

Política agrária e desdemocratização nos governos Temer e Bolsonaro

Marcos Paulo Campos

Doutor em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA

marcospaulo_campos@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1189-085X>

Resumo

Este artigo analisa a política agrária dos governos Temer e Bolsonaro no Brasil. As modificações promovidas por esses mandatários na ação do Estado no campo implicaram redução da política de acesso à terra, dos projetos de desenvolvimento dos assentamentos rurais, dos programas de fortalecimento da agricultura familiar e das políticas de barateamento e estabilização de preços de alimentos no mercado interno. Ao mesmo tempo, esse período também significou a ampliação da titulação dos assentamentos, o crescimento do mercado de terras, a continuidade do favorecimento da agroexportação e a expansão (legal e ilegal) da fronteira agrícola na Amazônia. As principais fontes de dados deste artigo são o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), os relatórios *Conflitos no Campo*, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e noticiários nacionais. Isso se soma à análise de conteúdo dos documentos governamentais e partidários, ao acompanhamento de notícias em periódicos nacionais, à estatística descritiva e à leitura de analistas da questão agrária, da conjuntura política e da democracia contemporânea. As conclusões analíticas indicam que a política agrária nos governos Temer e Bolsonaro significou um profundo e continuado processo de desmonte de capacidades de Estado construídas a curto, médio e longo prazos na ação do Estado para o campo.

Palavras-chave política agrária; desdemocratização; Brasil.

Agrarian policy and de-democratization in Temer and Bolsonaro administrations

Abstract

This article analyzes the agrarian policy in Temer and Bolsonaro administrations in Brazil. The changes brought by these presidents in State actions in the countryside resulted in decreasing land access policies, rural settlement development projects, programs to strengthen family farming, and policies to reduce and stabilize food prices in the internal market. At the same time, this period also meant an increase in settlement titles, a growth in the land market, a continued favoring of agro-exports, and an expanding (legal and illegal) agricultural frontier in the Amazon forest. The main data sources for this article are the Brazilian National Institute of Colonization and Agrarian Reform (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [INCRA]), the reports *Conflicts in the Countryside*, by the Pastoral Land Commission (Comissão Pastoral da Terra [CPT]), and national news reports. This is added to content analysis of government and party documents, monitoring news in national newscasts, descriptive statistics, and the reading of texts by analysts of the agrarian issue, the political situation, and contemporary democracy. The analytical conclusions point out that the agrarian policy in Temer and Bolsonaro administrations meant a profound and continued process of dismantling State capabilities built in the short, medium, and long terms in State action aimed at the countryside.

Key words agrarian policy; de-democratization; Brazil.

Política agraria y desdemocratización en los gobiernos Temer y Bolsonaro

Resumen

Este artículo analiza la política agraria en los gobiernos Temer y Bolsonaro en Brasil. Los cambios introducidos por estos presidentes en las acciones del Estado en el campo resultaron en reducción de políticas de acceso a la tierra, de proyectos de desarrollo de asentamientos rurales, de programas para fortalecer la agricultura familiar y de políticas para reducir y estabilizar los precios de los alimentos en el mercado interno. Al mismo tiempo, este período también significó un aumento en los títulos de asentamiento, un crecimiento en el mercado de tierras, un continuo favorecimiento de la agroexportación y una frontera agrícola (legal e ilegal) en expansión en la selva amazónica. Las principales fuentes de datos para este artículo son el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria de Brasil (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [INCRA]), los informes *Conflictos en el Campo*, de la Comisión Pastoral de la Tierra (Comissão Pastoral da Terra [CPT]) y reportajes de noticias nacionales. A esto se suma el análisis de contenido de documentos gubernamentales y partidistas, el seguimiento de noticias en noticieros nacionales, la estadística descriptiva y la lectura de textos de analistas de la cuestión agraria, la situación política y la democracia contemporánea. Las conclusiones analíticas señalan que la política agraria en los gobiernos Temer y Bolsonaro significó un proceso profundo y continuo de desmantelamiento de capacidades estatales construidas en el corto, mediano y largo plazo en la acción del Estado dirigida al campo.

Palabras clave clave: política agraria; desdemocratización; Brasil.

Politique agraire et dé-démocratisation dans les gouvernements Temer et Bolsonaro

Résumé

Cet article analyse la politique agraire des gouvernements Temer et Bolsonaro au Brésil. Les changements promus par ces présidents dans l'action de l'État dans les campagnes se sont traduits par une réduction des politiques d'accès à la terre, des projets de développement d'établissements ruraux, des programmes de renforcement de l'agriculture familiale et des politiques de réduction et de stabilisation des prix alimentaires sur le marché intérieur. Dans le même temps, cette période signifiait également l'expansion des titres de colonisation, la croissance du marché foncier, la promotion continue des agro-exportations et l'expansion (légale et illégale) de la frontière agricole dans la forêt amazonienne. Les principales sources de données pour cet article sont l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire du Brésil (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [INCRA]), les rapports *Conflits dans les Campagnes*, de la Commission Pastorale de la Terre (Comissão Pastoral da Terra [CPT]) et l'actualité nationale. A cela s'ajoutent l'analyse du contenu des documents gouvernementaux et partisans, le suivi de l'actualité dans les périodiques nationaux, les statistiques descriptives et la lecture de textes par des analystes de la question agraire, de la situation politique et de la démocratie contemporaine. Les conclusions analytiques soulignent que la politique agraire des gouvernements Temer et Bolsonaro a signifié un processus profond et continu de démantèlement des capacités de l'État construites à court, moyen et long terme dans l'action de l'État dans les campagnes.

Mots-clés politique agraire; dé-démocratisation; Brésil.

Introdução

Este artigo analisa a política agrária dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. As modificações promovidas por esses mandatários na ação do Estado no campo implicaram redução da política de acesso à terra, dos projetos de desenvolvimento dos assentamentos rurais, dos programas de fortalecimento da agricultura familiar e das políticas de barateamento e estabilização de preços de alimentos no mercado interno. Esse período também significou a ampliação da titulação dos assentamentos, o crescimento do mercado de terras, a continuidade do favorecimento da agroexportação e a expansão (legal e ilegal) da fronteira agrícola na Amazônia. Os governos Temer e Bolsonaro sucederam os mandatos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciados em 2003 e interrompidos pelo questionável *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Os governos petistas, apesar de não terem alterado a concentração fundiária, desenvolveram importantes e inéditas políticas para a agricultura familiar, os assentamentos rurais e o abastecimento do mercado interno de alimentos. Os sucessores do PT, de acordo com as conclusões deste artigo, empenharam-se em sentido contrário.

O ecletismo teórico-metodológico (Bourdieu, 2004) das sessões seguintes deste artigo articula a análise de conteúdo dos documentos governamentais e partidários, o acompanhamento de notícias em periódicos nacionais, a estatística descritiva e a leitura de analistas da questão agrária, da conjuntura política e da democracia contemporânea.

Nessa articulação, em busca de melhor compreender as mudanças na política agrária do Brasil pós-Dilma, as principais fontes de dados são o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), os relatórios *Conflitos no Campo*, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e noticiários nacionais. A primeira parte do texto apresenta as bases conceituais da análise. A segunda parte recupera os contornos da política pública para o campo nos governos nacionais petistas. A terceira parte adentra o desmonte específico da política agrária nacional nos governos Temer e Bolsonaro, corroborando a leitura mais geral de S. P. Leite et al. (2023, p. 386), quando admitem que “a partir do governo Bolsonaro, o desmantelamento de política públicas e suas estruturas de participação e controle social é, pelo menos em algumas áreas, um objetivo a ser alcançado”. As conclusões colocam este artigo entre os estudos confirmativos do recente desmonte geral de políticas públicas no Brasil, ocorrido em governos que integram uma conjuntura de desdemocratização.

Política agrária e desdemocratização: bases conceituais

A política agrária no Brasil, em linhas gerais, pode ser definida como a ação estatal voltada a garantir o mandamento constitucional da função social da propriedade rural, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, bem como promover suas consequências correlatas: geração de trabalho e renda no campo, produção de alimentos saudáveis e baratos com cumprimento da legislação ambiental e expansão de direitos às populações rurais empobrecidas. A desconcentração fundiária, por meio de uma reforma agrária dirigida pelo Estado nacional, é a mais clássica política agrária (Medeiros, 2003). Essa direção em favor da pequena e da média produção agrícola nunca se realizou plenamente no Brasil. Segundo Martins (1984), a concentração fundiária brasileira se reproduz há séculos sem grandes empecilhos.

A reforma agrária se configurou como uma medida fundamental nos processos de desenvolvimento tipicamente capitalistas¹ nos últimos séculos, por deslocar o capital da fazenda para a fábrica, assegurando a indústria como centro dinâmico da economia (Hobsbawn, 2005; Martins, 1979). Entretanto, longe de ser uma política encaminhada tranquilamente pelas vias institucionais, o reordenamento fundiário costuma ser disputado em conjunturas altamente conflitivas, apesar de ter caráter justo, democratizante e inclinado à eficiência econômica da propriedade da terra. O caráter não espontâneo e planejado, associado à contrariedade de interesses poderosos, define o alcance da reforma agrária em cada contexto particular, sendo ela “o resultado de pressões sociais contrárias e, ao mesmo tempo, limitada por essas mesmas pressões” (Veiga, 1981, p. 8). Os efeitos presumíveis da

¹ O recente desenvolvimento chinês também é tributário de sua reforma rural de 1978, que implicou um regime de uso descentralizado da terra com base em pequenos lotes de propriedade dos governos locais até hoje, mas com usufruto ofertado às famílias agricultoras em contratos de 30 anos (Nogueira, 2021).

desconcentração fundiária são a elevação da produtividade e a distribuição de renda, com impacto correlato no aumento e barateamento da produção de alimentos. Segundo Veiga (1981), esses efeitos foram a consequência constante e mais evidente das reformas agrárias ao longo do século XX.

A política agrária participa dos processos de formação republicana dos Estados nacionais e aponta as tendências de sua maior ou menor democratização. Isso pode ser percebido, segundo Guedes (2006) e Lynch (2014), tanto no caso estadunidense como no caso brasileiro. Esses processos de democratização em diferentes sociedades conjugam 4 características: a) aumento das condições de participação política (Dahl, 1971); b) tendência redistributiva (Przeworski, 1985); c) ampla legitimidade do debate público (Habermas, 1984); e d) responsividade estatal às demandas populares (Tilly, 2013).

As democracias atuais, no entanto, não podem ser percebidas como vias de mão única em direção à realização plena de direitos e cidadania porque há evidências empíricas de que situações de democratização podem ser revertidas em processos ditatoriais ou outras formas de cerceamento da liberdade, como demonstram Levitsky e Ziblatt (2018). Nesse sentido, Tilly (2013, p. 72) alerta para o necessário entendimento da desdemocratização, ou seja, a reversão contemporânea de processos democratizantes e o enfraquecimento da responsividade estatal às demandas populares, que ocorre com “maior direção do governo central do que a democratização”. Nesse sentido, o sociólogo estadunidense colabora com as preocupações intelectuais que buscam compreender por quais meios um regime político se movimenta em direção a maior ou menor grau de democracia, ou melhor, por quais meios o Estado desdemocratiza a sociedade.

Este artigo recorre à sociologia tillyana para analisar um processo particular de desdemocratização na política agrária brasileira durante os governos Temer e Bolsonaro. O que também se almeja entender, como objetivo correlato e relacional, é como a ação governamental no campo revela dimensões do processo mais recente de enfraquecimento substantivo da democracia no Brasil.

A política pública dos governos do Partido dos Trabalhadores para o campo

A vitória do ex-sindicalista Luís Inácio Lula da Silva, do PT, nas eleições presidenciais de 2002 é um fenômeno de grande significado. Isso porque o PT nasceu no contexto da redemocratização da década de 1980, reúne setores democratizantes da esquerda brasileira e encarna expectativas de um projeto político centrado na igualdade para o país. Para Singer (2012), essa mudança político-eleitoral pode ser considerada o marco inicial de uma fase prolongada no Brasil semelhante ao ocorrido nos Estados Unidos da América (EUA), com a ascensão de Franklin Delano Roosevelt. Em 1932, nos EUA, assim como em 2002,

no Brasil, uma eleição de alternância constituiu um novo consenso governativo. No caso brasileiro, a coalizão de centro-direita, liderada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deu lugar à aliança de centro-esquerda entre um líder sindical e um industrial do ramo têxtil, o vice José Alencar. Essa sucessão ocorreu em uma virada de século favorável à retomada de estratégias alternativas de desenvolvimento no Brasil e na América Latina.

As expectativas em torno do governo petista concorreram para a percepção de que mudanças significativas entrariam na agenda governamental e, entre essas, a reforma agrária. O sentido do agrorreformismo no programa petista vitorioso teve impacto na intervenção do governo Lula no campo. Isso porque a reforma agrária continuou a ser entendida pela campanha petista como um compromisso fundamental na construção de uma nação moderna e soberana, tal como percebida nas campanhas eleitorais anteriores. No entanto, a forte mediação estatal entre trabalhadores sem-terra e empresários da agricultura assumiu centralidade no programa de governo do PT (Campos, 2021), tomando espaço das propostas de reordenamento fundiário como revisão radical da estrutura de propriedade agrária.

O ministério do governo Lula incorporou o pacto político de conciliação de classes (Singer, 2012) que constituiu sua candidatura. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foi confiado ao agroexportador Roberto Rodrigues, então presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi entregue ao petista Miguel Rossetto, que tinha histórico de militância sindical petroleira e havia sido deputado federal e vice-governador do Rio Grande do Sul. O primeiro ano do governo petista registrou, segundo a CPT, 71 assassinatos de líderes da luta pela terra, tendo sido 43 no ano anterior. Esse aumento de 64% das mortes nos conflitos agrários, somado à mobilização social no campo, constituiu o cenário em que se deram a redefinição da intervenção governamental em ocupações de terra e a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). Nesse sentido, os instrumentos jurídicos de cerceamento das ocupações de terra aprovados pelo governo FHC na Medida Provisória (MP) n. 2.183/2001 foram redefinidos pelo procurador-geral do Incra, Carlos Frederico Marés de Souza Filho. A nova interpretação apontou a possibilidade de vistoriar terras invadidas quando a invasão ocorresse em parte pequena da propriedade sem impedimento à avaliação do cumprimento da função social do imóvel, quando a propriedade fosse constituída por diversas matrículas, pois cada uma seria analisada separadamente, quando o proprietário concordasse com a vistoria das áreas invadidas, nos casos em que a invasão ocorresse depois da vistoria, nas terras invadidas há mais de cinco anos e nas terras adquiridas pelo governo em operação comercial convencional.

A nova interpretação da MP n. 2.183/2001 foi questionada pelas elites agrárias e seus representantes no parlamento, inclusive entidades de produtores rurais acionaram a

Justiça contra o presidente Lula e seus ministros (Marques, 2003) por considerar a referida interpretação uma agressão ao direito de propriedade. Os dados da CPT mostram que 43% das ocupações de terra do ano de 2003 ocorreram nos meses de maio, junho e julho. E mais, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) realizou uma marcha nacional para Brasília, para pressionar o Governo Federal a lançar o novo plano de reforma agrária. Além de cerca de 2.000 sem-terra, também participaram a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a CPT e as demais entidades do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Ao final da marcha, os movimentos sociais se reuniram com o presidente Lula e acertaram a edição do novo plano agrorreformista.

A versão final do II PNRA foi apresentada em novembro de 2003 e apontou as seguintes metas a serem cumpridas até 2007: a) assentamento de 400.000 famílias; b) regularização fundiária de 500.000 famílias; c) atendimento de 150.000 famílias com o Crédito Fundiário; d) recuperação da capacidade produtiva e da viabilidade econômica dos atuais assentamentos; e) criação de 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; f) implementação do cadastramento georreferenciado do território nacional, para regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; g) reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas; h) reassentamento dos ocupantes não índios de comunidades indígenas; i) promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; j) garantia da assistência técnica, extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização para as áreas reformadas; e k) universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

O plano agrorreformista do governo Lula assegurou os maiores recursos para obtenção de terras para reforma agrária desde a redemocratização, sendo, em 2003, pouco mais de R\$ 331 milhões (cotação US\$ 1 = R\$ 2,90 em setembro de 2003), passando, em 2005, para 1,334 bilhão de reais (cotação US\$ 1 = R\$ 2,30 em setembro de 2005). Além disso, houve maior efetividade de sua aplicação com a execução de 90,4% dos recursos liberados para a obtenção de terras em 2005. Esse e o ano seguinte marcaram recordes em efetivo uso dos recursos liberados, mesmo que o maior valor aplicado ocorra em 2007 (R\$ 1,353 bilhão). Tudo isso ocorreu em um contexto no qual a promoção de grandes mobilizações nacionais começou a tomar mais espaço na agenda dos movimentos sociais rurais. O terceiro ano do governo petista, segundo Carter (2010), assistiu à maior marcha para a capital federal já realizada pelo MST até então, reunindo 12.000 pessoas. Os dois anos finais do primeiro mandato nacional do PT registraram os maiores percentuais de execução orçamentária, a maior quantidade de famílias assentadas (os dados do Incra indicam 127.506 em 2005 e 136.358 em 2006) e o maior número de áreas incorporadas ao programa de reforma agrária (mais de 31 milhões de hectares entre 2003 e 2006, segundo o Incra).

Ao fim e ao cabo, o agrorreformismo residual

A tendência favorável ao agrorreformismo foi alterada ao longo do segundo mandato do presidente Lula. Em seu lugar se estabeleceu uma trajetória descendente dos recursos liberados e executados para a política pública de desapropriação e compra de terras enquanto se manteve a trajetória ascendente do crédito agrícola e das políticas de ampliação dos direitos das populações rurais. A agenda para a agricultura de base familiar acabou se tornando o centro do discurso e da política agrária do governo Lula e de sua sucessora, Dilma Rousseff, também do PT, em sentido contrário à política de obtenção de terras e formação de assentamentos. Enquanto a obtenção perdia recursos, chegando a executar R\$ 503 milhões em 2010, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) teve aumentos constantes, chegando a 16 milhões de reais no mesmo ano. Ao final de 2014, último ano do primeiro mandato da presidente Dilma, o crédito para a agricultura familiar passou de R\$ 24 milhões.

A intervenção dos governos petistas no campo apresentou um conjunto de programas para a agricultura familiar e para os assentamentos rurais que merecem destaque na compreensão da política agrária do período. O Programa Nacional de Educação em áreas de Reforma Agrária (Pronera), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) são as iniciativas mais relevantes. A II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2015) demonstra que os anos anteriores ao governo Lula apresentaram uma média de 22 novos cursos do Pronera por ano. Entre 2003 e 2010, a média do programa ficou por volta de 30 novos cursos e com maior diversificação, deixando de ofertar apenas alfabetização e letramento e chegando a cursos de Ensino Superior, como graduações e especializações. O PNAE nasceu nos anos 1950 e foi oficializado nos anos 1980. No entanto, a partir de 2003, o programa passou a comprar mais intensamente os produtos da agricultura familiar, ampliando as expectativas e a comercialização dos pequenos produtores. Em 2009, uma mudança na lei do PNAE estabeleceu que 30% das compras governamentais para merenda escolar deveriam vir da agricultura familiar. O PAA foi criado no primeiro mandato petista para garantir mercado à pequena produção e colaborar com as iniciativas de segurança alimentar e combate à pobreza; partiu de R\$ 144 milhões em 2003 e chegou a R\$ 839 milhões em 2012.

A execução desse amplo leque de políticas agrárias ocorreu em paralelo ao fortalecimento do Incra, a partir de novas contratações para o órgão federal. Houve concursos em 2004, 2005 e 2010, totalizando 2.216 novos funcionários. Segundo Penna (2015, p. 27), “a força de trabalho do Incra quase dobrou, mudando o perfil da instituição, cuja maioria dos servidores havia sido contratada ainda no tempo da Ditadura”. Isso se deu em meio a contestações por parte dos servidores da autarquia que, por vezes, paralisaram

suas atividades em greves cujas pautas de reivindicação tratavam sobre o tempo de realização e a qualidade das medidas de fortalecimento do Incra. E mais, o governo Lula foi pioneiro no reconhecimento do direito de casais homossexuais terem acesso a lotes em projetos de assentamento (G1, 2007) do programa de reforma agrária, antes mesmo da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011, que permitiu o casamento civil de pessoas do mesmo sexo, e na titulação de terras em nome das mulheres (Penna, 2015). Os recursos decrescentes para obtenção de terras e crescentes para a agricultura familiar são entendidos, neste artigo, como componentes do sentido da política agrária dos governos nacionais petistas, qualificada como agrorreformismo residual. Esse termo compreende a ação do governo do PT no campo como uma prática de política agrária pouco comprometida com a desconcentração fundiária, cujo foco se voltou à permanência e não ao acesso à terra em um período no qual a agroexportação abocanhava cerca de 85% do crédito rural nacional (Campos, 2018), e muito voltada à dinamização dos assentamentos rurais e da pequena e média produção.

Desdemocratização e política agrária no governo Temer

A queda da presidente Dilma Rousseff, por meio de um questionável *impeachment* (Santos, 2017), abriu um período de incertezas e tensões maximizadas em toda a sociedade e nos agentes políticos. Essa mudança política ocorrida em 2016 conecta o Brasil às tendências globais de desdemocratização, percebidas no Brexit e nos processos eleitorais dos EUA, da Itália, da Hungria e das Filipinas nos últimos anos (Giordano, 2014; Hawley, 2017). Para entender a política agrária pós-governos petistas é preciso considerar a participação do Brasil nesse contexto.

Michel Temer, o vice que se tornou presidente, extinguiu o MDA e mais oito ministérios em seu primeiro ato como presidente interino, compondo uma equipe com ex-aliados do PT e membros de partidos da oposição. Henrique Meirelles, do PMDB, ex-presidente do Banco Central no governo Lula, Moreira Franco, do PMDB, ex-governador do Rio de Janeiro e ex-ministro da Aviação Civil de Dilma Rousseff, o deputado federal Mendonça Filho, do Democratas (DEM)², o deputado federal Raul Jungmann, ex-ministro do Desenvolvimento Agrário no governo FHC, e o senador José Serra, do PSDB assumiram, respectivamente, os ministérios da Fazenda, do Programa de Parcerias de Investimentos, da Educação, da Defesa e das Relações Exteriores. O *impeachment*, portanto, conferiu aos derrotados (PSDB e DEM) a possibilidade de governar. Mais do que decidir *quem governa*, o *impeachment* também reorientou *como se governa*, ou seja, a agenda de ações e decisões governamentais. O marco dessa mudança de agenda governativa foi a aprovação da Emenda Constitucional

2 Esse foi o nome adotado pelo Partido da Frente Liberal (PFL) em 2007.

(EC) n. 95, conhecida como emenda do Teto de Gastos (Amorim, 2016), que estabeleceu um limite para despesas primárias (educação, saúde e assistência social) pelos próximos vinte anos, sem constranger a despesa financeira da União (pagamento de juros da dívida pública).

As questões do reordenamento fundiário e da agricultura familiar ficaram em uma secretaria especial interna à Casa Civil. Essa secretaria especial foi entregue ao partido Solidariedade, que tem como base social a Força Sindical, frente que disputa a representação trabalhista com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada por Lula nos anos 1980. Desde então, o tema fundiário passou por um direcionamento desdemocratizante. Esse desmonte institucional resultou em diminuição ou extinção de programas, incentivo à privatização das terras e enfraquecimento das capacidades estatais ao longo do governo Temer.

O setor agroexportador foi atendido, ainda na interinidade de Temer, com a MP n. 733, de junho de 2016, que depois se tornou a Lei n. 13.340, em setembro do mesmo ano. Essa lei autorizou produtores rurais inscritos na Dívida Ativa da União a liquidar seu saldo devedor com abatimentos entre 60% a 95%. E mais, as dívidas acima de 1 milhão de reais ganharam descontos de até 65%, tendo ajuizamentos e execuções fiscais suspensos. A redução do investimento estatal no campo veio na esteira e, no mesmo mês, o Teto de Gastos, com a MP n. 759/2016. Essa medida reorientou o mercado formal de terras pela facilitação da venda de terrenos já destinados a projetos de assentamento, desobrigando o Governo Federal a dinamizar economicamente as áreas reformadas (Sauer & Leite, 2017). A MP n. 759/2016 foi apresentada pelo governo Temer como resposta à publicação de um acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), que paralisou as ações de reforma e desenvolvimento agrário no país. Ao alegar prejuízos decorrentes de possíveis irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o relator Augusto Sherman suspendeu, até o julgamento do mérito, a seleção de novos beneficiários, o assentamento de novos beneficiários já selecionados, os novos pagamentos de créditos da reforma agrária e o acesso a políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos, o Pronera e o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Os novos instrumentos legais ampliaram uma tendência minoritária do governo Dilma, mas nele já existente, de favorecimento do mercado de terras e regularização de propriedades ilegais, e reaperceberam o papel do Poder Judiciário na produção de impedimentos legais ao agrorreformismo. Segundo Sauer (2017), a reforma do Código Florestal, em 2012, no governo da petista, já indicava a possibilidade de legalizar terras obtidas ilegalmente por setores agroempresariais. Isso, contudo, conviveu com o conjunto de políticas de fortalecimento da agricultura familiar dos governos Lula e Dilma. No governo Temer, no entanto, as políticas para a pequena e a média produção agrícola perderam recursos, junto com as demais políticas públicas em razão do Teto de Gastos e das prioridades alocativas da nova coalizão governista, alçada ao poder por meio de um questionável *impeachment* no qual a bancada ruralista apostou praticamente todas as suas fichas (Revista Globo Rural,

2016). Michel Temer retribuiu o apoio dos empresários da agropecuária com decisões e gestos públicos, sendo ele o primeiro presidente brasileiro a participar de um almoço da ABAG, exatamente dois meses após a queda de Dilma e no mesmo mês em que foi editada a MP n. 793. Essa MP tratava do Programa de Regularização Tributária Rural e permitia perdão e refinanciamento de dívidas previdenciárias do patronato agrícola com o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural), perdendo sua vigência por decurso de prazo e tendo seu conteúdo aproveitado pelos ruralistas na Lei n. 13.606/2018, aprovada com apoio do governo. O presidente Temer ampliou tendências privatistas na questão agrária brasileira pelo atendimento a solicitações da bancada ruralista que não tinham centralidade no governo Dilma. Isso ocorreu enquanto se reduziu o escopo das políticas públicas que visavam a atender às demandas dos movimentos sociais do campo.

Mercado de terras e desregulação ambiental: agendas do pós-Dilma

Os incentivos ao mercado de terras e a redução do caráter protetivo da legislação ambiental são as duas tendências que ganharam força no governo liderado pelo PMDB e composto pelos derrotados nas eleições de 2014. Nesse sentido, a edição da MP n. 758/2016 merece destaque porque substituiu a MP n. 756 do mesmo ano e manteve o teor original da proposta, ou seja, a redução dos limites da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, localizada no Estado do Pará. A Flona foi diminuída em mais de 500.000 hectares. Essa redução seria feita com a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, com 542.309 hectares. A APA é uma unidade de conservação mais flexível, na qual se permite venda de terras, desmatamento em “corte raso” e atividades econômicas como mineração e agropecuária. A medida, portanto, indicava a diminuição do controle fundiário e a liberação de áreas anteriormente protegidas pela legislação ambiental para o mercado de terras.

As repercussões nacional e internacional da redução de uma unidade de conservação na Amazônia foram significativas e vieram no contexto da afirmação, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), do maior aumento no desmatamento da floresta tropical desde 2008 (Messias, 2017). A Noruega anunciou a redução do apoio ao Fundo Amazônia, informação que tem enorme peso político em razão do país nórdico ser aquele que mais aporta recursos no fundo. Diante das críticas, Temer vetou integralmente a MP n. 758 e justificou tal veto porque as modificações propostas alteravam substancialmente o regime de proteção das unidades de conservação, com comprometimento e fragilização da preservação ambiental em uma região sensível da Amazônia. No entanto, muitos pontos dessa MP foram convertidos na Lei n. 13.452, de 19 de junho de 2017, para contemplar a agenda do setor agroempresarial. A MP n. 793, de julho de 2017, e a derrubada dos vetos à Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018, são decisões emblemáticas e demonstrativas do

fortalecimento da bancada ruralista no Congresso Nacional e do fortalecimento da pauta agroempresarial no governo Temer.

A política de reforma e desenvolvimento agrário durante o governo Temer focalizou a entrega individualizada de títulos aos assentados em vez do investimento nas áreas reformadas. Ainda em 2016, a burocracia do Incra começou a ser motivada a aumentar a titulação de assentados por meio do titulômetro, um *ranking* que fixava metas e premiava as superintendências regionais do órgão que mais emitissem títulos (Guerra, & Magalhães, 2017). O prêmio mensal da equipe que mais titulasse seriam 8 *notebooks*, tendo, ainda, premiações de 6 e 4 *notebooks*, respectivamente, para a segunda e a terceira equipe mais tituladoras. Para 2018, a proposta orçamentária deprimiu 83% dos valores para obtenção de imóveis rurais voltados à reforma agrária. O acesso à terra, como se pode perceber, praticamente desaparece da agenda estatal pós-governos petistas.

Os programas voltados ao desenvolvimento de assentamentos e a dinamização da agricultura familiar também viram seus recursos decaírem no governo daquele que havia sido vice de Dilma. O orçamento de 2017 reduziu em 64% a verba para políticas voltadas aos assentamentos e recuou em 86% os recursos para assistência técnica e extensão rural. Nesse sentido, pode-se dizer que o conjunto das políticas públicas para o campo foi alvo de profundo desinvestimento, revelador de que o tema da pequena e média produção não estava entre as prioridades do novo governo.

A política agrária do governo Temer assegurou um aumento de 506% no número de títulos de posse concedidos em 2016. Segundo dados do Incra, entre 2015 e 2016, a emissão de títulos aumentou de 1.222 para 7.356 e a quantidade de famílias assentadas caiu de 26.335 para 1.686. Essa marca foi criticada por movimentos sociais do campo, entidades da sociedade civil e especialistas da questão agrária porque, na condição de assentado, o agricultor pode acessar o financiamento do Pronaf com juros baixos, mas, ao ser titulado, ele tem de buscar esse crédito por conta própria, em bancos privados, com juros mais altos. A política de criação de novos projetos de assentamento, que se tornou residual no governo Dilma, quase desapareceu com a saída do PT do poder. O governo Temer acabou por privilegiar iniciativas de ampliação do mercado de terras.

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

O favorecimento ao mercado de terras se estendeu à política indigenista. A Fundação Nacional do Índio (Funai) foi confiada a Antonio Costa, dentista e pastor da Igreja Batista

do Guar, em Luziânia, cidade goiana vizinha a Brasília, indicado ao cargo pelo Partido Social Cristão (PSC). Em abril de 2017, o presidente da Funai deu uma entrevista (BBC Brasil, 2017) dizendo que não se opunha ao trabalho de igrejas entre os povos indígenas e que essas populações deveriam se inserir no “sistema produtivo nacional”. Tal tendência, como veremos, será ampliada no governo Bolsonaro. A política agrária do governo Temer reuniu, em uma mesma conjuntura, a quase aniquilação dos recursos de aquisição de terras para reforma agrária, o desinvestimento nas políticas para agricultura familiar, o afrouxamento da legislação ambiental e a orientação evangélico-economicista da política indigenista. Isso tudo conviveu com o explícito avanço da agenda política agroempresarial e com o apoio parlamentar da bancada ruralista ao governo do PMDB. A concentração de terra encerrou mais um período praticamente intocada. Em 2017, o Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou um ndice de Gini de 0,867. Em 2006, o mesmo ndice era 0,858. Em 1995, o Gini estava em 0,856. E em 1985 o referido ndice ficou em 0,857. Nesse sentido, a concentração de terra resistiu ao período petista, mantendo-se onde estava antes dele, e encontrou melhor amparo no governo Temer.

Governos Temer e Bolsonaro: novidades e continuidades

Jair Bolsonaro, capitão reformado do Exército, venceu o pleito presidencial de 2018 no contexto de uma conjuntura crítica, ou seja, uma disputa eleitoral na qual os competidores e as preferências do eleitorado não acompanharam a sria histórica. A campanha petista reuniu forças de esquerda e centro-esquerda e os apoios de movimentos sociais e sindicais urbanos e rurais, apresentando um programa voltado a revogar as medidas adotadas por Michel Temer, como o Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista, e refazer políticas já experimentadas nos governos Lula e Dilma. A campanha do capitão reformado que, naquele momento, encontrou no Partido Social Liberal (PSL) seu abrigo, apresentou como vice o general da reserva do Exército Hamilton Mourão, filiado ao Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). PSL e PRTB tinham eleito, em 2014, um deputado cada. A representatividade dos fardados de 2018 não vinha de seu tamanho partidário, mas do fato de apresentarem-se como uma chapa antissistema, congregando uma insatisfação nacional difusa nos diferentes setores sociais. Segundo Nobre (2018, p. 25), “Bolsonaro entende a si mesmo como líder de uma revolução conservadora”, representando e aprofundando tendências que se fortaleceram na sociedade brasileira na segunda década do século XXI.

Singer (2018), ao observar a crise final do governo Dilma, afirmou que aquela conjuntura viu o começo de uma coalizão social e política entre setores da classe média e do empresariado, com penetração trabalhista e popular, em favor de uma agenda neoliberal, com destaque para a redução do Estado, o corte de gastos públicos e as reformas trabalhistas e previdenciárias. Tal agenda, por vezes, apresentou-se associada a uma “plataforma

de costumes”, com um viés moralista e conservador no qual estão sob contestação, por exemplo, a legalização do aborto, os direitos da população LGBT, o pensamento feminista, as medidas de combate ao racismo, a regulamentação do uso da maconha e a laicidade do Estado nacional. A queda presidencial foi a conjuntura de organização de um largo contingente de grupos de interesse, mobilizados em um amálgama ultraliberal e conservador, com destaque para o Movimento Brasil Livre (MBL), o VemPraRua, o EnDireita e o Revoltados Online (Rocha, 2019). O *impeachment* de Dilma, o governo Temer e a eleição de Bolsonaro são partes de uma trajetória nacional de desdemocratização que contou com apoio da opinião pública e do eleitorado em momentos decisivos.

A análise das propostas de políticas públicas do capitão reformado revela que, a despeito da imagem de candidato da mudança antissistema, ele significava a continuidade do programa neoliberal, que voltou a liderar a agenda nacional desde o fim dos governos petistas (Pinho, 2021). Durante a campanha, Bolsonaro nomeou como seu principal interlocutor sobre economia e futuro ministro da Fazenda o banqueiro Paulo Guedes, um economista ortodoxo com formação na Universidade de Chicago, que integrou a equipe do ditador chileno Augusto Pinochet. Em entrevistas e debates públicos, Paulo Guedes defendeu manter o Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista e realizar a Reforma da Previdência, junto com o mais amplo programa de privatizações da história do Brasil, que incluiria a Eletrobras e a Petrobras. No plano agrário, Bolsonaro afirmou que não admitiria ocupações de terras, defendeu o uso de armas para defesa de propriedades rurais e fez discursos ridicularizantes sobre quilombolas que o levaram a ser denunciado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) ao STF por crime de racismo.

O governo Bolsonaro se constituiu com dois “superministros”, como foram denominados Paulo Guedes – que assumiu o Ministério da Fazenda, rebatizado como Ministério da Economia depois de incorporar as pastas do Planejamento, da Indústria e do Comércio Exterior – e Sérgio Moro, juiz que deixou a 13ª Vara Federal de Curitiba para assumir o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Para o MAPA, o presidente Bolsonaro nomeou a agrônoma e deputada federal Tereza Cristina (DEM-MS), acolhendo uma indicação consensual da bancada ruralista no Congresso Nacional. Ainda como deputada e integrante da equipe de transição, Tereza Cristina anunciou a criação da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf) e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead) que, internamente no MAPA, incorporariam, respectivamente, a política de reforma agrária e os programas governamentais para a agricultura familiar e os assentamentos rurais. A futura ministra também anunciou que o Incra sairia da Casa Civil e passaria a constar na estrutura do Ministério da Agricultura. Ao subordinar em absoluto o agrorreformismo à política de agroexportação, a futura ministra constituiu um dos sentidos principais da política agrária do governo Bolsonaro.

A Seaf foi confiada a Luiz Antonio Nabhan Garcia, um proprietário de fazendas em São Paulo e Mato Grosso do Sul, com formação técnica em agropecuária e zootecnia, que se tornou conhecido por conflitar com os sem-terra no Pontal do Paranapanema, região do oeste paulista, nos anos 1990. Além disso, Nabhan Garcia refundou e presidiu a União Democrática Ruralista (UDR) até pouco antes de entrar no governo Bolsonaro. A UDR surgiu no contexto da redemocratização para barrar, por meios legais e ilegais, o avanço do agrorreformismo no país, ficando enfraquecida em razão de processos judiciais, do fortalecimento da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e do surgimento da ABAG, em 1993. CNA e ABAG buscaram se diferenciar dos métodos da UDR e defender um processo de modernização da agropecuária.

O coordenador da equipe de transição e futuro ministro-chefe da Casa Civil, deputado federal Onyx Lorenzoni (DEM-RS), anunciou que a Funai passaria ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, bem como as competências para demarcação de terras indígenas iriam para o MAPA. No entanto, a comissão que analisou a MP da Reforma Administrativa no Congresso Nacional acolheu o parecer do relator, senador Fernando Bezerra (MDB-PE), e determinou que tudo continuasse na pasta da Justiça. Mesmo assim, o presidente editou uma nova MP sobre a transferência de competências, que foi derrubada pelo STF, em razão de ter o mesmo teor de medida recusada pelo parlamento no mesmo ano de 2019.

O governo Bolsonaro no campo

As tendências de política agrária do governo Temer foram continuadas e aprofundadas pelo governo Bolsonaro, com novas configurações desdemocratizantes que irmanaram a política agrária, indigenista, ambiental e alimentar em um processo combinado de desmonte das capacidades estatais e produção de desigualdade. Nisso tudo, o secretário especial de assuntos fundiários teve enorme relevância. Nabhan Garcia ganhou destaque por dispor de acesso direto ao Presidente da República em razão de ter sido um dos coordenadores de sua campanha eleitoral. Essa proximidade levou o pecuarista a obter vitórias políticas em conflitos internos do MAPA nos quais se opôs aos militares. O pecuarista da Seaf aconselhou o presidente Bolsonaro a demitir o general do Exército João Carlos Jesus Corrêa da presidência do Incra, passando por cima do nome preferido pela ministra da agricultura (Deutsche Welle, 2019). O militar se opôs à titulação por autodeclaração. O economista Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo Filho substituiu o general na presidência do Incra. Geraldo Melo é filho de um ex-governador do Rio Grande do Norte, possui fazendas em Minas Gerais e na Bahia e integra a Associação Brasileira dos Criadores de Zebu, tendo sido anteriormente assessor especial do gabinete do ministro-chefe da Casa Civil.

Nabhan Garcia defendeu a regularização fundiária por autodeclaração, a revisão da reforma agrária feita nos últimos 30 anos e a retomada do projeto de colonização e expansão da agropecuária na Amazônia. E ainda disse que, para o governo Bolsonaro, o MST é uma organização criminosa e a regulamentação do uso de armas para defesa das propriedades rurais se mostrava necessária, dando forma à retórica governista contra a demanda por terra. Não por acaso, a política de obtenção de terras e formação de novos projetos de assentamento teve sua redução aprofundada no governo Jair Bolsonaro, algo que significou sua quase extinção. Em 3 de janeiro de 2019 circulou internamente no Incra e em suas superintendências regionais um memorando que determinava a interrupção de todos os processos para compra e desapropriação de terras - 250 processos em andamento foram suspensos (Camargos & Junqueira, 2019). A interrupção seria temporária, mas não foi estabelecida sua duração. Em março de 2019, as superintendências regionais do Incra receberam determinação para a “expressa suspensão” das vistorias nos imóveis rurais. O orçamento para aquisição de imóveis rurais para a reforma agrária entre 2018 e 2019 foi reduzido em 50%, passando de R\$ 83,7 milhões para R\$ 42 milhões. Em comparação com 2015, último ano completo do governo petista, quando o valor destinado era de R\$ 800 milhões, houve redução de 95%. A quantidade de famílias assentadas também sofreu redução. Em maio de 2022, a revista *Isto É* (Rölke, 2022) registrou terem sido assentadas 9.000 famílias em projetos para áreas reformadas durante o governo Bolsonaro, algo ainda menor que as 12.000 assentadas por Temer. Essa perda de recursos foi combinada às reconfigurações da burocracia do Incra. Nabhan Garcia, logo no início de sua gestão, afirmou que constituiria um grupo de trabalho para avaliar a redução de 30% do pessoal do instituto, em linha com as perspectivas de redução da máquina pública defendida pelo governo. E mais, a verba discricionária usada para os programas do Incra caiu de R\$ 1,9 bilhão em 2011 para R\$ 500 milhões em 2020.

O PAA e o Pronaf tiveram destinos diferentes no governo Bolsonaro. O PAA experimentou uma contínua redução de seus recursos. O maior aporte do Governo Federal ao programa ocorreu em 2012: aproximadamente R\$ 1,2 bilhão. Em 2018, o PAA contou com cerca R\$ 300 milhões. Os esforços institucionais de redesenho em sua forma de gestão para diminuir a burocracia, facilitar o acesso, impedir desvios e aumentar a segurança sanitária da produção foram suplantados pela redução dos recursos. O Pronaf, contudo, teve melhor sorte. No Plano Safra 2021/2022, o presidente Bolsonaro anunciou R\$ 39,3 bilhões para os agricultores familiares, 19% a mais do que no ano anterior. Entretanto, a renda bruta dos pequenos produtores para o enquadramento no Pronaf subiu para R\$ 500 mil, 20,5% a mais do que no ano anterior. Isso implica maior competição pelos recursos entre pequenos produtores e aqueles que, anteriormente, estariam classificados como médios produtores. E mais, a taxa de custeio para os pequenos produtores subiu de 4% para 4,5%, a dos médios

de 5% para 5,5% e a dos grandes de 6% para 7,5%. Houve, portanto, um encarecimento geral do crédito agrícola, sendo maior para os grandes produtores, e um aumento da competição pelo crédito subsidiado entre os pequenos produtores. Para a safra 2022/2023 foram anunciados R\$ 50 bilhões.

A paralisação dos processos de reforma agrária foi motivo de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no STF, assinada em 2020 pelas organizações de trabalhadores rurais e partidos de oposição que buscavam obrigar o governo a retomar as desapropriações e os projetos de assentamento. No ano seguinte, o ministro Marco Aurélio Mello rejeitou a ação por argumentar que não cabia ao Poder Judiciário implementar política pública. Os autores apresentaram um recurso que ainda não foi julgado. A aposentadoria de Marco Aurélio Mello, em 2021, fez o recurso passar para as mãos do ministro André Mendonça, pastor presbiteriano e ex-ministro da Justiça de Bolsonaro (que assumiu o cargo depois da barulhenta demissão de Sérgio Moro por Bolsonaro). Mendonça foi indicado pelo presidente (Calgaro & Mazui, 2019) ao STF como forma de agradar o eleitorado e os líderes evangélicos.

O secretário da Seaf também aconselhou o presidente Bolsonaro a demitir o general da reserva Franklimberg de Freitas da presidência da Funai. Isso se tornou ainda mais relevante por ter ocorrido depois da demissão de um militar do Incra e pelo fato do governo Bolsonaro ser aquele que mais conta com fardados em cargos de confiança desde a redemocratização (Correio Braziliense, 2022). De ascendência indígena, o general Freitas se despediu após menos de sete meses à frente da política indigenista e, em seu discurso final, afirmou ser o presidente mal assessorado por Nabhan Garcia, que “saliva ódio” quando fala de indígenas (Shalders, 2019). Para a Funai foi nomeado Mateus Augusto Xavier, delegado da Polícia Federal (PF), cujo histórico traz o registro de investigações em duas apurações internas da PF e o afastamento de uma operação em terra indígena. Ele também foi rejeitado em uma primeira avaliação psicológica para o cargo de delegado e foi aprovado na segunda avaliação. O novo presidente da Funai se juntou ao secretário da Seaf e ao chefe da Procuradoria Federal Especializada da Advocacia-Geral da União, Álvaro Simeão, para construir a Instrução Normativa n. 9 (IN 09). Esse documento alterou o entendimento sobre a proteção de territórios indígenas cujos processos de demarcação não foram finalizados ou ainda esperam homologação. Antes de Mateus Xavier assumir a presidência da Funai, uma equipe técnica já havia avaliado e rejeitado um pedido de atualização da normativa a partir do que está na Constituição Federal de 1988, ou seja, se existe um imóvel privado sobreposto a uma terra indígena, prevalecem os direitos indígenas. O apagamento de terras não homologadas no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) era pauta prioritária de Nabhan Garcia, no sentido de enfraquecer a proteção estatal a esses territórios e possibilitar seu aproveitamento econômico (legal e ilegal) no mercado de terras, sendo esse o estopim para a troca da presidência da Funai.

A política indigenista sofreu também as interferências da ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos Damares Alves, uma pastora que foi assessora do senador capixaba e líder da bancada evangélica Magno Malta e que articulou a relação da campanha de Bolsonaro com igrejas de diferentes denominações no país. A ministra é fundadora da Atini, organização investigada pelo Ministério Público Federal (MPF) por tráfico de crianças (Dantas, 2018), e traz em sua biografia a controversa adoção (Portinari & Sassine, 2019) de uma indígena. A ministra Damares Alves liderou a inserção de missionárias cristãs (Fellet, 2020) da organização Jovens com uma Missão (Jocum), em uma ação de contato com o povo recém-contatado suruwahá, do Amazonas, promovida pela Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde. Curiosamente, ambas as missionárias haviam sido retiradas da aldeia pela Jocum há 14 anos. Desde então, uma delas se tornou missionária evangélica e a outra se engajou em campanhas promovidas pela organização. A própria entidade missionária Jocum, de origem estadunidense, já foi expulsa do território suruwahá em função de atividades proselitistas e discriminatórias, identificadas pelo MPF. A ministra também criticou publicamente a ação de organizações não governamentais estrangeiras na Amazônia e disse que a ação dos missionários cristãos era benéfica para as etnias. Damares Alves também conseguiu emplacar Ricardo Lopes Dias, missionário evangélico, como coordenador da Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC) da Funai, aprofundando a interferência do proselitismo religioso na política indigenista.

A política agrária no governo Bolsonaro, como se pode perceber, paralisa o residual programa de reforma agrária herdado dos governos do PT. Assim como o governo Temer, o presidente Bolsonaro aprofundou o favorecimento ao mercado de terras, desfinanciou os programas de fortalecimento da agricultura familiar e dos assentamentos rurais e adicionou um avanço predatório em terras e povos indígenas. Isso se soma à desregulamentação da fiscalização ambiental cuja maior expressão se encontra nos embates com o INPE e nos seguidos recordes de desmatamento no país, sobretudo em terras públicas da União.

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

do governo Temer. O ministro Maggi também é empresário do ramo de armazenamento privado de grãos e favoreceu esse mercado quando esteve no governo, por meio de uma reestruturação da Conab que foi continuada pela ministra Tereza Cristina.

A política de desmonte se somou às consequências na produção alimentícia, oriundas da pandemia de doença por coronavírus 2019 (COVID-19), iniciada em 2020, e favoreceu uma crescente inflação de alimentos que, no quarto ano do governo Bolsonaro, fez a cesta básica valer mais do que o salário mínimo (Lamucci & Gombata, 2022). A inflação de alimentos e o desemprego severo no meio rural, como demonstram Costa e Vieira (2020), acompanharam o crescimento do desemprego em todo o país e o aumento dos percentuais de pobreza, miséria e fome durante o governo Bolsonaro.

Considerações finais

A análise da política agrária dos governos Temer e Bolsonaro demonstra um profundo e continuado processo de desmonte de capacidades estatais construídas a curto, médio e longo prazos na ação governamental para o campo, com impactos para além do meio rural. Como se vê nas sessões anteriores deste artigo, as consequências negativas da política agrária pós-Dilma se deram em um contexto de expectativas deprimidas. Esse contexto combina desemprego rural, encarecimento dos alimentos e aumento significativo dos níveis de miséria, pobreza e fome, constituindo a conjuntura brasileira de 2016 a 2022 como um caso basilar de desdemocratização.

Os dados apresentados neste artigo sobre a política agrária dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro corroboram a leitura feita por Gomide et al. (2023), que consideram o *impeachment* da presidente Dilma um retrocesso democrático e o governo Bolsonaro uma expressão do populismo reacionário. E mais, Gomide et al. (2023) indicam a ocorrência de um significativo desmonte das políticas públicas brasileiras depois dos governos petistas. Entretanto, a interrupção desse processo de desdemocratização com a eleição de Lula da Silva para um terceiro mandato, em uma frente ampla de forças sociais e partidárias, recoloca em cena a possibilidade de uma alvissareira reconstrução democrática (Avritzer et al., 2023). Isso torna relevante a tarefa de analisar o redesenho da política agrária no Brasil pós-Bolsonaro, mas esse novo objetivo demanda outro estudo, uma vez que este se encerra aqui com mais esperança no processo democrático.

Referências bibliográficas

Amorim, F. (2016, 13 de dezembro). PEC do Teto é aprovada em votação final e congela gastos por 20 anos. *UOL*. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/13/pec-que-congela-gastos-do-governo-por-20-anos-e-aprovada-em-votacao-final.htm>.

-
- Avritzer, L., Santana, E., & Bragatto, R. C. (2023). *Eleições 2022 e reconstrução da democracia no Brasil*. Autêntica.
- BBC Brasil. (2017, 6 de abril). Índios não podem “ficar parados no tempo”, diz novo chefe da Funai. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1873144-indios-nao-podem-ficar-parados-no-tempo-diz-novo-chefe-da-funai.shtml>.
- Bourdieu, P. (2004). *O poder simbólico* (7a ed.). Bertrand Brasil.
- Calgaro, F., & Mazui, G. (2019, 10 de julho). Bolsonaro diz que vai indicar ministro “terrivelmente evangélico” para o STF. *G1 - O Portal de Notícias da Globo*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/10/bolsonaro-diz-que-vai-indicar-ministro-terrivelmente-evangelico-para-o-stf.ghtml>.
- Camargos, D., & Junqueira, D. (2019, 8 de janeiro). Governo Bolsonaro suspende reforma agrária por tempo indeterminado. *Repórter Brasil*. reporterbrasil.org.br/2019/01/governo-bolsonaro-suspende-reforma-agraria.
- Campos, M. P. (2018). *Os sentidos da reforma agrária no lulismo* (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Campos, M. P. (2021). Conciliação, disputa e residualidade: a reforma agrária no Brasil durante os governos do PT. *Historia Agraria*, 84, 239-268.
- Carter, M. (2010) The landless rural workers movement and democracy in Brazil. *Latin American Research Review*, 45(Spec), 186-217.
- Correio Braziliense. (2022, 1º de junho). *Presença de militares em cargo civil aumentou 193%, diz Ipea*. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/06/5012065-presenca-de-militares-em-cargo-civil-aumentou-193-diz-ipea.html>.
- Costa, E. M., & Vieira, J. E. R., Filho. (2020). Desemprego severo no meio rural brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, 14(1), 1-25.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press.
- Dantas, D. (2018, 7 de dezembro). ONG fundada por Damares Alves é alvo de duas investigações do MPF sobre tratamento dado a indígenas. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/brasil/ong-fundada-por-damares-alves-alvo-de-duas-investigacoes-do-mpf-sobre-tratamento-dado-indigenas-23288381>.
- Deutsche Welle. (2019, 19 de outubro). A disputa sobre terras na Amazônia que derrubou o chefe do Incra. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/brasil/a-disputa-sobre-terras-na-amazonia-que-derrubou-o-chefe-do-incra-dw/>.
- Fellet, J. (2020, 11 de fevereiro). Governo inclui ONG missionária próxima a Damares em viagem até indígenas recém-contatados na Amazônia. *BBC News*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51422570>.
- Giordano, V. (2014). Qué hay de nuevo en las “nuevas derechas”? *Nueva Sociedad*, 254, 46-56.

-
- Gomide, A., Sá e Silva, M., & Leopoldi, M. (2023). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Guedes, S. (2006). Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista. *Revista de Economia*, 32(1), 7-36.
- Guerra, R., & Magalhães, A. (2017, 4 de outubro). Inbra restringe recursos para assentamentos rurais. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924119-incra-restringe-recursos-para-assentamentos-rurais.shtml>.
- G1 - O Portal de Notícias da Globo. (2007, 10 de junho). *Gays lutam e conseguem reconhecimento*. <https://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL50121-5605,00-GAYS+LUTAM+E+CONSEGUEM+RECONHECIMENTO.html>.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tempo Brasileiro.
- Hawley, G. (2017). *Making sense of the alt-right*. Columbia University Press.
- Hobsbawn, E. (2005). *A era das revoluções: Europa 1789-1848* (19a ed.). Paz e Terra.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015, junho). *Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária*. <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/pnera-2pesquisaeducareformaagraria.pdf>.
- Lamucci, S., & Gombata, M. (2022, 13 de junho). Salário mínimo é insuficiente para comprar cesta básica. Valor. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/06/13/salrio-mnimo-insuficiente-para-comprar-cesta-bsica.ghtml>.
- Leite, A. Z., Castro, L. F. P., & Sauer, S. (2018). A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no Estado mínimo de Temer. *Revista Okara: Geografia em Debate*, 12(2), 247-274.
- Leite, S. P., Schmitt, C., Grisa, C., Silva, M., Zimmermann, S., & Barbosa, Y. (2023). Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In A. Gomide, M. Sá e Silva, & M. Leopoldi, *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)* (pp. 385-410). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Zahar.
- Lynch, C. (2014). *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. Alameda.
- Martins, J. S. (1979). *O cativo da terra*. Ciências Humanas.
- Marques, J. (2003, 17 de julho). Ruralistas vão à Justiça contra Lula. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51331.shtml>.
- Martins, J. S. (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil (Terra e poder: o problema da terra na crise política)*. Vozes.

-
- Medeiros, L. S. (2003). *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. Fundação Perseu Abramo.
- Messias, J. (2017, 11 de janeiro). Desmatamento na Floresta Amazônica cresceu 30% em 2016. *G1 - O Portal de Notícias da Globo*. <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/01/desmatamento-na-floresta-amazonica-cresceu-30-em-2016.html>.
- Nobre, M. (2018). A revolta conservadora. *Piauí*, 147, 24-27.
- Nogueira, I. (2021). O Estado na China. *Oikos*, 20(1), 6-16.
- Penna, C. (2015). *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. Garamond.
- Pinho, C. (2021). Welfare State and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). *Sociedade e Estado*, 36, 195-216.
- Portinari, N., & Sassine, V. (2019, 31 de janeiro). A história de Lulu Kamayurá, a índia criada como filha pela ministra Damares Alves. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/epoca/a-historia-de-lulu-kamayura-india-criada-como-filha-pela-ministra-damares-alves>.
- Przeworski, A. (1985). *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press.
- Revista Globo Rural. (2016, 16 de março). *Bancada ruralista oficializa apoio ao impeachment de Dilma*. <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2016/03/bancada-ruralista-oficializa-apoio-ao-impeachment-de-dilma.html>.
- Rocha, C. (2019). *"Menos Marx, mais Mises": uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018)* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo.
- Rölke, G. (2022, 13 de maio). O governo Bolsonaro acaba com a reforma agrária e abala as entidades de sustentação do movimento. *Isto É*. <https://istoe.com.br/o-fim-da-reforma-agraria/>.
- Santos, W. G. (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Ed. FGV.
- Sauer, S. (2017). Rural Brazil during the Lula administrations: agreements with agribusiness and disputes in agrarian policies. *Latin American Perspectives*, 46, 103-121.
- Sauer, S., & Leite, A. Z. (2017). Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, 20, 14-40.
- Shalders, A. (2019, 25 de julho). Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. *BBC News*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737>.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. Companhia das Letras.
- Singer, A. (2018). *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Companhia das Letras.
- Tilly, C. (2013). *Democracia*. Vozes.
- Veiga, J. E. (1981). *O que é reforma agrária*. Brasiliense.

Para citar este artigo

Norma ABNT

CAMPOS, Marcos Paulo. Política agrária e desdemocratização nos governos Temer e Bolsonaro. Conhecer: *Debate entre o Público e o Privado*, v. 13, n. 31, p. 40-62, 2023.

Norma APA

Campos, M. P. (2023). Política agrária e desdemocratização nos governos Temer e Bolsonaro. Conhecer: *Debate entre o Público e o Privado*, 13(31), 40-62.

Norma Vancouver

Campos, M. P. Política agrária e desdemocratização nos governos Temer e Bolsonaro. Conhecer: *Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2023 [cited Oct 2, 2023];13(31):40-62. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/10780>