possibilitar problematizações para debates futuros acerca da complexidade vigente entre as categorias analisadas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Valéria. **Reforma Agrária no governo Lula: uma análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Valéria de Oliveira Albuquerque. Franca: UNESP, 2006.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



ARRETCHE, Marta. Tendências no Estudo Sobre Avaliação de Políticas Públicas. Terceiro Milênio: **Revista Crítica de Sociologia e Política**, Ano i nº 01 Julho a Dezembro/2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA). Editorial. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA**, 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>. Acesso em: 30 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento agrário como estratégia**: balanço MDA, 2003-2006/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

CARVALHO FILHO, J. J. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2004, v. 18, n.50, p. 337-345, abr. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100031&script=sci_arttext. Acesso em: 13/10/2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Conflitos no Campo**, Brasil 2011. CANUTO, Antônio (org.). Goiânia: CPT Nacional, 2012. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/>. Acesso em 11/11/2012.

DATALUTA – Banco de Dados da luta pela terra: **Relatório 2010**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP. Presidente Prudente-SP, Outubro, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/>. Acesso em: 17/01/2023.

FERREIRA, B. A reforma agrária no governo Lula. Balanço: 2003 a 2005. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 19, 2011.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

MENDONÇA, Sonia Regina de. A classe dominante agrária: natureza e comportamento – 1964-1990. In. STÉDILE, João Pedro (org.) **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. (A Questão Agrária; v.5)

MIRANDA, A. A. B. M. O processo de luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária no estado do Maranhão – O caso do MST. Universidade Federal do Maranhão Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, 2003.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A "Não reforma agrária" do MDA/INCRA no governo Lula. Reforma Agrária: **Revista da Associação brasileira de reforma agrária**, v. 33, n. 2, p. 165-201, 2006. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001640133>. Acesso em 23/01/2023.

PEREIRA, João Márcio Mendes; ALENTEJANO, Paulo. Terra, poder e lutas sociais no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). **Tempos Históricos**, v.18, p.73-111, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2015/01/TEMPOS-HISTu00D3RICOS.pdf>. Acesso em 23/01/2023.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006)**. Presidente Prudente, SP, 2008. 428 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”. 2008.

RAMOS, Pedro. **Índices de rendimento da agropecuária brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2005. (NEAD Debates; 5)

SANTOS, Frednan Bezerra dos. **Reforma agrária no Brasil: uma análise do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária [livro eletrônico]**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2020. 191 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**, 2ª ed. São Paulo: Veras, 2013.

PROMOÇÃO



APOIO