

## A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇOS, RETROCESSOS E PERSPECTIVAS

Eixo 5: Desenvolvimento nacional, regional, políticas sociais e desigualdade

DENILSON DANTAS GOMES<sup>1</sup>

JOÃO BATISTA DE LIMA MARTINS NETO<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo analisa a luta pela reforma agrária no Brasil a partir da Constituição de 1988, abordando seus avanços, retrocessos e desafios atuais. A pesquisa fundamenta-se em análises bibliográficas e documentais, contemplando desde a Nova República até o atual governo. Demonstra-se que, embora a Constituição tenha inserido a função social da terra, os entraves políticos e econômicos persistem, agravados pela expansão do agronegócio e pelo enfraquecimento das políticas públicas. Destaca-se o papel dos movimentos sociais na resistência e na defesa da democratização da terra.

**Palavras-chave:** Reforma agrária, questão agrária, concentração fundiária.

**ABSTRACT:** The article analyzes the struggle for agrarian reform in Brazil since the 1988 Constitution, highlighting advances, setbacks, and current challenges. The research is based on bibliographic and documentary analyses, covering the period from the New Republic to the current government. Although the Constitution established the social function of land, political and economic barriers persist, worsened by agribusiness expansion and the dismantling of public policies. The role of social movements remains essential in defending land democratization.

**Keywords:** Agrarian reform, agrarian question, land concentration.

### INTRODUÇÃO

A luta pela terra no Brasil é uma das mais antigas e persistentes expressões do conflito social no campo. Esse conflito é expressão da questão agrária brasileira, uma categoria histórica que revela as contradições estruturais do campo, marcada pela concentração fundiária, exploração do trabalho, apropriação dos bens naturais e subordinação das dinâmicas agrárias às exigências do capital, nacional e internacional

---

<sup>1</sup> Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), participa do Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPQPSOCIAL) da UFRN; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9914337885969038>. E-mail: [contato.denilsondgomes@gmail.com](mailto:contato.denilsondgomes@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduando em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), participa do Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPQPSOCIAL) da UFRN; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0138217395054552>. E-mail: [joao.neto.107@ufrn.edu.br](mailto:joao.neto.107@ufrn.edu.br).



A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, sem dúvida, um marco jurídico ao inserir o princípio da função social da propriedade, ampliando a base legal para a efetivação da reforma agrária. Contudo, passadas mais de três décadas, os entraves estruturais permanecem, atravessados por disputas políticas, econômicas e jurídicas, reforçadas pela atuação das elites agrárias e seus representantes institucionais.

Diante disso, compreender a trajetória da reforma agrária no Brasil após a Constituição de 1988 torna-se fundamental, especialmente em um contexto de agravamento das desigualdades, aumento de casos de trabalho análogo à escravidão no meio rural e avanço das dinâmicas neoliberais sobre o território, que transformam a terra em mercadoria submetida às lógicas do mercado financeiro e das grandes corporações.

Este artigo tem por objetivo analisar a trajetória da reforma agrária no Brasil a partir da nova ordem constitucional de 1988, considerando os avanços, os retrocessos e os desafios que se impõem à efetivação deste direito no atual cenário. Para tanto, realiza-se uma análise bibliográfica crítica, ancorada em autores como Fernandes (2012), Pereira (2013), Martins (2022), entre outros, além da análise de documentos legais, institucionais e dados recentes sobre a questão agrária no país.

A relevância deste estudo reside na compreensão de que a reforma agrária, longe de ser uma pauta superada, continua sendo uma exigência social urgente para o enfrentamento das desigualdades estruturais, a promoção da soberania alimentar, a democratização do acesso à terra e a construção de um projeto de desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável.

## **DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AO GOVERNO FHC: FUNDAMENTOS LEGAIS, MOBILIZAÇÕES E DISPUTAS POLÍTICAS**

A Constituição de 1988 representou um marco na consagração dos direitos sociais no Brasil, incluindo o direito à terra. Os artigos 184 a 191 estabeleceram as bases legais para a reforma agrária, destacando o princípio da função social da propriedade rural. O artigo 186 definiu critérios claros para essa função: aproveitamento racional e adequado da terra, preservação ambiental, respeito às normas trabalhistas e promoção do bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Brasil, 2022). Ainda assim, a própria estrutura da questão agrária no Brasil — historicamente sustentada na lógica do latifúndio, da concentração fundiária e da mercantilização da terra — impôs limites concretos à



efetivação desses princípios constitucionais. A atuação de bancadas conservadoras durante a Constituinte impediu avanços mais ousados, como a eliminação do latifúndio improdutivo, cuja definição foi remetida a uma lei complementar — criando entraves jurídicos e retardando a execução da política agrária.

Antes mesmo da Constituição, em 1985, a pressão popular, aliada às ocupações realizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) com base no Estatuto da Terra, teve papel primordial para que o governo Sarney elaborasse o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que possuía previsão de contemplar 1.4 milhões de famílias em 4 anos e destacava o “[...] impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana [...]” (Brasil, 1985, p. 36).

Além do mais, Medeiros relata que o I PNRA,

[...] representava um rompimento com a política agrária dos governos anteriores e, pela forma como foi gestada e os princípios que guiaram sua formulação, significou um reavivamento da crença dos trabalhadores e do movimento sindical rural (ou de pelo menos uma significativa parcela dele) no atendimento de suas antigas e sempre reiteradas reivindicações (Medeiros, 1989, p. 175).

Todavia, segundo Fernandes (2012, p. 499), “Em resposta, os latifundiários se articularam politicamente e de forma armada para combater os movimentos e as lutas sociais”. A resposta da elite agrária foi imediata. A fundação da União Democrática Ruralista (UDR) que, como analisa Bruno (1996), além de utilizar a violência e convocar mobilizações, advogou pela renovação da representação patronal no campo, estabelecendo a figura do “produtor autêntico”, representou a institucionalização da resistência patronal à reforma agrária.

A articulação dos latifundiários, por meio da UDR, para impedir a implementação do I PNRA foi bem-sucedida. Como exemplo, em 1987, o governo federal promulgou o Decreto-Lei nº 2.363/1987 que extinguiu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – órgão então responsável pela criação dos projetos de assentamentos. O referido decreto transferiu toda a responsabilidade sobre a implementação da reforma agrária para o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e criou o Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER), que assumiu as funções da Procuradoria Geral do instituto extinto (Brasil, 1987).

Conforme descreve Medeiros (1989, p. 203), “Desde logo, começou a ficar clara a



dificuldade de garantir, nos termos da nova Constituição, um espaço para a reforma agrária”. Para tanto, foi essencial a articulação de trabalhadores (as) rurais e urbanos, como o MST, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que se mobilizaram pela aprovação da emenda popular pela reforma agrária (Medeiros, 1989).

No entanto, mesmo com a mobilização popular, os ruralistas conseguiram barrar propostas que impactariam diretamente em seus monopólios rurais. Assim, Fernandes denota que:

Em 1988, na elaboração da nova Constituição, a Reforma Agrária sofreu revezes dos ruralistas. Embora tenha sido aprovada na Constituição, os ruralistas conseguiram retirar o princípio da eliminação do latifúndio e o condicionaram a ser produtivo ou não, e ainda repassaram sua definição para uma lei complementar que precisaria ser criada. Com essa estratégia, criaram um imbróglio jurídico que paralisou as iniciativas e a celeridade do Incra (Fernandes, 2012, p. 499).

Esse contexto evidencia como as conquistas legais nem sempre se traduzem em avanços concretos. O aparato jurídico da Constituição e o próprio PNRA foram continuamente esvaziados por mecanismos institucionais e políticos que reforçaram os interesses do latifúndio. Assim, mesmo com uma legislação progressista, a reforma agrária se manteve como um projeto travado, dependente da correlação de forças na sociedade e no Congresso.

Por isso, autores como Martins (2022) destacam a importância da Constituição para embasar os direitos sociais, mas que, infelizmente, primou pela permanência de ideais autoritários das gestões militares passadas, tanto que, devido ao *lobby* realizado por militares, o Partido dos Trabalhadores (PT) absteve-se de assinar a Constituição. No entanto, é necessário refletir que:

[...] o advento da Nova República pouco mudou nas condições de vida e trabalho do homem do campo. A exploração a que estão submetidos não se reduziu, a luta pela terra continuou intensa, a violência cresceu, a esperança de garantir espaços institucionais para a reforma agrária foi por terra (Medeiros, 1989, p. 204).

Após a promulgação da nova Constituição, em 1989 ocorreu a primeira eleição presidencial direta após 29 anos, que no segundo turno contou com a disputa entre dois modelos de gestão opostos. De um lado, a perspectiva de um governo popular progressista em prol da classe trabalhadora, personificado pelo líder popular Luiz Inácio Lula da Silva; e de outro, Fernando Collor de Melo,



conhecido como o “caçador de marajás” e criticado como “sequestrador de poupanças”, com ideais de privatização e abertura econômica (Martins, 2022).

A vitória de Collor de Melo representou uma derrota para a classe trabalhadora em termos de desenvolvimento equitativo e marcou o início da ascensão do neoliberalismo no Brasil. Nessa conjuntura, foi necessária a mobilização social, e os movimentos sociais foram articulados para enfrentar os novos desafios impostos pelas políticas neoliberais.

Ademais, é relevante lembrar que, antes da renúncia e cassação dos direitos políticos de Collor de Melo em 1991, seu governo já havia reconhecido que o MST não era apenas um apêndice político de outras instituições, mas sim uma organização autônoma, tratando-o como inimigo. Diante disso, as ocupações e marchas realizadas pelo MST se tornaram cada vez mais atos de denúncia.

Contudo, em 1993, já sob o comando de Itamar Franco, o governo recebeu o MST pela primeira vez para uma audiência, que resultou na promulgação da Lei nº 8.629/1993, regulamentando as disposições relativas à reforma agrária presentes na Constituição, e da Lei Complementar nº 76/1993, que apresentou o procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária (Brasil, 1993a; Brasil, 1993b; Martins, 2022).

A pressão dos movimentos sociais do campo, a partir dos anos 90, reforçou a necessidade da intervenção do Estado nos processos de desapropriações de terras. O que fez o governo, contraditório, de Fernando Henrique Cardoso, intensificar a implantação dos assentamentos rurais pelo Brasil. O primeiro mandato de FHC buscou eliminar os conflitos por terra, o que resultou no elevado número de famílias assentadas, assim o governo passou a defender a ideia de que não havia mais latifúndios em terras brasileiras do mesmo jeito que não existiam mais famílias sem-terra (Fernandes, 2003) o que não passou de uma falácia, pois o governo nunca teve um programa de reforma agrária, apenas elaborou projetos de assentamentos como um mecanismo para a redução das ocupações no campo.

Todavia, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), houve contradições marcantes. Ao alcançar seu segundo mandato como presidente, FHC modificou suas ações em relação aos movimentos sociais que reivindicavam a reforma agrária, adotando medidas que visavam esvaziá-los. Em associação ao Banco Mundial, buscou-se implementar uma reforma agrária orientada pelo mercado, em substituição à abordagem tradicional do Estado, que envolvia a desapropriação de áreas que não cumpriam a função social (Pereira, 2013).





Essa ação propiciou o fortalecimento do agronegócio, que passou a ter maior importância e força política, visto que “Essa força blindou os latifúndios improdutivos das famílias sem-terra, reservando estas áreas para futuras expansões de seus investimentos (soja, cana-de-açúcar, eucalipto, pastagens etc.)” (Martins, 2022, p. 277). Além disso, a partir das manobras políticas, formulou-se um ponto de cisão entre os movimentos sociais do campo com a criação do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP). Este programa propiciou a obtenção de crédito por meio do Banco Mundial, intermediado pelo governo, com o apoio da CONTAG, embora o CFCP fosse apenas uma repaginação de outros sistemas de crédito existentes (Pereira, 2013).

A aceleração da implantação do MRAM, a forma assumida por esse processo – desde o início, de cima para baixo – e o contexto mais amplo de repressão e desqualificação dos movimentos sociais, somados à reeleição de Cardoso – e, portanto, ao prosseguimento da mesma política econômica e do avanço das reformas liberalizantes –, acabaram pressionando as organizações de representação dos trabalhadores rurais à busca de uma maior unidade política [...] (Pereira, 2013, p. 43).

A das mobilizações sociais, as eleições de 2002 foram profundamente impactadas por esse novo levante democrático popular. Embora FHC tenha tentado emplacar a candidatura de um sucessor, as lutas sociais, a crise econômica e o desgaste político culminaram na eleição do PT, que, pela primeira vez, conseguiu uma representação na presidência do país. Lula tomou posse em 2003 com um perfil de conciliação entre as classes, o que facilitou avanços em diversas áreas, apesar da pressão constante da burguesia.

Ademais, ressalta-se que a burguesia também continuou se articulando para manter sua hegemonia para além da UDR. São exemplos de novas “instituições” a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e o Primeiro Comando Rural (PCR), que operam de diversas maneiras, legais ou não, principalmente contra os movimentos sociais (Albuquerque, 2006).

## **DOS GOVERNOS PETISTAS AOS RETROCESSOS RECENTES: CONCILIAÇÃO, DESMONTE E NOVOS DESAFIOS**

Ao longo dos governos do PT, a convivência entre agricultura familiar e agronegócio foi



promovida como complementar, mas, na prática, resultou em políticas públicas compensatórias. Diante das contradições e disputas de poder, o governo Lula lançou o II PNRA no final de 2003, reconhecendo a concentração fundiária como um problema social. O plano até fez referência a estudos realizados pelo INCRA e destacou a má distribuição de terras no território:

A elevada concentração da estrutura fundiária brasileira 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. Segundo o Cadastro do Incra, no estrato de área até 10 ha encontram-se 31,6% do total de imóveis que correspondem a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a apenas 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total (Brasil, 2003, p. 11).

Contudo, priorizar a reforma agrária e a agricultura familiar como eixos centrais no II PNRA proporcionou a desarticulação de mudanças significativas na estrutura fundiária do campo visto que foram gerados benefícios indiretos ao agronegócio. Isso ocorreu devido à grande integração da produção familiar às *commodities*, além da criação do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) que substituiu o Banco da Terra (Martins, 2022).

É importante notar que a agricultura familiar não é o cerne do problema, mas sim a implementação de modelos produtivos voltados para a exportação. Essa opção do governo, no entanto, não foi isenta de intenção, conforme destaca Martins:

Setores do partido e o núcleo central do governo Lula tinham clareza de que o avanço do agronegócio no Brasil concentraria a terra, gerando centenas de famílias sem-terra. Mas avaliavam que o crescimento econômico brasileiro impulsionado por esse governo incorporaria essa “massa sobrando” do campo nos novos empregos, gerados sobretudo nas cidades. Portanto, essa massa de pessoas do campo não se tornaria um problema político para o governo. [...] Essa lógica política se expressou nos discursos de que a agricultura familiar poderia conviver com o agronegócio e que, para a reforma agrária, a prioridade seria a qualificação dos assentamentos (Martins, 2022, p. 290).

Diante disso, possibilita-se ainda compartilhar da afirmação elaborada por Sampaio que destaca:

Infelizmente, a centralidade da reforma agrária não tem sido a tônica da estratégia dos partidos socialistas nesta conjuntura da vida nacional. [...] Basta comparar a menção à proposta da reforma agrária que é feita no discurso partidário e a grande ênfase que é posta em propostas sem dúvida igualitárias, mas sem potencial estruturalmente transformador,



como o orçamento participativo, a bolsa escola, a renda mínima. Aliás, o discurso das principais lideranças desses partidos, quando abordam os problemas do campo, mais parece o desgastado discurso produtivista dos ministros de agricultura do que a proposição de uma transformação revolucionária da sociedade brasileira (Sampaio, 2013, p. 100-101).

A partir dessa conjuntura, destaca-se que em meados de 2005 desenrolou-se uma grande marcha nacional com o objetivo de implementar o II PNRA, promover a produção agrícola através do crédito rural e lançar um programa de agroindustrialização. Como resultado principal, conquistou-se a adequação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que passou a ser um programa de compras públicas beneficiando diretamente os (as) produtores (as) camponeses (as) através da modalidade de formação de estoque (Martins, 2022).

Ressalta-se que as marchas são uma característica importante dos movimentos sociais e, por vezes, as respostas obtidas estão distantes da solicitação inicial. No entanto, elas permanecem como uma das poucas formas de pressionar um governo cujo setor político foi cooptado pela burguesia desde sua origem.

Em 2006, por meio da articulação dos movimentos sociais do campo, manifestações e denúncias sobre a paralisia da reforma agrária no governo Lula durante a II Conferência Internacional sobre a Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Os movimentos sociais denunciaram que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) havia inflado os números sobre famílias assentadas ao incluir as regularizações fundiárias realizadas em partes da Amazônia (Martins, 2022).

O governo defendia a tese de que, através de um reordenamento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o agronegócio e a agricultura familiar poderiam coexistir sem contradições, necessitando apenas da expansão do crédito (Martins, 2022), demonstrando novamente que o Estado estava entrelaçado pela burguesia agrária e que modificar essa realidade exigiria uma articulação política entre todos os setores da classe trabalhadora.

Todavia, o governo também adotou medidas compensatórias para amenizar os conflitos no campo e provocar a desmobilização dos movimentos sociais. Dentre essas medidas destaca-se a promulgação da Lei da Agricultura Familiar em 2006, que definiu os empreendimentos rurais familiares e o público-alvo a ser beneficiado pela política de agricultura familiar (Brasil, 2006).

No ano seguinte publicou-se o Decreto nº 6.323/2007, que regulamentou a Lei da





Agricultura Orgânica e possibilitou a instituição do Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (SISORG) permitindo a criação de certificações para esse tipo de produção no âmbito nacional (Brasil, 2007). Além disso, em 2009, destaca-se a promulgação da Lei nº 11.947/2009, a qual criou o Programa Nacional de Alimentação Nacional (PNAE) que, conforme dispõe a lei, objetiva “[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos [...]” (Brasil, 2009, p. 2).

Outra importante medida que, assim como o PNAE, apresenta significativo impacto até a presente data, foi a instituição da Lei nº 12.188/2010 que criou, em todo território nacional, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) sendo esse caracterizado como:

[...] serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Brasil, 2010, p. 1).

O referido programa volta-se à implementação de políticas ligadas à democratização da terra, visando o fortalecimento da agricultura familiar, segurança alimentar e promoção da igualdade de gênero. Apesar dos esforços, ainda é uma política instável e fragilizada, pois se insere no cenário de conflitos políticos em torno da realização da reforma agrária, do fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar em contraste com a hegemonia do agronegócio. Leite *et al.* (2023) afirma que “as políticas rurais vêm passando por desmontes, fragilizações e reconfigurações nos últimos anos”. Ainda assim, houve importantes conquistas sociais, como o avanço da agroecologia.

Mesmo essas e outras medidas que tenham sido implementadas, especialmente devido à articulação e pressão popular intermediadas pelos movimentos sociais, essas ações possuem o caráter compensatório, visto que as leis e decretos foram promulgados para reduzir os tensionamentos para com os (as) camponeses (as) já que esse foi o plano desde o início do governo petista, ser o conciliador de classes. É devido a isso que Martins ressalta que:

[...] as famílias acampadas Sem Terra e as assentadas viveram às margens dessas conquistas, aproveitando-se de pequenas “beiradas” das políticas públicas, como os programas Moradia Rural (semelhante ao Minha Casa Minha Vida para o campo), Luz Para Todos, o PAA e, posteriormente, o PNAE. (Martins, 2022, p. 295).



Além do mais, as propostas de reforma agrária presentes no I e II PNRA, se caracterizam como soluções pontuais que objetivavam resolver conflitos sociais que pudessem se tornar problemas para o governo. Destaca-se ainda que os processos de destinação de terras para trabalhadores rurais proposto se aproximam mais à processos de colonização e regularização fundiária do que à reforma agrária.

Apesar disso, é notório que ocorreram avanços positivos para os (as) trabalhadores (as) do campo, assim como para os da cidade. Todavia, esse “ciclo de conciliação” dos governos do PT foi encerrado com a instituição do golpe de 2016 que também reduziu a esperança pela conquista de uma reforma agrária a ser implementada no país visto que o novo presidente era uma representação da burguesia e intimamente ligado ao neoliberalismo. O cenário político brasileiro evidenciava que a elite agrária brasileira se articulava em busca de sua predominância latifundiária e os governos pós constituinte se mantiveram alheios à situação, perpetuando o domínio da burguesia agrária.

A liberação da comercialização de terras para o capital estrangeiro foi uma das prioridades da Frente Parlamentar da Agropecuária, e foi usada como justificativa para a defesa do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Em contrapartida, em março de 2017, o presidente golpista Michel Temer anunciou que iria encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei atualizando essa legislação (Martins, 2022, p. 301, grifos do autor).

O alinhamento com as perspectivas neoliberais pode ser afirmado ao verificar como o governo se posicionou em pautas de interesse da população. Como exemplo, pode-se recordar da desestruturação realizada no PAA durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Antes do golpe, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014 alocou 1,2 bilhões de reais para o programa, mas essa quantia foi drasticamente reduzida para 478 milhões de reais em 2016. Todavia, esse cenário de recrudescimento foi agravado pelo governo de Bolsonaro, o qual destinou apenas 186 milhões de reais em 2020 e em 2021 caiu para meros 102 milhões de reais (Martins, 2022).

Além do cenário descrito, também pode ser destacado, conforme Alentejano *et al* que:

Os dados do Incra revelam que o número de desapropriações de terra caiu drasticamente. Enquanto nos dois primeiros mandatos do presidente Lula foram decretadas 1.988 desapropriações de terra para reforma agrária, no período Dilma foram apenas 237, no governo Temer apenas 5 e nenhuma no governo Bolsonaro. Também no caso da criação de assentamentos a queda foi vertiginosa: de 3.544 nos dois primeiros governos Lula para 612



com Dilma, 110 no governo Temer e apenas 20 no período Bolsonaro (Alentejano *et al* 2024, p. 26).

Ainda durante os governos de Temer e Bolsonaro, as atividades de reforma agrária reduziram-se a, basicamente, emissão de Títulos de Domínio da área, na qual o beneficiário torna-se proprietário do território utilizando da forma que desejar sem a intervenção do INCRA tornando-se uma propriedade privada. Tal metodologia limita a política de reforma agrária a uma ação de “distribuição de propriedades” e não de reorganização fundiária. Ao mesmo tempo, o agronegócio consolida seu pensamento de que assentamentos rurais, territórios indígenas e quilombolas são uma ameaça à propriedade privada e precisam ser erradicados para o desenvolvimento.

A utilização desses exemplos já bastaria na elucidação do que foi afirmado, mas destaca-se que entre os anos de 2020 e 2021 o mundo enfrentou uma pandemia que, além da crise de saúde, acarretou em outras problemáticas que evidenciaram o paralelo entre produção de *commodities* e produção de alimentos, pois, devido a elevação dos preços dos itens alimentícios, cenas de pessoas em filas para conseguir pegar ossos não foram raras e ocuparam, inclusive, noticiários da grande mídia hegemônica (Fantástico, 2021; G1 Mato Grosso, 2021).

Ao questionar sobre a alta nos preços, bem como a falta de produtos, a resposta mais simples era utilizar o contexto de crise mundial como justificativa. Entretanto, conforme Martins (2022, p. 306) destacou:

Com a pandemia, diversos países pelo mundo trataram, no primeiro semestre de 2020, de recompor seus estoques internos, comprando no mercado mundial os grãos que necessitavam. O Brasil fez o contrário. Por ter desmantelado seu estoque regulador de alimentos e por não ter visão estratégica de soberania alimentar, estando, portanto, refém dos agentes econômicos privados, passou a exportar grãos em vez de recompor seus estoques (Martins, 2022, p. 306).

Em contrapartida, os movimentos sociais realizaram ações que buscavam amenizar a inoperância do Estado para com a classe trabalhadora. Destaca-se a iniciativa do MST, que recebeu o reconhecimento inclusive da Organização das Nações Unidas (ONU), de entregar marmitas com alimentos produzidos pelos assentamentos de forma gratuita a população que se iniciou na cidade de Recife/PE e difundiu-se para todo país, enquanto a burguesia agrária não realizou sequer uma ação nesse sentido (Rede Brasil Atual, 2023).

Além do mais, conforme retratado por Alentejano *et al*:



O aumento do número de ações de ocupação e retomada de terras deveu-se majoritariamente à mobilização dos sem terra, responsáveis por nada menos que 76% dessas ações no ano de 2023. A título de comparação, atentemo-nos que, durante o governo Bolsonaro (2019-2022), os sem terra protagonizaram 54% destas ações, enquanto os indígenas o fizeram em 16% das vezes (Alentejano *et al*, 2024, p. 32).

É nesse sentido que a eleição de Lula para o cumprimento do seu terceiro mandato reverbera como um sopro de esperança para realização de um novo PNRA e que este apresente medidas enérgicas para que, dessa vez, a reforma agrária seja realizada no Brasil. Além dos elementos já expostos, a necessidade de um novo PNRA também pode ser justificado pelo aumento de resgates de pessoas em trabalhos análogos à escravidão.

Somente em 2023, 3.151 trabalhadores (as) foram resgatados (as) em condições análogas à escravidão, sendo esse número o maior desde 2009, e tendo o campo como principal local de resgates (Máximo, 2024). Ademais, já no início de 2024, foi registrado o resgate de 18 trabalhadores argentinos, também em condições análogas à escravidão, em uma propriedade rural de São Marcos/RS, na Serra Gaúcha (Camargo, 2024), demonstrando que a escravidão continua sendo um problema atual e latente que necessita de respostas efetivas e que a concentração da terra, junto ao agronegócio, são os pilares dos problemas agrários que compõem a questão agrária brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da reforma agrária no Brasil, a partir da Constituição de 1988, confirma que os marcos legais, embora relevantes, são insuficientes diante de uma correlação de forças profundamente assimétricas. Na verdade, a permanência da questão agrária como elemento estrutural da sociedade brasileira revela que o problema da terra não é apenas fundiário, mas profundamente econômico, social, ambiental e político, vinculado ao modelo de desenvolvimento dependente e subordinado ao capital financeiro e agroexportador.

O processo analisado demonstra que, mais do que políticas de acesso à terra, o que predominou foram ações pontuais de regularização fundiária e programas compensatórios, que pouco alteraram a estrutura fundiária concentrada no país. A resistência dos movimentos sociais foi e segue sendo fundamental para manter viva a pauta da reforma agrária, especialmente em um contexto de



avanço do agronegócio, financeirização da terra e mercantilização dos bens comuns. Além disso, as contradições do modelo agroexportador não são apenas sociais, mas também ambientais, já que a concentração fundiária está diretamente associada ao desmatamento, à crise climática e à insegurança alimentar.

Fica evidente que não há espaço para saídas conciliatórias duradouras. A experiência histórica revela que a efetivação de uma reforma agrária estrutural exige não apenas vontade política, mas uma ruptura com os interesses do capital agrário, financeiro e internacional. Nesse sentido, a democratização da terra permanece como condição essencial para construir um projeto de desenvolvimento baseado na justiça social, na soberania alimentar e na sustentabilidade ambiental. O desafio permanece: transformar a terra de mercadoria em direito, e a desigualdade em justiça.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Valéria de Oliveira. **Reforma Agrária no governo Lula: uma análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária**. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca/SP, 2006.
- ALENTEJANO, Paulo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto *et al.* Ruptura política e contrarreforma agrária: geografia dos conflitos no campo brasileiro (2014-2023). CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO (CEDOC) DOM TOMÁS BALDUÍNO. **Conflitos no campo Brasil 2023**. Goiânia/GO: CPT Nacional, 2024.
- BRASIL. **Coleção das Leis de 1985**. Brasília/DF: Departamento de Imprensa Nacional, v. VIII, Parte II, 1985.
- BRASIL. **Coleção das Leis de 1987**. Brasília/DF: Departamento de Imprensa Nacional, v. VII, Parte I, 1987.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1998**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998, compilado até a Emenda Constitucional no 116/2022. Brasília/DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. Brasília/DF: Diário Oficial da União, ano CXLIV, n. 249, p. 2-8, 28 dez. 2007.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 8.629, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília/DF: Diário Oficial da União, ano CXXXI, n. 127, p. 9377-9378, 7 jul. 1993a.





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/DF: Diário Oficial da União, ano CXXXI, n. 28, p. 2349-2351, 26 fev. 1993b.

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 Familiares Rurais. Brasília/DF: Diário Oficial da União, ano CXLIII, n. 141, p. 1, 25 jul. 2006.

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/DF: Diário Oficial da União, ano CXLVI, n. 113, p. 2-4, 17 jun. 2009.

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/DF: Diário Oficial da União, ano CXLVII, n. 7, p. 1-2, 12 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário: Safra 2003/2004.** Brasília/DF: MAPA/SPA, 2003.

BRUNO, Regina. Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo/SP, n. 40, p. 69-89, 1996. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/download/72151/75386/96701>. Acesso em: 30 de mar. de 2024.

CAMARGO, Gilson. Argentinos são resgatados em condições análogas a escravidão na colheita da uva na Serra Gaúcha. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro/RJ, 2 fev. 2024. Direitos humanos. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/02/argentinos-sao-resgatados-em-condicoes-analogas-a-escravidao-na-colheita-da-uva-na-serra-gaucha>. Acesso em: 29 de mar. de 2024.

FANTÁSTICO. Fila para conseguir doação de ossos é flagrante da luta de famílias brasileiras contra a fome. **Fantástico**, Rio de Janeiro/RJ, 25 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/07/25/fila-para-conseguir-doacao-de-ossos-e-flagrante-da-luta-de-familias-brasileiras-contr-a-fome.gh.html>. Acesso em: 5 de mai. de 2024.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). In: CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Dicionário da educação do campo**. Rio de Janeiro/RJ: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo/SP: Expressão Popular, 2012. p. 498-502.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Reforma agrária no governo Lula: a esperança.** Texto elaborado em setembro de 2003.

G1 MATO GROSSO. Moradores dormem na 'fila de ossinhos' para garantir cesta básica em Cuiabá. **G1**, Mato Grosso/MT, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/12/21/pessoas-dormem-na-rua-para-garantir-cesta-basica-na-fila-dos-ossos-em>



[cuiaba.ghml](http://cuiaba.ghml). Acesso em: 5 de mai. de 2024.

LEITE, Sergio Pereira *et al.* **Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas:** a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. 2023.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. **A questão agrária brasileira:** da Colônia ao governo Bolsonaro. 1. ed. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2022.

MÁXIMO, Wellton. Brasil resgatou 3,1 mil trabalhadores escravizados em 2023. **Agência Brasil**, Brasília/DF, 3 jan. 2024. Direitos humanos. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-01/brasil-resgatou-31-mil-trabalhadores-escravizados-em-2023>. Acesso em: 29 de mar. de 2024.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo.** Rio de Janeiro/RJ: Fase, 1989.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A luta política em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado durante o governo Cadorso. In: STÉDILE, João Paulo (org.). **A questão agrária no Brasil:** debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2013. p. 19-68.

REDE BRASIL ATUAL. Por ação contra a fome durante a pandemia, MST recebe prêmio da ONU. E campanha vira política pública. **Rede Brasil Atual**, São Paulo/SP, 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/por-acao-contr-a-fome-durante-a-pandemia-mst-recebe-premio-da-onu-e-campanha-vira-politica-publica/>. Acesso em: 5 de maio de 2024.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo. In: STÉDILE, João Paulo (org.). **A questão agrária no Brasil:** debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2013. p. 85-102.