

**PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA**

**NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA  
FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE**

**Lutas por Terras, Mercados e Políticas Públicas  
no Rural Contemporâneo  
Notas de conjuntura**

**Karina Yoshie Martins Kato**

**Natália Monteiro**



Rio de Janeiro, fevereiro 2017

# Lutas por Terras, Mercados e Políticas Públicas no Rural Contemporâneo

## Notas de conjuntura<sup>1</sup>

Karina Yoshie Martins Kato<sup>2</sup>

Natália Monteiro<sup>3</sup>

### 1. Introdução

Recentemente, em meio a uma grave crise política, econômica e institucional assistimos ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016 (AMORIM et al., 2016). A ratificação de Michel Temer na Presidência da República, que até então já ocupava a posição de presidente interino, deu-se com legitimidade bastante questionada e numa conjuntura de acentuação da crise política, econômica e institucional.

O novo governo se apressou em implementar mudanças nas instituições, políticas sociais e nas regulações sobre os recursos naturais. Seu plano de governo é baseado no diagnóstico de que a superação da crise política, econômica e fiscal requer a “formação de uma maioria política mesmo que transitória ou circunstancial” que, no curto prazo, realize os ajustes necessários, a saber: ajuste fiscal, desvinculação de despesas de saúde e educação da Constituição Federal de 1988, instituição do orçamento “base zero”<sup>4</sup>, eliminação da vinculação dos benefícios sociais ao valor do salário mínimo, reforma da previdência, privatização, maior abertura comercial e fomento à inserção do setor produtivo no Brasil nas cadeias globais de valor (PMDB, 2015).

No que concerne aos setores agrário e agrícola, as ações do novo governo têm sido radicais, lançando dúvidas sobre a continuidade das políticas públicas construídas nas últimas décadas. O reconhecimento da agricultura familiar como uma categoria específica nas políticas públicas foi um

---

<sup>1</sup> As autoras gostariam de agradecer à Professora Socorro Lima da Universidade Federal Fluminense pela leitura cuidadosa que fez do artigo, bem como pela revisão e pelas propostas de modificações que nos encaminhou. Elas foram fundamentais para o aprimoramento do texto.

<sup>2</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA).

<sup>3</sup> Aluna de graduação do Curso de Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (RI/UFRRJ) e bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

<sup>4</sup> Os programas estatais serão avaliados anualmente por um comitê independente que deverá aprovar e sugerir sua continuidade (ou não).

movimento recente, reflexo da consolidação, no Brasil, nos anos 2000, de um ambiente político-institucional propício à conformação de um corpo político e de uma burocracia que colocaram a agricultura familiar e o desenvolvimento rural na agenda política do país (GRISA et al, 2017). Foi uma grande inovação, tendo em vista que esses atores sociais do campo, até década de 1990, tinham permanecido praticamente à margem das políticas públicas direcionadas para a agricultura e para o meio rural (CARNEIRO, 1997; GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Essa trajetória só foi possível em virtude do avanço do processo de redemocratização pelo qual passava a sociedade brasileira a partir da Constituição Federal de 1988. A acentuada e acelerada liberalização econômica dos anos 1990, que produziram graves impactos sobre os pequenos produtores, também teve um papel importante na conformação de uma agenda que reivindicava políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Esse contexto favoreceu o crescimento das mobilizações sociais, como o Grito da Terra Brasil (1994). Soma-se a isso, o acirramento dos conflitos no campo, culminando com os violentos massacres de Corumbiara (Rondônia, 1995) e Eldorado Carajás (Pará, 1996). Essa conjuntura levou o governo federal a tomar medidas que possibilitassem assegurar a ordem social no campo e, ao mesmo tempo, ampliar sua influência sobre o sindicalismo rural. O PRONAF foi institucionalizado em 1995, ao mesmo tempo em que houve um esforço de ampliação da política de assentamentos rurais no Brasil. O PRONAF foi a primeira política pública da agricultura familiar e a mais expressiva em número de beneficiários, em abrangência e em recursos, abrindo o caminho e possibilitando a criação de novas políticas para a agricultura familiar (foi um momento crítico importante). Um marco dessa trajetória foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999.

Foi a partir dos anos 2000, com a chegada ao Poder Executivo do PT, que se multiplicaram as inovações nos instrumentos de políticas públicas de apoio à agricultura familiar e de promoção ao desenvolvimento rural. Ainda que tenha mantido alianças com grupos representantes da burguesia bancária, industrial e agrícola, o governo do PT tinha um forte apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais (GRISA E SCHNEIDER, 2015). Aproveitando-se de uma conjuntura internacional favorável, o governo de Luís Inácio Lula da Silva manteve as mesmas políticas macroeconômicas (estabilidade econômica, incentivos aos setores do agronegócio e à indústria extrativa, apoio à internacionalização dos grupos nacionais) da gestão anterior, mas ampliou de maneira significativa as políticas sociais, em particular a transferência de renda, valorizou o salário mínimo e intensificou a criação de políticas públicas que conjugavam o desenvolvimento rural, o apoio à agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar e nutricional (SABOURIN, 2007). Nesse período foi reestabelecido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(CONSEA)<sup>5</sup> e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tendo à frente José Graziano da Silva, encarregado do Programa Fome Zero.

A chegada de um governo de esquerda ao Executivo resultou numa maior permeabilidade das agências estatais aos movimentos sociais e sindicatos ligados à agricultura familiar que, em muitos casos, se ocuparam e participaram da elaboração e da gestão de políticas públicas. Sabourin (2007) destaca que as três secretarias do MDA foram confiadas aos Partido dos Trabalhadores e ocupadas por equipes vindas de movimentos e organizações sindicais e profissionais, como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SAF), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Organizações Cooperativas da Agricultura Familiar, dentre outros. Foram ampliados nesse período também, os espaços participativos, possibilitando uma maior interação Estado e sociedade civil organizada, como o Consea, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e as conferências setoriais. Um dos reflexos dessa nova configuração foi a multiplicação de quadros normativos e políticas específicos para a agricultura familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Foram criados nesse período: Programa Garantia Safra<sup>6</sup>, 2002; Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa, Minha Vida Rural), 2003; Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), 2003; Programa Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>7</sup>, 2003; Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)<sup>8</sup>, 2004; Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)<sup>9</sup>, 2007; Programa Territórios da Cidadania (PTC), 2008; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais<sup>10</sup>, 2011; Política de Garantia de Preços

---

<sup>5</sup>Inicialmente, o Consea foi criado em 1993, no governo Itamar Franco, mas foi logo extinto, em 1995 na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Em 2003, já no governo Lula, o Consea foi reestabelecido tornando-se um importante espaço de articulação entre representantes da sociedade civil e atores governamentais.

<sup>6</sup>Esse benefício social garante ao agricultor familiar o recebimento de um auxílio pecuniário, por tempo determinado, caso perca sua safra em razão do fenômeno da estiagem ou do excesso hídrico.

<sup>7</sup>Programa que tinha o objetivo de articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social.

<sup>8</sup>Tinha o objetivo de estimular a produção e compra de oleaginosas da agricultura familiar. Além de promover a produção de oleaginosas geradoras de biodiesel via política agrícola (crédito rural, Ater, seguro agrícola), o Programa instituiu o selo “combustível social” concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirisse matéria-prima e assegurasse assistência técnica aos agricultores familiares, beneficiando-se, em contrapartida, de financiamentos e incentivos comerciais e fiscais.

<sup>9</sup>A Política é uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável/Departamento de Extrativismo, exerce a função de Secretária-Executiva da CNPCT.

<sup>10</sup>Estruturar atividades produtivas dos beneficiários com vistas à inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional. É parte do Plano Brasil sem Miséria. Os gestores do Programa são: Ministério do

Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio)<sup>11</sup>, em 2008; Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae, alterado com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009)<sup>12</sup>, 2009; Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)<sup>13</sup>, 2012 entre outros.

Esta capacidade estatal para o fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural foi reconhecida internacionalmente (GRISAet al, 2017). Diversos documentos políticos, institucionais e acadêmicos ressaltavam as políticas brasileiras para a agricultura familiar (SABOURIN, 2007). Muitos países vieram conhecer a experiência brasileira, bem como solicitaram cooperação na “transferência” dessas ações às suas realidades. O Brasil passou a ser projetado internacionalmente como o grande laboratório de políticas públicas inovadoras para o combate à pobreza e o desenvolvimento rural.

Não obstante os avanços e o reconhecimento internacional da importância da agricultura familiar, é importante reconhecer que esse arcabouço de políticas públicas e instituições está condicionado pelo ambiente político-institucional e pela estrutura de poder existente na sociedade brasileira. A conjuntura internacional desfavorável, marcada pela crise econômica e por uma queda acentuada no preço das *commodities*, se fez acompanhada de uma maior disputa por recursos públicos no cenário nacional, do crescimento das críticas conservadoras as políticas públicas e estruturas institucionais (oriundas de diferentes espectros políticos e ideológicos), e da intensificação das disputas no âmbito da política brasileira. A busca de um maior controle e o endurecimento das regras e normas vigentes são um reflexo direto dessa nova conjuntura. A extinção do MDA, em maio de 2016, e a dispersão de suas funções em diferentes institucionalidades (a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social - MDSA, e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário) também.

---

Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD, aos quais cabe definir as normas complementares do Programa.

<sup>11</sup>Institui normas para a fixação de preços mínimos para aquisição de produtos da biodiversidade (açáí, pequi, babaçu, piaçava, castanha do Brasil, umbú, barú, mangaba, carnauba etc. Operacionalizado pela Conab. O acompanhamento e a análise das operações têm a participação de uma instância de decisão envolvendo o MMA, MAPA, MDA, MPOG, MF e Conab.

<sup>12</sup>Determina que 30% do valor repassado para a merenda seja direcionado para compras da agricultura familiar. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

<sup>13</sup>Busca integrar as diferentes políticas e programas de 10 ministérios parceiros na sua execução. Nesta parceria estão os ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente, da Pesca e Aquicultura, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Fazenda, além da Secretaria-Geral da Presidência da República. Nesta parceria estão os ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente, da Pesca e Aquicultura, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Fazenda, além da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Foi em meio a esse cenário de crise, turbulento, que foi realizado o evento comemorativo dos 40 anos do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). O seminário<sup>14</sup>, intitulado Diálogos Interdisciplinares sobre o Rural Contemporâneo: questão agrária, políticas públicas e identidades latino-americanas, tinha o objetivo de realizar um balanço da trajetória do CPDA/UFRRJ à luz das transformações econômicas, espaciais, sociais e políticas observadas no meio rural no Brasil e na América Latina. Esse artigo pretende sistematizar as discussões travadas na Mesa 3 do Seminário, que tratava dos principais desafios e oportunidades colocados pela nova conjuntura para a disputa por terras, por mercados e por políticas públicas no meio rural. A mesa de debates contou com a participação de Alessandra da Costa Lunas<sup>15</sup> (CONTAG/CONDRAF/COPROFAM); de Ana Célia Castro<sup>16</sup> (PPED/UFRJ); de DinamamTuxá<sup>17</sup> (APIB); de Emma Cademartori Siliprandi<sup>18</sup> (FAO); de John Wilkinson<sup>19</sup> (CPDA/UFRRJ); e de Sergio Leite<sup>20</sup> (CPDA/UFRRJ) e foi moderada por Jorge Romano<sup>21</sup> (CPDA/UFRRJ e ActionAid).

Após essa breve introdução, com o objetivo de contextualizar o debate da mesa, faremos, na próxima seção, uma sistematização das principais mudanças e iniciativas implementadas pelo Governo Temer com relação ao setor agrícola e agrário (ao fim do texto, no anexo, o leitor encontrará um quadro-síntese desse levantamento). Após essa sistematização, apresentaremos ao leitor as principais discussões realizadas no seminário. Por decisão das autoras, optamos neste artigo por organizar o debate por eixos temáticos (lutas por políticas públicas; lutas por terras; e lutas por mercados) e não pela fala de cada palestrante. Ao longo do artigo, portanto, as diferentes falas aparecerão mescladas e organizadas por temas. Finalizamos o artigo com as considerações finais. Gostaríamos de reforçar que o artigo foi elaborado a partir da análise e interpretação das duas autoras sobre o debate da Mesa 3 do Seminário Comemorativo dos 40 anos do CPDA/UFRRJ, de modo que eximimos os palestrantes de qualquer responsabilidade com relação às escolhas realizadas e à forma como o texto foi construído e estruturado.

---

<sup>14</sup>O evento foi realizado no Rio de Janeiro, nos dias 30 de novembro, 01 e 02 de dezembro de 2017.

<sup>15</sup>Secretária de Mulheres da CONTAG, presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Secretária Geral da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM).

<sup>16</sup>Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/UFRJ).

<sup>17</sup>Liderança da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e Conselheiro do Conselho Nacional de Juventude. Integrante do povo Tuxá, da Bahia.

<sup>18</sup>Representante da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

<sup>19</sup>Professor do CPDA/UFRRJ.

<sup>20</sup>Professor do CPDA/UFRRJ e coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA).

<sup>21</sup>Professor do CPDA/UFRRJ e representante da ActionAid Brasil.

## 2. Mudanças Recentes no Setores Agrário e Agrícola Brasileiros

Procuraremos, nessa seção, ainda de forma geral, sistematizar algumas das principais iniciativas implementadas pelo novo governo no setor agrário e agrícola no Brasil e apontar suas implicações. Essa análise, que não tem a pretensão de ser exaustiva, procurará apontar as principais mudanças observadas na estrutura institucional que cuida dos setores agrário e agrícola (MAPA e MDA), bem como as principais iniciativas em curso com relação às regulações sobre terra e recursos naturais, sobre as políticas que garantem os direitos de povos e comunidades tradicionais, com relação às políticas públicas para a agricultura familiar e desenvolvimento rural. Antes de prosseguirmos, gostaríamos de chamar atenção para duas questões importantes. A primeira está relacionada com as nossas fontes. Como são medidas muito recentes, nosso levantamento se baseou, em grande parte, em notícias de jornais e documentos produzidos por organizações da sociedade civil. A segunda está relacionada com as mudanças e continuidades do Governo Temer em comparação com o governo Dilma. O *impeachment* significou rupturas, mas também continuidades e aprofundamentos. Os governos Dilma, se comparados com as gestões anteriores de Luís Inácio Lula da Silva, mantiveram um menor grau de abertura e diálogo com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, além de terem enfrentado desde cedo um cenário de deterioração dos indicadores econômicos e de acirramento da disputa política no cenário nacional. Assim, como poderemos ver adiante, muitas das medidas levadas a cabo pelo governo Temer foram iniciadas no governo anterior. Não obstante, a velocidade e a blindagem ao diálogo com movimentos sociais foram ampliados consideravelmente na atual administração.

A primeira e talvez a mais radical medida tomada pelo Governo Michel Temer, ainda era governo interino, foi a extinção do MDA (13 de maio de 2016) e a sua imediata incorporação ao MDSA sob comando de Osmar Terra (PMDB). A nova configuração institucional já anunciava uma importante mudança na estratégia do governo no que concerne ao apoio à agricultura familiar e colocava em dúvida a continuidade de boa parte das conquistas no campo das políticas públicas dos últimos anos, uma vez que associava o apoio à agricultura familiar às políticas sociais e à transferência de renda. O MDA, criado ainda no governo FHC (1999) e sob intensa mobilização e pressão dos movimentos sociais, de sindicatos e de organizações da sociedade civil foi uma importante inovação na estrutura do Estado que permitiu institucionalizar os interesses da agricultura familiar, dos povos indígenas, e dos povos e comunidades tradicionais do campo. Esse espaço, não obstante suas grandes fragilidades (orçamento reduzido, pouca estrutura -servidores, contratados entre outros), logo se consolidou como um importante canal de encaminhamento das demandas dos povos do campo, que normalmente ficavam à margem das políticas endereçadas ao meio rural. As políticas

públicas que foram sendo elaboradas e implementadas ao longo dos anos 2000 refletem, em parte, essa maior capacidade de diálogo e de negociação entre o ministério, seus gestores e técnicos, e as organizações representativas dos interesses da agricultura familiar.

Mattei (2016) destaca que, com o MDA, a estratégia no meio rural se ancorava em três grandes eixos: a política agrária, a política de fortalecimento da agricultura familiar e a política de desenvolvimento territorial. Com relação à política agrária, ainda que nos governos do presidente Lula tenham sido criados muitos assentamentos rurais, no governo Dilma<sup>22</sup> a política de reforma agrária saiu da agenda política. Com relação às políticas para a agricultura familiar<sup>23</sup>, no período de 2003-04, foram criadas inúmeras linhas dentro do Pronaf que tinham o objetivo de incorporar na política de crédito a diversidade dos atores sociais do meio rural, de seus modos de vida e sistemas produtivos (Pronaf agroindústria, agregar, florestal, alimentos, pesca, agroecologia, turismo rural, mulher, jovem, semiárido, máquinas e equipamentos). No âmbito do desenvolvimento territorial, após a criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2003, foi fortalecida uma nova abordagem de políticas públicas que pensavam o desenvolvimento rural a partir dos territórios e da articulação de atores sociais, governamentais e não governamentais, em torno da gestão social. O MDA, portanto, passou a ser o órgão responsável pela coordenação e execução de todas as políticas públicas destinadas para o desenvolvimento rural sustentável, cuidando da reforma agrária, da promoção da agricultura familiar, da implementação orgânica e agroecológica, bem como da promoção da segurança alimentar e nutricional.

A absorção do MDA pelo MDSA não durou muito. Inúmeras críticas e uma intensa mobilização, somadas a disputas intragoverno pela partilha de ministérios, fizeram com que, em 30 de maio de 2016, o governo de Michel Temer transferisse, novamente, secretarias do antigo MDA para a Casa Civil. A recém criada Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ligada à Casa Civil, foi negociada pelo presidente Temer com Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força Sindical), um forte apoiador do *impeachment*, e ator interessado em ampliar a sua presença e influência nos sindicatos do meio rural. Com isso, o partido Solidariedade passou a gerir a principal política de crédito para a agricultura familiar, o Pronaf, e toda a política de reforma agrária entre outras.

---

22Segundo dados do INCRA trabalhados pelo ISA (2016) entre 2011 e 2015, a administração Dilma teria fixado 133,6 mil famílias em assentamentos. No primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, foram assentadas 381,4 mil famílias e no segundo mais 232,6 mil famílias. A média de famílias assentadas, em dados agregados, por ano para Dilma foi de 25 mil famílias ao ano, ao passo que de Lula foi de 76,7 mil.

23Atualmente, a Declaração de Aptidão ao Pronaf, o “passaporte” que, no meio rural, dá acesso às políticas públicas, é utilizada por 16 diferentes políticas públicas.



Na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, foram alocadas a Secretaria do Reordenamento Agrário; Secretaria da Agricultura Familiar; Secretaria de Desenvolvimento Rural (antiga SDT); e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. O INCRA voltou a responder pelas políticas de reforma agrária e foi transferido junto com o CONDRAF para a nova secretaria.

Entre a extinção do MDA e a criação da Secretaria, boa parte dos gestores e dos técnicos do MDA que estava à frente das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural e ao apoio à agricultura familiar foram exonerados, o que aumentou o risco de descontinuidades e paralisação nas políticas públicas e de mudanças nas suas principais diretrizes (MATTEI, 2016). Nessa direção, descontinuidades já foram observadas no âmbito do Programa Aquisição de Alimentos (PAA), um dos principais programas de apoio à agricultura familiar que permite a aquisição de alimentos diretamente de agricultores familiares. No dia 31 de maio de 2016 o MDSA cancelou o repasse de recursos para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Ainda que os recursos tenham sido liberados posteriormente, o atraso prejudicou o andamento do programa. Descontinuidades também foram registradas no Programa Minha Casa, Minha Vida Rural que tem a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo. Mal assumiu o poder, Bruno Araújo, Ministro das Cidades, revogou a portaria editada pelo governo Dilma Roussef que autorizava a construção de até 11.250 unidades habitacionais. O novo governo, criou novos critérios para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos que implementam o programa nas áreas rurais (com papel importante na mobilização e apresentação dos projetos). Os novos critérios incluem a avaliação da capacidade da entidade em gerenciar a obra e o fim do favorecimento de entidades filiadas ou vinculadas a associações com representações em Grupos de Trabalhos no Ministério das Cidades ou com representatividade no Condraf. Como se trata de um programa de habitação rural, implementado junto à áreas que estão fora do campo de interesses das grandes construtoras e junto a segmentos sociais do campo, os novos critérios podem reduzir o número de organizações aptas a implementar o programa, o que pode reduzir sua amplitude. Ademais, na ocasião de publicação da nova Portaria 235/2016, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ressaltou que os novos critérios impediriam que entidades que possuem obras contratadas, mas não realizadas por problemas do agente financeiro, fossem contempladas (CNM, 2016).

No que concerne ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o novo ministro Blairo Maggi revisou as ações de sua antecessora. A política externa de abertura de novos mercados para as exportações do agronegócio foi mantida. São também prioridades da nova gestão a renegociação das regras de contratação do crédito rural e a desburocratização dos processos de

fiscalização sanitária e fitossanitária (Programa Agro+). Adicionalmente, o ministro extinguiu 476 cargos comissionados e de confiança, mas manteve praticamente a mesma estrutura institucional herdada do governo anterior. A maior mudança foi a extinção do Departamento de Desenvolvimento Agropecuário da Região do MATOPIBA, que tinha o objetivo de regular a expansão das atividades produtivas nessa região, e a criação do Departamento do Café, Cana de Açúcar e Agroenergia (ZAIA, 2016).

Os marcos regulatórios que incidem sobre a estrutura fundiária tem sido objeto de um grande debate, notadamente aqueles dispositivos legais que regulam o acesso à terra e que estão relacionados com o reconhecimento e a proteção da posse da terra por indígenas, remanescentes de quilombos e outros povos e comunidades tradicionais. Após muitas suspeitas e vazamentos de versões preliminares do texto da Medida Provisória (SAUER, 2016; TEIXEIRA, 2016), em 22 de dezembro de 2016, foi promulgada a Medida Provisória número 759 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (BRASIL, 2016c). O Presidente do INCRA, sr. Leonardo Góes, defende que a MP tem o objetivo de aprimorar os instrumentos utilizados pelo INCRA na execução do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de maneira a atender às exigências do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>24</sup> e possibilitar uma “maior segurança jurídica àqueles que produzem” (INCRA, 2016). Análises críticas do conteúdo da MP, contudo, apontam que as novas regulações representarão a mercantilização da terra, o alargamento do mercado de terras no Brasil (em especial em áreas de expansão das fronteiras produtivas), a captura pelos municípios e a desoneração do INCRA das obrigações junto às famílias assentadas (SAUER, 2016). Ademais, boa parte das análises entendem que a nova MP 759 vai ao encontro dos interesses e demandas da bancada ruralista e do setor do agronegócio, reforçando os interesses conservadores nas áreas rurais (SAUER, 2016; TEIXEIRA, 2016).

A MP 759 altera vários dispositivos da Lei Agrária (Lei número 8.629, de 1993), da Lei número 13.001, de 2014 e da Lei número 11.952, de 2009, que estabelece o Programa Terra Legal. A primeira alteração que a MP 759 introduz possibilita que o pagamento da indenização no caso de

---

<sup>24</sup>Sauer (2016) nos lembra que no ano de 2016 a fiscalização do TCU sobre o INCRA se acentuou, o que levou ao completo bloqueio do programa de reforma agrária. Com o Acórdão de 06 de abril de 2016 o TCU paralisou as ações do INCRA, suspendendo os processos de seleção de novos beneficiários, os processos de assentamento de novos beneficiários e os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária. A constatação de indícios de irregularidades por parte do TCU foi um importante fator justificador para a realização de adaptações e modificações nas normas e critérios do programa (INCRA, 2016). Em setembro de 2016, o INCRA solicitou ao TCU que reconsiderasse os efeitos do Acórdão 775/2016, levando-o a reconsiderar e a suspender por 120 dias os efeitos do Acórdão e a desbloquear o programa para 400 mil famílias (INCRA, 2016). O INCRA vem também investindo em tecnologias da informação com o objetivo de modernizar seu Sistema de cadastros, de modo a evitar irregularidades, e realizando acordos de cooperação com a Secretaria da Receita Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social e o Ministério do Trabalho e Previdência visando ao cruzamento das informações dos candidatos e beneficiários do programa de reforma agrária (INCRA, 2016).

desapropriação por interesse social possa ser realizado em Títulos da Dívida Agrária (TDAs) e em dinheiro. Sauer (2016) aponta para o acelerado processo de mercantilização da terra, e Teixeira (2016) ressalta o risco de que o INCRA se transforme num grande galpão de compra e venda de terras.

Na política fundiária brasileira, a distribuição dos imóveis rurais se dá por meio de títulos de domínio (TD)<sup>25</sup>, concessão de uso (CCU)<sup>26</sup> ou concessão de direito real de uso (CDRU)<sup>27</sup>. Os títulos são inegociáveis por um prazo de 10 anos contados da data de celebração do instrumento. Se na antiga lei, ficava à cargo do beneficiário do programa, individual ou coletivamente, optar pelo CDRU, na nova formulação é o regulamento que dispõe sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários. A regulação atual retira a possibilidade de escolha dos beneficiários e sugere que a política fundiária tenderá para a titulação privada.

Ferreira et al (2014), ao analisar as mudanças introduzidas com a Lei número 13.001, ainda em 2014, já chamavam a atenção para os riscos de que as mudanças introduzidas na legislação favorecessem a expansão do mercado de terras, contrariando os propósitos da reforma agrária que se relacionam com a equidade e a justiça. As mudanças implementadas na Lei, ainda em 2014, e reforçadas em 2016, favorecem que, em 10 anos, todas as terras do programa estejam aptas a serem negociadas no mercado de terras. Num contexto de financeirização da agricultura e de valorização das *commodities* agrícolas e minerais, a pressão sobre as terras aumentará consideravelmente. A política fundiária, nesse sentido, atende em cheio às demandas dos ruralistas e do agronegócio.

Outra mudança está relacionada com a seleção das famílias beneficiárias, que passa a se dar no município por meio de um edital de convocação e na internet. Caso necessário, será elaborada uma lista dos candidatos excedentes. Sauer (2016) chama atenção para o risco do processo de municipalização da reforma agrária que, além de ignorar todos os debates em torno do

---

25O título de domínio é concedido aos assentados, em regra, pela compra. Ele é concedido de forma individual em nome da unidade familiar, indicando a área do lote ou em projetos de exploração coletiva, a fração ideal. Ao mesmo tempo em que transforma o beneficiário da política de reforma agrária em proprietário, ao converter a terra em bem privado, este instrumento retira do seu titular a proteção jurídica e o acesso a determinadas políticas públicas diferenciadas que a propriedade em nome do Estado concedia.

26A concessão de uso configura-se no âmbito da reforma agrária como um contrato administrativo, temporário e gratuito, que tem como objetivo atribuir a utilização exclusiva de um bem a um particular, autorizando-o a explorá-lo. O Estado se mantém como titular do domínio, detendo a posse indireta da área e transferindo a posse direta ao beneficiário. Tem um caráter precário e provisório. Pode ter duração de 10 anos, que é o tempo estimado como suficiente para a consolidação das unidades produtivas do assentado (período no qual o Estado deve apoiar o assentado na estruturação dos projetos). Este é o prazo de referência para a titulação e a eventual venda do lote (FERREIRA et al, 2014).

27Em projetos ambientalmente diferenciados, onde não pode haver título particular de domínio, a relação dos assentados com as áreas é regulada pelo contrato de concessão de direito real de uso. O uso está sujeito ao cumprimento da função socioambiental da terra, que inclui o respeito aos modos comunitários tradicionais de ocupação e exploração do solo e o desempenho de atividades produtivas de baixo impacto ecológico. Ela tem sido considerado o meio mais adequado para conservar o patrimônio fundiário da União sem risco de reconcentração (FERREIRA et al, 2014).

desenvolvimento territorial, pode facilmente cair nas mãos das prefeituras e das elites locais. No que concerne aos beneficiários do programa, a MP 759 coloca um grande avanço, ao permitir que aqueles que exercem função pública remunerada relacionados aos serviços de interesse comunitários e na vizinhança, em tempo compatível com o trabalho na propriedade, participem do programa. Isso flexibiliza as situações nas quais a terra possibilitou que o produtor tivesse crescimento profissional.

Adicionalmente, a MP 759 altera também a Lei 13.001 que dispõe sobre o Terra Legal, estendendo-o para todo o território nacional. Além disso, passa a estabelecer que o desmatamento em área de preservação permanente ou em reserva legal implicará na resolução do título e a reversão da área em favor da União, salvo quando seja firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Atualmente, a MP759 já está válida e aguarda a instalação no Congresso de Comissão que irá emitir parecer até abril de 2017.

Um outro projeto que vem sendo muito alardeado, e que representa uma significativa mudança com relação às legislações anteriores, está relacionado com a liberação da venda de terra a estrangeiros. Notícias revelam que a Advocacia Geral da União (AGU) já elaborou um estudo sobre a questão (TRUFFI, 2017; BORGES, 2017). Três pontos são polêmicos: se haverá limites para empresas estrangeiras comprarem ou arrendarem terras; se essas companhias terão que solicitar alguma autorização; como será feito o controle de empresas de capital aberto. A Casa Civil estuda se a proposta será viabilizada via a apresentação de uma nova MP ou se aproveitará o projeto de lei anterior já em tramitação<sup>28</sup> (PL 4059/2012). Segundo o governo (OLIVEIRA e FARIELO, 2017) há pressa no estabelecimento dessa regulação que dará segurança jurídica para os investidores estrangeiros. Essa medida ainda vem enfrentando uma série de resistências internas ao governo e por parte da bancada ruralista (ZAIA, 2017).

As políticas para povos indígenas, quilombolas, e povos e comunidades tradicionais tem sido palco de uma ofensiva das bancadas ruralista e evangélica, apoiadas num Congresso conservador.

---

<sup>28</sup>Existem inúmeros projetos de lei em tramitação que procuram alterar as regulações sobre a compra de terras no Brasil por estrangeiros, tanto com propostas de ampliar ou de bloquear a participação estrangeira. Destacamos a seguir alguns. PL 2289/2007 (apensados a esse projeto de lei PL 2376/2007; PL 3483/2008; PL 4240/2008; PL 5059/2012; PL 1053/2015; PL 6379/2016), de Beto Faro (PT/PA) que procura disciplinar a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras em todo o território nacional (aguardando a constituição de comissão temporária pela mesa, pronta para Plenário). PL 4059/2012 (apensado ao PL 2289/2007) que é de autoria da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e que procura estabelecer critérios de áreas rurais e suas utilizações por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (na prática, pretende derrubar o parecer da AGU de 2010 que estabelecia restrições para a compra de terras por estrangeiros). PL 4440/2001, que está aguardando apreciação pelo Senado, de autoria de Nilson Mourão (PT/AC) e José Dirceu (PT/SP) e que dispõe sobre a propriedade de imóveis rurais por pessoas estrangeiras na Amazônia Legal brasileira. PL 1082/2011, de autoria de Cleber Verde (PRB/MA) e que proíbe o aforamento de bens da União, terras de marinha e seus acréscidos para pessoa física ou jurídica de procedência estrangeira ou brasileiros com participação de capital estrangeiro. Entre outros.

Medidas tomadas ameaçam paralisar as demarcações e colocam em risco o direito desses segmentos aos seus territórios (MILANEZ, 2017). No que concerne aos povos indígenas, ainda que no governo Dilma já houvesse o progressivo enfraquecimento da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e morosidade nas demarcações<sup>29</sup>, no atual governo, o cenário se torna ainda mais preocupante. As políticas públicas, em particular as sociais (saúde, educação, transferência de renda), encontram-se ameaçadas e os territórios indígenas passam a ser crescentemente disputados (MATIAS, 2016). Como algumas medidas recentes: a nomeação de um pastor evangélico, Antônio Toninho Costa (PSC), para a FUNAI; a reabertura da Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai e do INCRA em 17 de outubro de 2016 (DI CUNTO e RESENDE, 2016); PEC 215 que transfere a competência pela demarcação das terras indígenas para o Congresso Nacional (demarcações passam a ser feitas por lei de iniciativa do Executivo). Empossado desde 12 de janeiro de 2017, o presidente da FUNAI defende que suas prioridades serão o fortalecimento institucional, a resolução de conflitos no campo e a implementação de sistemas de produção sustentáveis que gerem renda: “temos que (...) ensinar a pescar” (CHIARETTI, 2017).

Os povos remanescentes de quilombos têm um importante papel na questão agrária e racial brasileira. O principal instrumento que regulamentava os processos para o reconhecimento dos direitos dos quilombolas era o Decreto 4.887/2003 que incumbia o INCRA de identificar, demarcar, delimitar e titular as terras quilombolas. No governo Temer, a MP 726 (12 de maio de 2016) que reorganizava os ministérios, atingiu em cheio as políticas voltadas para quilombolas. As demarcações quilombolas acabaram sendo atribuídas ao Ministério da Educação e da Cultura que não possui a estrutura e a *expertise* necessária para essa função. Contudo, já no dia 20 de maio, o Governo Temer voltou atrás e realocou a demarcação de terras quilombolas no INCRA. Mais a frente, com o Decreto 8.780, mais uma mudança foi implementada, e o INCRA (e as políticas quilombolas) foi incorporado à Secretaria da Agricultura Familiar (DOLCE, 2016).

A mineração, e todas as atividades que integram sua cadeia produtiva (da mina ao porto), impactam de maneira importante as dinâmicas das áreas rurais e tem constituído, nos últimos anos, um fator de pressão crescente sobre a terra. O novo ministro de Minas e Energia tem como prioridade a retomada dos investimentos estrangeiros no setor, a ampliação de parcerias público-privadas em projetos de exploração (com a realização de leilões de áreas ricas em recursos minerais no Programa de Parcerias de Investimento) e o destravamento do Novo Marco Regulatório da Mineração, cuja

---

290 Governo Dilma, nas suas duas gestões, mostrou-se bastante fechado para as reivindicações indígenas: além do forte apoio do governo federal com a usina hidrelétrica Belo Monte, no Pará, o governo Dilma foi o que menos demarcou terras indígenas nos últimos 31 anos. No primeiro mandato (2011 a 2014) foram dez áreas declaradas e 11 homologadas. No segundo mandato (interrompido pelo impeachment) foram 15 declaradas e 10 homologadas. Alguns dias antes do *impeachment* foram regularizadas 12 terras.

discussão se iniciou no governo anterior (SOUZA, 2016). Para além de áreas de fronteira, o governo pretende permitir a exploração de algumas reservas, como a Reserva Nacional de Cobre (RENCA) localizada entre Amapá e Pará (criada em 1994). Tudo indica que as discussões do Novo Marco Regulatório da Mineração, por sua vez, serão divididas em duas fases: na primeira serão concentrados os temas menos polêmicos como o reajuste da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM); na segunda etapa serão debatidos os temas mais polêmicos, como as questões socioambientais. Por fim, ainda com relação ao meio rural e ao avanço da fronteira agrícola e de exploração mineral, cabe-nos destacar algumas ações do novo governo na área de infraestrutura. A principal ação consiste no Programa de Parcerias e Investimentos, que retoma ações do governo Dilma, mas ganha escala e velocidade no tempo atual. O governo prevê a privatização de três ferrovias (Norte-Sul, Ferrogrão, FICO), duas rodovias (BR 364/365 entre Goiás e Minas; BR101/116/290/386, no Rio Grande do Sul) e dois portos (Porto de Santarém – combustíveis e Rio de Janeiro (trigo), todas interligando áreas de expansão da fronteira de produção agrícola e mineral com os mercados internacionais.

Uma vez tendo sistematizado as principais iniciativas do governo Temer na área agrária e agrícola para contextualizar a conjuntura nada fácil que enfrentamos, procuraremos recuperar os principais argumentos dos palestrantes, tendo em vista dois objetivos: a partir da atual conjuntura, identificar e refletir sobre as principais oportunidades e desafios que estão colocados para as lutas por terras, mercados e políticas públicas no rural contemporâneo; apontar temas que podem compor uma agenda futura de pesquisa.

### **3. Lutas por Políticas Públicas no Rural Contemporâneo**

A trajetória recente das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural, nos obriga a refletir sobre o processo de reforma do Estado. A partir do Neoinstitucionalismo Histórico, o professor Sergio Leite chama atenção para a ocorrência de dois momentos críticos, que são situações e conjunturas nas quais as trajetórias são interrompidas e repactuadas, provocando reações adversas e, em diferentes graus, mudanças e continuidades nas políticas públicas. O governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-92) foi o primeiro momento crítico identificado, no qual se promoveu o desmonte de várias instituições do setor agrícola. Importante destacar que o Governo Collor colocou em marcha um acelerado Programa de

Desestatização, que alterava a posição do Estado na economia e que transferia atividades que eram providas pelo Estado para a iniciativa privada por meio de privatizações e concessões.

Em 1982 (decreto nº 87.457) havia o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) e, em 1985, no governo Sarney, criou-se o Ministério da Agricultura e o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD, DECRETO Nº 91.214, DE 30 DE ABRIL DE 1985) que tinha o compromisso de implantar o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Suas áreas de competência eram reforma agrária, discriminação e arrecadação de terras públicas, regularização fundiária, legitimação de posses, colonização em terras públicas e colonização privada, entre outros. O MIRAD foi extinto em 1989 e suas funções centralizadas no Ministério da Agricultura. Em 1990, o Presidente Collor determinou que o Ministério da Agricultura passasse a ser Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária, deslocando a luta pela terra da agenda política. Por um breve período de tempo, ainda no governo Collor, o Ministério da Agricultura foi extinto e as suas funções foram centralizadas no Ministério da Fazenda. Mas isto não durou muito tempo. Adicionalmente, a reforma agrária pouco avançava e os conflitos no campo se tornavam mais frequentes, maiores e mais violentos.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi o segundo momento crítico. O primeiro mandato foi marcado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do ministro Bresser Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado). A reforma do Estado previa a redefinição do papel do Estado que deixa de ser o responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela produção de bens e serviços, e passa a ser regulador desse desenvolvimento. E foi justamente nesse período (1992) que o Ministério da Agricultura se tornou Ministério da Agricultura, Abastecimento, Reforma Agrária (MAARA).

Houve, nesse período, a minimização das atividades a cargo do Estado, com importantes implicações no setor agrícola. Ao mesmo tempo, observamos um acirramento nos conflitos no campo e o aprofundamento dos espaços de participação e de interação Estado e sociedade civil. Após os gravíssimos episódios de Corumbiara (Rondônia) e Eldorado Carajás (Pará) e diante do risco de uma escalada dos conflitos no campo, o governo FHC respondeu com a criação de o Ministério de Estado Extraordinário de Política Fundiária, com o ministro Raul Jungmann (1996). Em 1999, foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MP 1.999-13). Em 1996 - 1997, é importante mencionar, há a criação do PRONAF, resultado de muita luta de diferentes movimentos sociais rurais do Brasil e um marco nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

E, enfim, nos anos 2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MP 1.999-14), que agora foi extinto. O Decreto 8.889, de 26 de outubro de 2016, extingue o MDA, como vimos anteriormente, colocando em seu lugar, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

É consenso, em diferentes análises, o entendimento de que a institucionalização do MDA foi resultado de uma grande luta que teve como protagonistas os movimentos sociais do campo. Com o MDA, foi possível inscrever no Estado brasileiro, a dualidade do meio rural, possibilitando a criação e o fortalecimento de canais de comunicação e de diálogo que permitiram avançar nas agendas desses movimentos sociais. Essas capacidades estatais foram fortalecidas nos anos 2000, como uma estratégia do governo do PT para lidar com as ambiguidades. Ao mesmo tempo em que se instituiu o MDA, se fortaleceu o MAPA, tendo à frente Roberto Rodrigues, conhecida liderança empresarial (Sociedade Rural Brasileira, Organização das Cooperativas Brasileiras e, depois, Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG). E isso se refletiu nas políticas públicas.

Emma Siliprandi ressalta que, na trajetória recente de desenvolvimento rural no Brasil, é ponto de consenso que a criação e a institucionalização de políticas públicas foi devida à participação ativa dos movimentos sociais, de sindicatos e de outras organizações da sociedade civil. Esses movimentos se formam e são construídos em conjunto e na ação, nas suas interações com outros atores, sejam do Estado ou não. A atuação desses movimentos constrói a política pública e a aperfeiçoa e, ao mesmo tempo, fortalece e modifica o próprio movimento, faz avançar suas agendas. No Brasil, esse processo foi possível porque tínhamos, por um lado, um Estado que tornou-se permeável às lutas populares e aos setores organizados dos movimentos sociais; e, por outro, movimentos sociais e organizações da sociedade civil que foram se transformando e construindo pautas mais propositivas. Esse processo tem uma dimensão de conflito, mas também de aprendizado.

As mulheres tiveram um papel importante nesse processo. Ao longo da década de 1980, na Constituinte, as mulheres brigaram pela aposentadoria, lutaram pelos direitos de pessoas que trabalham na condição de segurado especial; reivindicaram que a aposentadoria dos trabalhadores rurais se equiparasse ao salário do trabalhador urbano. Aquele foi um momento de reivindicação forte e de visibilização da existência delas como cidadãs. De lá para cá, os movimentos de mulheres rurais cresceram e se diversificaram (mulheres das águas, dos campos, das florestas, indígenas, quilombolas, catadoras de coco etc.). Por isso, Emma Siliprandi enfatiza que as mulheres fizeram parte e foram um ator importantíssimo nesse processo de construção das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil. As mulheres fizeram a luta pela terra, lutaram pelo acesso aos mercados e lutaram por políticas específicas de comercialização para a agricultura familiar.



Hoje as pautas das mulheres também se transformaram. As novas pautas repensam suas relações com seus companheiros e problematizam a violência. Nesse processo, da reivindicação por visibilidade como trabalhadora rural, chegou-se à reivindicação de políticas públicas específicas. Atualmente, com o crescente empoderamento das mulheres emergem questões mais individuais, mais pessoais, e que estão diretamente relacionadas com a realização de uma vida feliz e digna como ela quiser.

Sergio Leite reconhece o papel das lutas pelas políticas públicas nessa trajetória, e ressalta que a conjuntura atual representa o fim de um ciclo para as políticas públicas para a agricultura familiar. Nos últimos 15 anos, 2016 foi o primeiro ano de inflexão da oferta de recursos creditícios, o que é crítico. Ao mesmo tempo, o novo governo vem tomando inúmeras iniciativas que rompem com as políticas anteriores. O INCRA é transferido para a Casa Civil e o CONDRAF segue paralisado. A SDT e o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DGRAV), que estava à frente de importantes políticas públicas, como o PAA e o PNPB, são extintos. A política de desenvolvimento territorial é interrompida. A política territorial refletia o acúmulo na reflexão e nas experiências de desenvolvimento rural. De 1992-1995, a política territorial se aproveitou da experiência da política de desenvolvimento rural municipal (Pronaf Infraestrutura). A partir de 2003, teve sua abordagem reformulada, voltando-se para a abordagem territorial do desenvolvimento. Essa política enfrentou muitos conflitos, em particular das elites políticas municipais, e também muitas dificuldades na estruturação dos colegiados territoriais (normalmente fragilizados). Mas teve também muitos avanços. Ela propunha uma nova abordagem do desenvolvimento rural, multidimensional. Com a atual proposta de reforma institucional, a SDT se transformou em Secretaria do Desenvolvimento Rural sem que fique claro, ainda, como será seu trabalho.

Para Sergio Leite, a análise desses momentos críticos 1990-1992, 1995-1996 e 2016, nos permite sugerir que vivenciamos, nos tempos recentes, uma rápida derrubada de políticas ditas agrárias e agrícolas. No período FHC, contudo, a combinação do avanço do neoliberalismo com a participação social, permitiu avanços importantes como, por exemplo, a política de previdência social rural, a instauração do grupo de fiscalização do trabalho escravo, a instalação de um programa de crédito em grande escala, a retomada do planejamento através dos Planos Plurianuais. Mas agora, há diferenças. A derrubada setorial se dá em conjunto com o desmonte de direitos mais amplos, como a política de previdência, de empregos e geração de renda, a política de seguridade social, a política de educação, a política de ciência tecnologia e a política de saúde.

Ainda que a conjuntura atual não seja favorável, Emma Siliprandi relembra que as lutas sociais não foram eliminadas. Nessa conjuntura, os avanços conquistados com relação aos direitos das mulheres rurais não podem retroceder. Em momentos mais difíceis de negociação, é importante que

estejamos atentos e que não permitamos que se “rife as mulheres” como foi feito ao longo da História, pelo o mundo inteiro. A trajetória recente e as pesquisas implementadas nos revelam que é possível pensar em outras formas de luta, em novas reivindicações e na construção de novas relações. Ana Célia Castro destaca a importância da academia nesse processo, estabelecendo parcerias com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e governos, visando à combinação da interpretação teórica com a militância política. Para além de escolhermos entre mulheres e agricultura familiar, a rica experiência recente nos permite que tenhamos condições para propor outra coisa, para construir uma agricultura familiar que permita que mulheres, crianças, idosos entre outros, sejam respeitados, e que tenham seu trabalho reconhecido, remunerado e valorizado. O momento atual nos coloca desafios e nos desanima, mas abre também oportunidade para construirmos parcerias e reflexões em direção a uma nova agricultura familiar e um novo modelo de desenvolvimento de base camponesa, popular e feminista.

#### **4. Lutas por Terras no Rural Contemporâneo**

A extinção do MDA, uma conquista importante dos movimentos sociais, sindicatos e outros segmentos do meio rural, segundo Alessandra Lunas, deve ser entendida como parte de uma conjuntura mais ampla bastante difícil. As funções do MDA, como vimos, estão agora concentradas numa Secretaria ligada à Casa Civil. Na estrutura de governo e na agenda política, isso significa que ela encontra-se rebaixada, sem autonomia, sem recursos e sem boa parte do seu quadro de servidores e de burocratas.

Esse enfraquecimento do MDA, bem como das suas pautas políticas, tem reflexos importantes na luta por políticas e na luta por terras. As políticas públicas estão sendo desmontadas e tendo suas principais diretrizes alteradas. Sergio Leite relembra que no campo da política agrária, como vimos na seção anterior, o novo governo tem fortalecido a ideia de reordenamento agrário, com a ampliação do programa Terra Legal, e numa tendência de municipalização e privatização da reforma agrária (MP 759). Se considerarmos a meta de titulação de 750 mil lotes do atual governo, por exemplo, cabe-nos hoje questionar o que isso significará em termos do mercado de terras.

As recentes iniciativas do Governo Temer provocam uma mudança significativa do campo setorial da política agrícola e agrária. O quadro não é nada animador. As políticas de apoio à construção de mercados institucionais, capazes de absorver e contribuir com o fortalecimento da agricultura familiar, estão sendo asfixiadas. Políticas públicas como o Programa Nacional de

alimentação Escolar, que estavam mudando a realidade das áreas rurais, estão sob ataque, seja pelo enrijecimento das normas e fiscalizações ou pela completa paralisação de suas ações e seu esvaziamento. Isso não se resume, como lembrou Alessandra, ao MDA. No âmbito do MAPA, recentemente, foi desmobilizado o departamento do MATOPIBA, que era identificado com a gestão anterior da Kátia Abreu. Há indícios também de avanço no processo de internacionalização ou estrangeirização das terras, ao menos em áreas de culturas permanentes. Esse processo de desmonte do Estado, logo, é mais amplo e não pode ser compreendido apenas a partir do recorte setorial.

Sendo assim, reforça Alessandra Lunas, um aspecto importante, da atual conjuntura de retrocessos no campo das políticas fundiárias e nas políticas públicas de apoio à agricultura familiar, consiste em compreendermos melhor todas as articulações e as alianças que apoiam o projeto hegemônico que está posto para o meio rural e que se fortalece na atual conjuntura. Num cenário cada vez mais globalizado e com a implementação de políticas cada vez mais liberalizadas, as ameaças que se colocam para o desenvolvimento rural ultrapassam o plano nacional e setorial. A conjuntura atual de fortalecimento do agronegócio no cenário político e econômico do país, bem como de uma crescente internacionalização das cadeias de valor, torna as lutas pela terra ainda mais desafiadoras.

DinamamTuxá, compreende a gravidade da conjuntura atual, mas ressalta que para os povos indígenas, isso não seria uma novidade, pois o processo pela luta pela terra tem sido permanente. Ele reforça que seu início se deu com a invasão dos portugueses ao Brasil, mas a luta permanece até hoje. O genocídio dos indígenas, conforme sua exposição na mesa, ainda é muito atual.

Ele reforça que, dentre os desafios que estão postos para os povos indígenas na atual conjuntura, destaca-se a urgência em mostrar para a sociedade que os povos indígenas existem e que são sujeitos de direito. Os indígenas têm direito de acessar políticas públicas que respeitem suas especificidades. O desafio para o Estado, por outro lado, está em estabelecer espaços de diálogo e de participação que permitam a construção, juntamente com os povos indígenas, de políticas que contemplem e respeitem suas especificidades (respeito à pluralidade étnica e à língua). Outro desafio que emerge na atual conjuntura é fazer com que o processo de demarcação de terras indígenas avance. A demarcação é fundamental para a existência do povo indígena e para o equilíbrio dessa sociedade. Para DinamamTuxá o *impeachment* foi apenas um elemento acelerador do desmonte e das ameaças aos direitos dos povos indígenas que já vinha ocorrendo em governos anteriores.

O território e o direito à terra é central para a população indígena. A relação dos povos indígenas com o meio ambiente é totalmente distinta da relação do não-indígena com a natureza. Os povos indígenas não vêm a terra como o mercado. DinamamTuxá reforça que uma terra indígena demarcada, assim, é uma terra fora do mercado. Isso entra em conflito com toda a perspectiva da atual

política fundiária, que aposta na regularização a partir da titulação. O agronegócio e a bancada ruralista, hoje bastante fortalecidos no Congresso, se colocam como inimigos às demarcações das terras indígenas. Segundo Tuxá, as terras indígenas hoje correspondem a 13% do território nacional e as organizações representantes do agronegócio repetem que “é muita terra para pouco índio”. Por outro lado, no Brasil, hoje, 53% das terras brasileiras está nas mãos do latifúndio, que corresponde a 2% de toda a população brasileira. “É muita terra, para pouco branco”.

O agronegócio e a bancada ruralista seguem tentando se legitimar por meio de um discurso que coloca povos indígenas e agricultores em campos opostos. A estratégia desses setores conservadores é colocar a agricultura familiar contra os indígenas, alegando que os povos indígenas estão invadindo a terra do agricultor. Os povos indígenas reforçam que não são contrários à agricultura familiar. Muito embora tenham uma relação diferenciada com a terra, os povos indígenas se identificam com a agricultura familiar. Enquanto a lógica da agricultura familiar se baseia no loteamento, voltando-se para a produção numa pequena gleba de terra, os indígenas, por seu turno, possuem uma outra perspectiva, que não inclui a lógica da propriedade. A tentativa de transferir a lógica da agricultura familiar para os povos indígenas, ou de igualá-las, impede que os povos indígenas tenham direito a um território que seja suficiente para garantir sua sobrevivência. A reserva indígena, como se baseia numa relação diferente estabelecida entre ser humano e natureza, costuma ter uma dimensão que ultrapassa o tamanho dos lotes que são atribuídos à agricultura familiar, pois a forma de relação com o território é diferenciada.

É importante compreendermos que a luta por terras, mas também por mercados e por políticas públicas, passa pelo debate e pela disputa do que é o rural. De que rural estamos falando? Esse debate precisa aprofundar a discussão com a sociedade em torno das contribuições que o rural pode dar para o país e para a vida de cada brasileiro. A questão ambiental perpassa esse debate e precisa ser enfrentada. Um rural com gente, com vida, requer relações diferenciadas com o meio ambiente, com os biomas, com o clima, com os recursos naturais. E isso é um dos principais, embora não único, elemento diferenciador da agricultura familiar para com o agronegócio.

Adicionalmente, Alessandra Lunas, aponta para a importância de reconhecermos a dimensão internacional, que perpassa as lutas pela terra. A globalização, financeirização dos mercados e internacionalização das cadeias de valor, associados à ação de corporações cada vez mais poderosas e globais, determinam que o agronegócio ultrapasse as fronteiras nacionais. O agronegócio que avança no MATOPIBA, no Cerrado brasileiro, e na Amazônia, utiliza-se de métodos similares e é apoiado pelos mesmos atores que impulsionam o programa de cooperação de expansão da agricultura de larga escala no Norte de Moçambique (o ProSavana). Não obstante as continuidades, Alessandra Lunas chama atenção para as contradições que circundam esses casos. Nos últimos anos, o governo

brasileiro, ao mesmo tempo em que permitiu o avanço das pautas da agricultura familiar, investiu e investe grandes esforços na estruturação, por meio da cooperação internacional Sul-Sul, de projetos que promovem a internacionalização do agronegócio como o ProSavana em Moçambique, na África.

Essa dimensão internacional, portanto, ao mesmo tempo em que pode ser considerada um desafio, representa também a abertura de novas oportunidades. O processo de luta pela terras que se observa no Brasil, portanto, guarda semelhanças com os processos de usurpação de terras que se desenrolam no território de Nacala. Esse aspecto abre possibilidades para a construção de alianças transnacionais e de pautas coletivas, mais amplas, em defesa de um novo modelo de desenvolvimento rural. Um importante elemento que deve ser problematizado nesse debate é o lugar ocupado pela África e pela América Latina nesses processos de corrida global por terras.

Um dos caminhos para o enfrentamento da atual conjuntura é se aproximar e dar voz às populações e aos grupos sociais que sofrem as consequências das políticas públicas e que enfrentam seus impactos nos territórios. Dois caminhos precisam ser ressaltados. O primeiro consiste no aprimoramento das pesquisas e trabalhos de investigação dos mecanismos pelos quais as políticas públicas chegam nos territórios, e dos impactos produzidos sobre os direitos e o acesso dos povos do campo à terra, como aponta Ana Célia Castro. O segundo é construir estratégias que viabilizem a construção de pontes entre diferentes segmentos do meio rural e entre diferentes regiões, de maneira a fortalecer as resistências e dar escala às denúncias e mobilizações. Há duas semanas, citou Alessandra Lunas, na Contag, sediamos o encontro de resistência dos povos do Cerrado contra os interesses que estão por trás do que se convencionou chamar de MATOPIBA. O evento, ao mesmo tempo que procurou ampliar a reflexão e a resistência para os processos que se desenrolam no Corredor de Nacala, com o ProSavana, não deixou de problematizar a expansão do agronegócio dentro das fronteiras nacionais.

## **5. Lutas por Mercados no Rural Contemporâneo**

John Wilkinson, iniciou sua reflexão sobre as lutas por mercados, fazendo um paralelo com a sua trajetória no CPDA/UFRRJ. De estudos na área de políticas públicas (anos 1980 e 1990), sobre agricultura familiar, e sobre as transformações tecnológicas e a questão de inovação (como no caso das biotecnologias), foi no final dos anos 1980, lendo Granovetter, que ele percebeu o papel estratégico dos mercados. Os mercados eram um componente essencial da dinâmica social.

Ele ressaltou a importância do entendimento de que o mercado é um tipo especial de instituição, o que implica que seja analisado nas suas especificidades. Isso nos permite pensar a luta em termos de mercado. As distintas contribuições da Sociologia Econômica, nos ajudam a pensar na maneira pela qual os mercados emanam ou são enraizados nas dinâmicas das relações sociais. Quando formados, é importante perceber como são influenciados pelos padrões de sociabilidade existentes naquela sociedade.

As lutas por mercados e, principalmente, por políticas públicas que constroem mercados são um outro campo bastante interessante de reflexão, segundo Wilkinson. Fligstein, por exemplo, ao incorporar o conceito de campo de Bourdieu, desenvolve a ideia da construção política dos mercados que envolve fundamentalmente um processo conflituoso. Nesse processo, o mercado se desenvolve sucessivamente num movimento onde muitos atores intervêm sobre produtos, critérios e objetivos; ao mesmo tempo que certos atores se impõem, estabelecendo e impondo essas regras e, com isso, acabam por expulsar outras possibilidades, outros atores, outros valores. O mercado é problemático, é uma estrutura de poder. A dinâmica desses atores dominantes, logo, gera a sua própria oposição. Callon, por exemplo, avança nessa reflexão, ao perceber que os mercados são formalizados. Para que o mercado funcione você precisa definir e essa definição expulsa, e ameaça valores e interesses. Nessa dinâmica, grupos sociais que não sejam contemplados por esses mercados vão reagir, reorganizar seus objetivos e desejos e buscar outras formas de contestação dos mercados existentes ou de construção de novos mercados.

A introdução nessa reflexão dos mercados da teoria francesa das Convenções foi, para Wilkinson, outro ponto importante nessa trajetória. Essa teoria tem uma ideia muito interessante da afirmação de um pluralismo irreduzível da vida social. Você tem padrões de sociabilidade diferentes que convivem. Não é por falta de informação que se prefere um determinado produto. Não tem nada a ver com informação, tem a ver com valores que são distintos dos valores de outras pessoas. Uma pessoa que prefere um queijo industrial, o faz por determinados valores que determinam que aquela pessoa prefira um queijo industrial. Tem que ter a convivência com o pluralismo, com a diferença. Os mercados são heterogêneos, estão sempre em conflito. John aproveitou para chamar a atenção para o fato de que os mercados não são uma questão só de interesse (autointeresse), mas que são, antes de tudo, uma questão de valores.

Em sua reflexão sobre os mercados, Wilkinson chama atenção para a importância de compreendermos o lugar do mercado. Polanyi é uma importante referência nessa reflexão e, conforme Ana Célia Castro aponta, tem marcado as pesquisas e reflexões do CPDA/UFRRJ ao longo de sua trajetória. E ele nunca foi tão relevante como nos dias de hoje, quando estamos reproduzindo as “condições vitorianas” de trabalho mundo a fora; quando nos asfixiamos em poluição (relação com a

natureza); e quando subordinamos a economia real à dinâmica dos mercados financeiros. Esses três elementos, que Polanyi chamou de mercadorias fictícias, se continuarmos nessa direção, vão levar a civilização ao desastre. Hoje isso não é menos verdade do que no momento em que ele formulou essa ideia.

Contudo, ao mesmo tempo, Polanyi compreendia que os mercados são importantes, e que são a forma como as pessoas organizam e reproduzem sua vida material. Ele, portanto, não estava contra o sistema do mercado. A combinação de mercados com ações de reciprocidade (como a economia solidária), associado a ações de redistribuição por parte do Estado e combinados com a autonomia da agricultura familiar tem a potencialidade de gerar outras formas de organização da atividade econômica. John Wilkinson observa que os mercados concretos, portanto, faziam parte deste mundo que Polanyi desenvolveu. Atualmente, e com o avanço das questões tecnológicas, os mercados ganham velocidade e abrangência. Isso nos coloca a importância e a urgência de pensarmos sobre o nosso relacionamento com os mercados, seja como objeto de pesquisa e/ou de mobilização social.

Ao fazer um balanço das dissertações e teses que orientou, John Wilkinson identifica um avanço na reflexão sobre os mercados. Na primeira fase há uma concentração de trabalhos que versam sobre a questão dos transgênicos e as mobilizações sociais decorrentes. Hoje em dia, esses trabalhos estariam dentro do grupo de “mercados contestados”, que é uma área muito interessante na Sociologia.

Uma outra fase gira em torno da questão da criação de mercados. Fala-se muito sobre as possibilidades de inserção no mercado. Mas essa não é a questão fundamental para John. A questão fundamental é o potencial para construção de mercados, que é resultado da ação coletiva. Então tem uma série de teses e dissertações sobre os mercados gerados pelo comércio solidário, comércio justo. Esses estudos guardam uma grande relação com os movimentos sociais. Destaca os estudos sobre os “novos movimentos sociais econômicos”. Na conjuntura atual, os novos movimentos sociais econômicos se reposicionam, à luz do neoliberalismo, e passam a contestar o mercado, ou procuram criar mercados. Suas reivindicações miram mais o mercado do que o Estado, ao menos como orientação. Este componente da Sociologia Econômica é muito importante e muito atual para a análise dos processos que investigam movimentos sociais e contestação política, como campanhas contra as grandes empresas e o mercado dominante.

E a terceira fase nos lembra que a questão dos valores é absolutamente central. Não é só uma questão de interesses, o que importa são as mobilizações em torno de valores que podem ser expressos em produtos e serviços que passam a ser valorizados. Incluímos aqui os estudos sobre produtos de origem, produtos de indicações geográficas, *slow food*, produtos indígenas, produtos da

biodiversidade etc. Essas são qualidades, que definem e organizam as transações econômicas pela criação de diferenciais que não se ligam apenas ao produto, mas às condições de produção e que, portanto, implicam numa relação de natureza totalmente diferente. A promoção de mercados, logo, não é só uma realidade em si, mas é também um ato político. Na atual conjuntura isso é muito importante.

Toda essa reflexão é permeada e potencializada pelos estudos sobre o papel das redes. As redes sociais, num contexto de globalização, não se resumem necessariamente a iniciativas locais. Ao mesmo tempo, torna-se central na atual conjuntura pensarmos na questão dos mercados institucionais que, impulsionados por políticas públicas, tem aflorado de uma maneira extraordinariamente importante. Adicionalmente, é também muito importante avançar no entendimento do mercado de serviços ambientais, onde entra toda a análise sobre valoração econômica.

Para concluir, John Wilkinson compartilhou com os ouvintes uma última reflexão que reside na relação estabelecida, hoje em dia, entre esses mercados que são um componente da organização coletiva de alternativas e visões de mundos diferentes, e os grandes mercados, chamados de dominantes. Esses últimos são, segundo ele, os bichos fortes. Eles, contudo, estão sujeitos à ação de movimentos sociais econômicos. No contexto contemporâneo, à medida que você tem uma maior desregulação do espaço econômico, mais importante se torna o engajamento, o confronto, o enfrentamento desses atores com os mercados dominantes. Incluímos aqui as iniciativas de GreenPeace, de ONGs, e outros que batalham para forçar um diálogo com as grandes empresas para que essas incorporem na sua lógica de operação valores associados, gerados e promovidos pelos movimentos sociais. Esses movimentos, não raro, giram em torno da temática genérica da sustentabilidade. E aí é uma briga permanente entre cooptação e pressão. No Brasil, o freio do desmatamento pela moratória da soja foi uma vitória muito importante. Wilkinson finalizou sua contribuição afirmando que a ideia de luta por mercados não é tão problemática. Os mercados são uma arena de luta importante que deve fazer parte das nossas reflexões à luz da conjuntura atual.



## 6. Considerações Finais

A conjuntura atual, político e econômica, nos coloca desafios significativos que os agricultores familiares, os povos tradicionais, as populações indígenas, os assentados de reforma agrária, os trabalhadores sem-terra, os trabalhadores rurais, os afetados por grandes projetos, e todos os setores populares do mundo rural, vão ter que enfrentar e que estão relacionados às disputas por terra, mercados e políticas públicas. É importante perceber que, no contexto atual, esses desafios não dizem respeito apenas ao rural, mas estão relacionados com os limites e as potencialidades correntes de ampliação do processo de democratização do Estado e da sociedade brasileira.

Vivenciamos atualmente o fim de um ciclo que alguns autores denominaram de neodesenvolvimentismo, no qual se observou um significativo processo de inclusão social, com a ampliação de políticas sociais e de transferência de renda em vários países da América Latina, mas que tinha suas bases na expansão de um modelo econômico pautado na reprimarização com altos custos ambientais, sociais e políticos. O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff coroa o fim desse ciclo e marca o fortalecimento de uma agenda política extremamente conservadora no país.

São muitos os riscos de retrocessos e, por isso, os desafios são enormes e urgentes. Mas são muitas também as oportunidades de ação. No setor agrário e agrícola, as primeiras medidas anunciadas pelo novo governo e a sinalização de sua blindagem com relação aos movimentos sociais indicam uma postura autoritária que não reconhece a diversidade de posições e de identidades que são constituintes do meio rural brasileiro e que ignora a trajetória recente das políticas públicas no rural. Essa postura indica também o lugar subordinado que as demandas dos povos do campo passam a ter na atual agenda política do governo.

A agenda neoliberal que, aos poucos, vai ganhando corpo terá impactos diversos e drásticos nos territórios. A acelerada financeirização dos mercados agrícolas, a desregulamentação dos mercados e a redução das restrições à compra de terras pelo capital estrangeiro, associado às mudanças recentes no que concerne às políticas de regularização fundiária, recolocam na agenda política e de pesquisa, no cenário nacional e internacional, a luta pela terra. A abertura de novos mercados externos e o crescimento das exportações tem como reflexo a ampliação da fronteira produtiva, seja no Cerrado ou na Amazônia, e a ampliação de infraestruturas para escoamento e suporte da produção. Os povos indígenas têm sentido particularmente todo esse retrocesso, na medida em que suas terras passam crescentemente a ser cobiçadas por setores do agronegócio e da mineração.

Esse processo violento e acelerado, por outro lado, pode representar obstáculos para o avanço da política de reforma agrária e a para a garantia de direitos. Ao mesmo tempo, em que essa conjuntura favorece o desmantelamento e o enfraquecimento de todo um conjunto de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de fomento ao desenvolvimento territorial, ela representa um reforço da visão produtivista do desenvolvimento rural.

Mas se a conjuntura atual acirra as disputas, ela também abre oportunidades para a conformação de novas alianças em torno da construção coletiva de pautas políticas mais democráticas e progressistas. As maiores oportunidades e desafios residem no campo das construções de alternativas, seja no âmbito do mercado, na relação estabelecida entre Estado e sociedade, na relação sociedade-natureza. Destaca-se a urgência na construção de modelos alternativos que superem a dinâmica capitalista e dos mercados dominantes que reforçam a lógica de reprodução baseada na destruição e dominação e que resultam na crescente mercantilização da vida, da água, da terra e da natureza. O bem viver e as relações dos povos indígenas com os seus territórios podem nos dar pistas importantes de superação desses obstáculos e de construção de uma nova relação sociedade – natureza – ciência. Ao mesmo tempo, numa conjuntura neoliberal, se acentua a importância da elaboração de estratégias de resistência e de construção de alternativas que envolvam e disputem os mercados a partir de uma perspectiva contrahegemônica, plural e solidária.

Não obstante o papel das redes sociais e dos governos, a construção da resistência, contudo, deve partir dos territórios e dos grupos que enfrentam esses processos na ponta. Ao mesmo tempo, é importante que a articulação entre diferentes atores e em diferentes escalas seja encarada como um desafio permanente a ser enfrentado e priorizado. No âmbito dos movimentos sociais, os 13 anos de administração petista, se por um lado permitiram um maior diálogo e interação com o Estado, por outro, acabaram resultando na maior fragmentação dos movimentos sociais e da esquerda. A atual conjuntura, nos obriga a trabalharmos na recuperação e no fortalecimento do papel protagonista dos movimentos sociais (indígenas, de mulheres, da juventude, quilombolas etc.) que tem o potencial de ser os atores centrais na construção de articulações entre os distintos grupos que estão no meio rural e as diferentes escalas de atuação política.

Por fim, especificamente com relação à Academia, destaca-se a atualidade da necessidade de construção de espaços de articulação e troca com outros atores sociais, movimentos sociais e gestores. Esse já era o desafio do CPDA/UFRRJ em 1976, quando foi criado. Na atual conjuntura, esse desafio se renova. O fortalecimento das visões conservadoras e as rupturas e continuidades promovidas pelo atual governo nos compelem a avançar ainda mais na pesquisa e na busca por novos quadros conceituais e teóricos que permitam a reflexão dos processos concretos, mas que ao mesmo tempo nos

preparem para intervir sobre a realidade, conjugando de maneira criativa a teoria, a reflexão e a militância política.

## **Referências**

AMORIM, Felipe; PRAZERES, Leandro; MARCHESAN, Ricardo. Senado aprova impeachment de Dilma, e Temer é efetivado presidente do Brasil. UOL, Política. 31 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.melhoresdestinos.com.br/promocao/passagens-aereas-rio-de-janeiro-2017>. Acesso em 12 de fevereiro de 2017.

BENITES, Afonso. Michel Temer repagina pacote de Dilma para anunciar 34 concessões e privatizações. El País, Brasil. 14 de setembro de 2016.

BORGES, André. Governo Finaliza Projeto que Libera a Venda de Terras a Estrangeiros. Estado de São Paulo, Economia. 17 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Decreto número 8852 de 20 de setembro de 2016. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MAPA, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) por funções comissionadas do Poder Executivo. Brasília, 20 de setembro de 2016a.

BRASIL. Lei número 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as leis número 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890 de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória número 717, de março de 2016. Brasília, 29 de setembro de 2016b.

BRASIL. Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016. 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 e dá outras providências. Brasília, 22 de dezembro de 2016c.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 8, p.70-82, 1997.

CHIARETTI, D. Presidente da FUNAI quer renda própria para as aldeias. Valor Econômico. Brasil. 13 de fevereiro de 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Nova Portaria traz Regras para o Minha Casa, Minha Vida Rural. 10 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/nova-portaria-traz-regras-para-o-minha-casa-minha-vida-rural>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

DI CUNTO, Raphael; RESENDE, Thiago. CPI da Funai e do Incra é recriada na Câmara dos Deputados. Valor Econômico, Política. 17 de outubro de 2016.

DIAMANTINO, Pedro Teixeira. Numa Canetada, o recuo de 15 anos na política de terras quilombolas. Carta Capital. Sociedade. 17 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/numa-canetada-o-recuo-de-15-anos-na-politica-de-terras-quilombolas> . Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

DOLCE, Júlia. Política para Terras Quilombolas foi Transferida de Ministério três Vezes. Brasil de Fato. Política. 09 de junho de 2016.

FERREIRA, Brancolina; VALADARES, Alexandre Arbex; SOUZA, Marcelo Galiza Pereirade; SILVA, Raimundo Pires. O Trabalho de Sísifo da Reforma Agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na lei número 13.001, de 2014. In.: MONASTERIO, Leonardo Monteiro;

NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. Brasil em Desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GRISA, Cátia e SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, volume 52, número 1. Piracicaba, fevereiro de 2015. p. 125 - p. 146.

INCRA. Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país. 18 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais> . Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

INCRA. Nota Oficial. Incra, 07 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/nota-oficial-incra-acordao-tcu>. Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

INCRA. Solicitação do INCRA é atendida e TCU desbloqueia 400 mil famílias de assentados do PNRA. INCRA, 22 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/solicitacao-do-incra-e-atendida-e-tcu-desbloqueia-400-mil-familias-de-assentados-do-pnra> . Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária? ISA. 23 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria> . Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

LIS, Laís. Ministro diz que Marco da Mineração pode ser Dividido em 2 Projetos. Globo. Economia. 14 de setembro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/ministro-diz-que-marco-da-mineracao-pode-ser-dividido-em-2-projetos.html>> Acesso em 19 de fevereiro de 2017.

MATTEI, Lauro. Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões. Núcleo de Estudos da Economia Catarinense. Texto para discussão número 18. Santa Catarina: NECAT, 2016.

MATIAS, Murilo. Com Temer, a questão indígena retrocede. Carta Capital. 09 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/com-temer-a-questao-indigena-retrocede> Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

MILANEZ, Felipe. A Conjuntura da Política Indigenista se Afunila para um Extermínio Total. Carta Capital. 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-conjuntura-da-politica-indigenista-se-afunila-para-um-exterminio-total> .Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

MILANEZ, Felipe. Na FUNAI e no INCRA, governo aposta em pastores e ruralistas. Carta Capital. 13 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/na-funai-e-no-incra-governo-aposta-em-pastores-e-ruralistas> . Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

O DIA. Ministro revoga construção de unidades do Minha Casa, Minha Vida. O Dia. 17 de maio de 2016.

OLIVEIRA, Eliane; FARIELLO, Danilo. Governo quer autorizar compra de terras por estrangeiros para culturas perenes. O Globo, Economia, 17 de fevereiro de 2017.

PMDB. Uma Ponte para o Futuro. Brasília: PMDB, 29 de outubro de 2015.

PORTAL BRASIL. Ministro de Minas e Energia quer atrair investimentos privados.13/05/2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/05/ministro-de-minas-e-energia-quer-atrair-investimentos-privados> . Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

PT NA CAMARA. Patrus Denuncia Continuidade da “Devastação” no MDA pelo Governo Golpista com Demissão de 66 Profissionais. 17 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.ptnacamara.org.br/index.php/destaques/item/28091-patrus-denuncia-continuidade-da-devastacao-no-mda-pelo-governo-golpista-com-demissao-de-66-profissionais> .Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

SABOURIN, Eric. Que Política Pública para a Agricultura Familiar no Segundo Governo Lula? Sociedade e Estado, volume 22 e número 3. Brasília, setembro/dezembro de 2007. p. 715-51.

SAUER, Sergio. Análise do Texto da MP da Reforma Agrária. Carta Maior, Política. 07 de novembro de 2016a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais> .Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

SAUER, Sergio. Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões. Núcleo de Estudos da Economia Catarinense. Texto para discussão número 23. Santa Catarina: NECAT, 2016b.

SOUZA, José Mendo Mizaél de. A mineração no governo do presidente em exercício Michel Temer: primeiros passos. Revista Minérios e Minerais. Ano XL, número 380, maio de 2016. Disponível em: <http://revistaminerios.com.br/Conteudo/Arquivos/Mat/files/MM380%20v5.pdf> .Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

SOUZA, Marcos de Moura e Souza. Governo estuda reduzir restrições à mineração em zonas de fronteira. Valor Econômico, Brasil. 16/02/2017.

TEIXEIRA, Gerson. Proposta de MPV alterando a legislação agrária. Brasília, Câmara dos Deputados, 19 de outubro de 2016 (não publicado).

TRUFFI, Renan. O Governo Temer prepara MP para a venda de terras a estrangeiros. Carta Capital, Política. 16 de fevereiro de 2017.

VERDÉLIO, Andréa. Governo reedita regras da modalidade rural do Minha Casa, Minha Vida. Agência Brasil. 10 de junho de 2016.

ZAIA, Cristiano. Decreto traz nova reestruturação no Ministério da Agricultura. Valor Econômico. Agronegócios. 21 de setembro de 2016.

ZAIA, Cristiano. Governistas se dividem e venda de terras a estrangeiros pode atrasar. Valor Econômico. Política. 20 de fevereiro de 2017.

Anexo

Setor	Principais medidas do novo governo	Implicações	Gestores
MDA – Estrutura institucional	Maio de 2016 – extinção do MDA.	Funções repartidas entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social (MDSA) e na Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário ligada à Casa Civil	
	Lei 13.341, de 29.09.2016 (MP726, maio de 2016): Extinguiu o MDA e transformou o MDS em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)	As competências do MDA são transferidas para o MDSA. Ao Ministério da Cultura fica a incumbência de acompanhar o MDSA e o Incra nas ações de regularização fundiária com o objetivo de garantir a identidade cultural dos remanescentes das comunidades de quilombos. Ao MDSA cabe: a política nacional de desenvolvimento social; a política nacional de segurança alimentar e nutricional; a política nacional de assistência social; a política nacional de renda e cidadania; a reforma agrária; e promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar; delimitar terra dos remanescentes das comunidades de quilombos e determinação de suas demarcações; entre outros.	Ministro Osmar Terra (PMDB) – MDSA / José Roseno – Secretaria Especial da Agricultura Familiar
	Decreto número 8.865, de 29.09.2016: Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil e dispõe sobre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.	Transfere do MDSA para a Secretaria ligada à Casa Civil as seguintes competências: Reforma Agrária; Promoção do Desenvolvimento Sustentável do Segmento Rural dos Agricultores Familiares; Delimitação das Terras dos Remanescentes das Comunidades de Quilombos. O INCRA também passou para a Secretaria.	Casa Civil - Eliseu Padilha (PMDB); Secretário – (Solidariedade); Luciano Góes no Incra.

<p>MAPA – Estrutura institucional</p>	<p>Decreto 8.852, 20.09.2016: extinção de 476 cargos comissionados e de confiança no MAPA; extinção do Departamento de Desenvolvimento Agropecuário da Região do MATOPIBA e recriado o Departamento do Café, Cana de Açúcar e Agroenergia.</p>	<p>Manteve quase toda a estrutura de cargos e secretarias da última reforma aprovada por Kátia Abreu (março de 2016): Departamento do MATOPIBA foi extinto e o Departamento de Café, Cana de Açúcar e Agroenergia foi recriado. Desburocratização, fim da política de estoques públicos (armazéns da Conab) e abertura de mercados externos.</p>	<p>Blairo Maggi (PP)</p>
<p>Terra</p>	<p>MP 759, de 22.12.2016: dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Altera a Lei Agrária (Lei número 8.629, de 1993), a Lei número 13.001, de 2014 e a Lei número 11.952, de 2009, que estabelece o Terra Legal.</p>	<p>Possibilita pagamento da indenização em dinheiro.</p>	<p>Leonardo Góes Silva – Presidente do INCRA</p>
		<p>Foco na titularização, com títulos negociáveis após 10 anos.</p>	
		<p>Municipalização: chamadas, editais, lista de candidatos.</p>	
		<p>Terra Legal: validade expandida e estendido para todo o território nacional.</p>	
<p>Projeto de MP para liberação da compra de terras por estrangeiros.</p>	<p>Estudo e projeto elaborados pela AGU: não há definição se seguirá como MP ou se será incorporado a outro PL em tramitação.</p>		
<p>Povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais</p>	<p>Demarcação das terras de remanescentes de quilombos sai da alçada do INCRA e vai para o Ministério da Educação e Cultura. Depois é alocada novamente no INCRA, agora na Secretaria Especial para a Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.</p>	<p>Risco de descontinuidade das políticas públicas e paralisação nas demarcações.</p>	<p>Antônio Toninho Costa (PSC) – Presidente da FUNAI</p>



	CPI da Funai; PEC 251, revisão das demarcações	Retrocesso nas políticas públicas (em particular sociais) direcionadas para os indígenas. Revisão e paralisação das demarcações. Colocar o poder para demarcar terras indígenas no Congresso.	
Mineração	Retomada da discussão em torno do Novo Marco Regulatório da Mineração (desagregar o projeto para facilitar a aprovação).	Fragmentação do Código em duas etapas para facilitar aprovação.	Fernando Coelho Filho (PSB/PE) – Ministro MME
	Ampliar fronteiras da mineração	Permitir a mineração em áreas de fronteira (rever Lei 6.334 de 1979) e em reservas nacionais (RENCA).	
	Programas de Parcerias de Investimento (PPI): ampliação da participação do setor privado.	Realização de leilões (primeiro semestre de 2017) de 22 mil áreas para exploração minerária. Procuram atrair investimentos para áreas que já tem alvará de pesquisa mas que não foram exploradas.	